



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

SEDE GUADALAJARA

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE
EL FEDERALISMO EN MEXICO

MIGUEL ANGEL RAMIREZ GONZALEZ

Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en
Derecho con reconocimiento de Validez
Oficial de Estudios de la SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA,
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86.

ZAPOPAN, JAL.,

MARZO DE 1995

CLASIF: _____
ADQUIS: 50087
FECHA: 22/05/03
DONATIVO DE _____
\$ _____



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

SEDE GUADALAJARA

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE
EL FEDERALISMO EN MEXICO

MIGUEL ANGEL RAMIREZ GONZALEZ

Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en
Derecho con reconocimiento de Validez
Oficial de Estudios de la SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA,
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86.

ZAPOPAN, JAL.,

MARZO DE 1995

Zapopan, Jal. a 1 de Marzo de 1995

Dr Juan de la Borbolla
Escuela de Derecho
Universidad Panamericana

P R E S E N T E

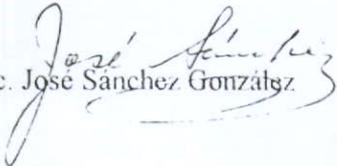
Estimado Doctor:

El Señor Miguel Angel Ramírez González ha escrito, bajo mi dirección, el trabajo "Algunas consideraciones sobre el federalismo en México", que presenta como tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho.

El trabajo de referencia es encomiable, por tratarse de un estudio serio y meditado sobre el federalismo en México. Apoya sus afirmaciones basado en una bibliografía selecta de textos constitucionales y de especialistas de reconocido prestigio, en la materia.

La tesis reúne los requisitos exigidos a un trabajo monográfico de esta índole, razón por la que le otorgo mi voto aprobatorio, con una felicitación especial a su autor.

Atentamente


Lic. José Sánchez González



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

SEDE GUADALAJARA

DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACION

C. Sr. MIGUEL ANGEL RAMIREZ GONZALEZ

P r e s e n t e

En mi calidad de Presidente de la Comisión de Exámenes Profesionales y después de haber analizado el trabajo de titulación en la alternativa TESIS titulado: ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL FEDERALISMO EN MEXICO

presentado por usted, le manifiesto que reúne los requisitos a - que obligan los reglamentos en vigor para ser presentado ante el H. jurado del Examen Profesional, por lo que deberá entregar siete ejemplares como parte de su expediente al solicitar el examen.

A t e n t a m e n t e
EL PRESIDENTE DE LA COMISION

Zapopan, Jalisco, a 07 de abril de 1995.

A mi Padre
in memoriam

INTRODUCCIÓN

La presentación escrita de cualquier trabajo obliga a su autor a introducirlo a sus lectores, es decir, a ubicar el tema, a decir el por qué de su tema, a demostrar la actualidad del tema, a señalar los objetivos que persigue, a justificar la estructura de su exposición y a indicar la metodología seguida. Eso pretendemos hacer en las líneas siguientes.

Dentro del amplio mundo del Derecho, encontramos dos grandes divisiones: el Derecho Público y el Derecho Privado. Comprendida en el Derecho Público hallamos, primero que cualquier otra, la rama del Derecho Constitucional. Uno de los temas imprescindibles del Derecho Constitucional es, sin duda, el relativo a la organización del Estado, que en el caso mexicano no es otra que el federalismo. Este será el objeto de nuestro estudio y esa es su ubicación dentro del campo del Derecho.

Cuando a mediados de nuestra carrera de Derecho, en las aulas de clase, tratamos el tema del federalismo, además de que el tema nos pareció por demás interesante, dos asuntos captaron grandemente nuestra atención: la insistente afirmación de que el federalismo mexicano era una imitación extralógica del sistema norteamericano, por una parte, y, por otra, la ausencia del federalismo en la vida política del país. No lo pensamos dos veces, para poder profundizar en el estudio del federalismo y constatar la veracidad de esas dos cuestiones, la elaboración de la tesis se presentaba como una excelente oportunidad. No la hemos querido desaprovechar, y por esa razón nos hemos fijado como objeto de nuestro trabajo al federalismo mexicano. Cumplimos así el primer requisito de todo tema de tesis: el gusto del autor por el mismo.

Los acontecimientos de los últimos años nos han ayudado (de algo tenían que servir) a que el segundo requisito de todo tema de tesis se cumpliera: su actualidad. Por un lado, escuchamos hasta el cansancio en los discursos políticos, de campaña sobre todo, la ineludible necesidad de reivindicar el federalismo, la obligación constitucional de darle vida y el reclamo popular de hacerlo trascender más allá del texto constitucional; pero, por otro lado, constatamos en la práctica una creciente y patológica centralización, un pisoteo constante a la autonomía de los Estados, una denigrante sumisión de las autoridades locales a los caprichos y corruptelas de la autoridad del centro, en fin, una incongruencia indignante entre el dicho y el hecho.

En ese orden de ideas, los objetivos que nos propusimos alcanzar con el estudio del federalismo son los siguientes: ver el tratamiento del federalismo en la doctrina, constatar a qué obedeció el nacimiento del federalismo en México y analizar el federalismo conforme a nuestra Constitución actual.

Hemos dividido nuestra exposición en tres grandes partes: El Federalismo en la Doctrina, Evolución histórica del federalismo en México y El Federalismo en la Constitución de 1917. Como se ve, cada una de esas partes corresponde a uno de los tres objetivos que nos

hemos fijado. En la primera parte presentamos una exposición de las principales tesis doctrinales que se han elaborado a cerca del federalismo, no sin antes haber precisado si se trata de una forma de Estado o de una forma de gobierno. En la segunda parte damos una visión histórica del federalismo en México, desde su nacimiento hasta la Constitución de 1917, incluyendo las etapas en que estuvo vigente otro tipo de organización. Y en la tercera parte analizamos nuestro régimen federal de acuerdo al texto constitucional vigente.

Finalmente, la metodología empleada para la elaboración del presente trabajo fue la siguiente: primeramente localizamos un tema de nuestro agrado y de actualidad; en segundo lugar nos fijamos los objetivos que pretendíamos alcanzar con su tratamiento, buscando que tuvieran cierta relevancia y que estuvieran dentro de nuestro alcance; más tarde, para tener una visión general del tema a tratar y ubicarlo dentro del campo del derecho, emprendimos la lectura de diversos tratados de Derecho Constitucional; posteriormente, elaboramos un proyecto de estructura, un esqueleto de nuestra exposición; luego, nos dimos a la tarea de investigar, en cuanto libro estuviera a nuestra mano, todo lo relativo a la materia de nuestro estudio, siguiendo los lineamientos de nuestro proyecto inicial, elaborando fichas de trabajo de todo aquello que consideramos importante o interesante a efecto de alcanzar los objetivos establecidos; cuando consideramos suficiente la investigación, con las fichas elaboradas comenzamos la redacción del contenido de nuestro trabajo; terminada la redacción, nos ocupamos de las partes complementarias de toda obra escrita: introducción, conclusión, índice, bibliografía, etcétera; hecho lo anterior, y después de múltiples revisiones, esto fue lo que obtuvimos como resultado y lo presentamos ahora como tesis profesional para obtener el título de licenciado en derecho.

PRIMERA PARTE

EL FEDERALISMO EN LA DOCTRINA

CAPÍTULO I FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO

1. Planteamiento

Iniciamos el presente trabajo dedicando un capítulo especial a las formas de Estado y formas de gobierno, con el objeto de contestar al primer cuestionamiento que se nos presenta al fijarnos como objeto de nuestro estudio al federalismo. Es decir, lo primero que debemos dilucidar, previo al tratamiento del federalismo, es si se trata de una forma de Estado o de una forma de gobierno.

Adviértase que el tema lo incluimos en la parte de nuestro trabajo dedicada a cuestiones meramente doctrinales, debido a que tanto el problema, como la solución que al respecto se proponga, no trascienden más allá del campo doctrinal.

Para precisar si el federalismo es una forma de Estado o una forma de gobierno, debemos comenzar por establecer las diferencias entre unas y otras, y para lograrlo, previamente se debe señalar la distinción entre Estado y gobierno.

La tarea no es fácil. Desde los tiempos de Aristóteles se han propuesto diferentes conceptos, diferentes criterios de clasificación, diferentes clasificaciones, y hasta la fecha no se ha llegado a una solución que satisfaga plenamente al grueso de los doctrinistas, por lo que sería pretencioso de nuestra parte suponer que nosotros sí llegaremos a esa solución tan largo tiempo buscada.

La disparidad de criterios se debe, sin duda, a que todas las clasificaciones tienen como punto de partida el concepto que se tenga tanto de *Estado* como de *gobierno*, conceptos en los que tampoco se acaban de poner de acuerdo los estudiosos tanto de la Teoría del Estado como de la Ciencia Política.

Para efectos de sistematización, dividiremos el tratamiento del tema en dos apartados. En el primero reseñaremos algunas de las diversas clasificaciones propuestas, con el fin de poner de manifiesto la magnitud de las divergencias; y en el segundo trataremos de hacer una síntesis del tema, presentando nuestra propia clasificación.

2. Diversas clasificaciones propuestas

a) Formas de Estado

La primera clasificación de las formas de Estado, que se atribuye a Aristóteles, es la que toma como criterio el número de personas que están al frente del Estado; así, si es sólo una, se da la forma pura de la *monarquía* o la impura de la *tiranía*; si es un reducido grupo,

se da la forma pura de la *aristocracia* o la impura de la *oligarquía*; y si es la mayoría de la población, se da la forma pura de la *democracia* o la impura de la *demagogia*.¹

Decimos que se atribuye a Aristóteles porque en realidad de lo que él hablaba era de formas de gobierno y no de formas de Estado.

La división tripartita atribuida a Aristóteles, sufrió una transformación significativa en la Edad Moderna, desde que Maquiavelo opuso al poder individual del monarca el poder general de la república. De ahí se empezó a presentar una clasificación bipartita: la *monarquía*, como forma típica de la *autocracia*, y la *república*, como forma típica de la *democracia*.²

Esa clasificación bipartita de las formas de Estado de Maquiavelo, hay autores, como Francisco Porrúa Pérez,³ que se la atribuyen como una clasificación de formas de gobierno.

Herman Heller⁴ considera que de acuerdo a como se distribuya el poder del Estado se determinará la forma del mismo. Por tanto, considera que existen dos formas del mismo: *autocracia* y *democracia*.

Groppali⁵ afirma que las diversas formas de Estado pueden reducirse a dos fundamentales: el Estado simple o unitario y el Estado compuesto o complejo. El primero es aquel en que la soberanía se ejerce directamente sobre un mismo pueblo, que se encuentra en un mismo territorio. El compuesto es el formado, de una u otra manera por la unión de dos o más Estados, es el que se encuentra constituido por otros Estados o que comprende dentro de sí, como elementos constitutivos, diversas entidades políticas menores.

Prácticamente con los mismos conceptos que Groppali, Hauriou⁶ clasifica a los Estados en *compuestos* y *simples*, aunque incluye en las formas de Estado a ciertos tipos de formas de gobierno como la *monarquía*.

b) Formas de gobierno

La primera clasificación de las formas de gobierno se debe a Aristóteles⁷, quien

¹Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo X, voz Estado, pp. 866-867.

²Ibid.

³Teoría del Estado, p. 459.

⁴Teoría del Estado, pp. 126-129.

⁵Citado por PORRÚA PÉREZ, F., op. cit. p. 462.

⁶Principios de Derecho Público y Constitucional, p. 360.

⁷La Política, Libro 3º, Capítulo V.

distinguía las formas puras de las impuras y tomando como criterio según que el gobierno residiera en uno, en pocos o en la mayoría. Así, si el gobierno reside en uno, encontramos la forma pura de la *monarquía* y la impura de la *tiranía*; si reside en pocos, la forma pura de la *aristocracia* y la impura de la *oligarquía*, y si reside en la mayoría, la forma pura de la *democracia* y la impura de la *demagogia*.

Heeren⁸ divide los gobiernos en *despóticos*, *autocráticos* y *republicanos*. En el primero, toda la organización del Estado y la suerte de las personas se hallan al arbitrio del déspota; en el autocrático, los individuos tienen libertad, aunque el príncipe puede restringirla, cuando la necesidad del Estado lo exige; en el republicano, los ciudadanos gozan de libertad y toman parte en los asuntos del Estado, existiendo la división de poderes.

Montesquieu⁹ presenta tres grandes especies de gobierno: el *despotismo*, la *monarquía* y la *república*, siendo los rasgos distintivos de cada uno de ellos el temor, el honor y la virtud, respectivamente.

Rousseau¹⁰ distingue la *democracia*, la *aristocracia* y la *república*, utilizando el mismo criterio que Aristóteles.

Bluntschli¹¹ indica cuatro formas principales, atendiendo ya no a la cantidad sino a la calidad de los que gobiernan: la *ideocracia*, cuya forma más sobresaliente se encuentra en la *teocracia*, la *monarquía*, la *aristocracia* y la *república* o *democracia*. En la *teocracia* existe una clara diferencia entre el gobernante y los súbditos, por el hecho de que el primero tiene naturaleza divina o participa de ella. En la *monarquía* el rey tiene carácter humano, pero se advierte una marcada diferencia con sus súbditos, a quienes sólo les corresponde obedecer, mientras que el gobierno es atribución exclusiva del soberano, que es siempre superior a las leyes mismas. En la *aristocracia* una clase detenta la soberanía y las otras el deber de la obediencia. En la *democracia* se es al mismo tiempo soberano y súbdito. Cada una de estas cuatro formas se inspira en un ideal: el de la primera es el reino de Dios sobre la tierra, en la segunda, el jefe del Estado representa el complejo de la nación y ésta es personificada en el soberano; la aristocracia representa la nobleza y la democracia el principio de la igualdad.

Balbo,¹² luego de afirmar que las formas de gobierno se pueden reducir a aquellas del gobierno de uno solo, de pocos o de muchos, o el gobernante mixto, propone la siguiente clasificación: *monarquía sola* o *pura*, *aristocracia pura*, *democracia pura*, *monarquía mixta con aristocracia*, *monarquía mixta con democracia*, *aristocracia mixta con democracia*,

⁸Citado en la *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo XII, voz *Formas de gobierno*, pp. 615.

⁹Ibid.

¹⁰Ibid.

¹¹Ibid.

¹²Ibid.

monarquía, aristocracia y democracia mixta.

Brunialti,¹³ hace una clasificación general, partiendo del ejercicio de la soberanía, según se ejerza directamente por el pueblo (*democracia directa*), por representación (*Estado libre representativo, monárquico o republicano*) o en forma indeterminada variadísimas formas históricas, que desde la *teocracia* y el *despotismo* oriental, van a la *monarquía feudal* y a la *limitada*.

Orlando¹⁴ agrupa por un lado a la *monarquía*, la *aristocracia* y la *democracia* y por otro, los Estados *despóticos, semilibres y libres*, y sus combinaciones.

Burgess¹⁵ distingue cuatro formas, según como se encuentren la soberanía y el gobierno. Así clasifica *regímenes inmediatos y representativos*, según que la soberanía haya sido o no delegada a órganos determinados. Un segundo criterio de clasificación es el que atiende a la consolidación del poder público en un único órgano o en su distribución según el territorio o bien según las distintas funciones de la soberanía: desde el punto de vista del territorio, los clasifica en *gobiernos centrales y duales*, estos últimos clasificándose a su vez en *federaciones o confederaciones*; y según la distribución de las funciones, en *gobiernos absolutos o coordinados*. Un tercer criterio se encuentra en la trasmisión del poder público por sucesión o elección, y así aparecen los *gobiernos hereditarios* y los *electivos*. Finalmente, un cuarto criterio, que tiene en cuenta las relaciones entre el poder legislativo y ejecutivo, que clasifica a los gobiernos en *parlamentarios* y en *presidencialistas*.

Jellinek¹⁶ clasifica las formas de gobierno en *monarquía y república*, y, finalmente, Kelsen,¹⁷ en *autocracia y democracia*.

Como se ve las diferencias son substanciales entre unos y otros, pues lo que para algunos autores son formas de Estado para otros son formas de gobierno, siendo muy pocos los que coinciden en sus clasificaciones.

3. Nuestra clasificación

No es que vayamos a inventar el *hilo negro*, lo que pretendemos en esta parte es hacer una especie de resumen del problema, presentando una clasificación de formas de Estado y una de formas de gobierno, partiendo para tal efecto de los conceptos de *Estado* y de *gobierno*, así como de los conceptos de *formas de Estado* y *formas de gobierno*.

¹³Ibid.

¹⁴Ibid.

¹⁵Ibid.

¹⁶*Teoría General del Estado*, p. 86.

¹⁷*Teoría General del Derecho y del Estado*, p. 205.

a) Conceptos

Ante todo debemos decir que al pretender dar un concepto de *Estado*, de *gobierno*, de *formas de Estado* y *formas de gobierno*, se actualiza la escéptica advertencia de Federico Bastiat:¹⁸ "Yo quisiera que se instituyera un premio, no de quinientos francos, sino de un millón, con coronas, cruces y cintas, en favor de quien diese una buena, simple e inteligente definición de ese nombre: el Estado".

El Estado se ha definido como "la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio";¹⁹ como "el conjunto de todos los fenómenos sociales, identificándolo con la sociedad, en el sentido de una totalidad orgánica y en consciente contraposición a cualquiera de sus manifestaciones parciales";²⁰ como "una asociación de individuos unidos bajo un gobierno organizado, instituido para ayudar y proteger a sus miembros en el ejercicio de su libertad civil y en el goce de sus justos derechos; y a este fin tiene confiada la ejecución de la autoridad pública";²¹ como "una sociedad por la cual una multitud de pueblo se congrega bajo un gobierno organizado, a fin de hallar, mediante su protección y cuidado, la felicidad a que naturalmente aspira";²² como "la organización jurídico-potestativa de una comunidad humana, tendiente a concretar en modo sistemático y efectivo la ordenación de la vida social en las condiciones y dentro del ámbito territorial determinados por factores históricos";²³ como "una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes";²⁴ como "la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio";²⁵ etcétera.

En prácticamente todas las definiciones apuntadas, encontramos que se le atribuyen al Estado los siguientes elementos: población, territorio, poder de dominación, *imperium* o gobierno y bien público temporal. Así pues, conjugando esos elementos comunes, ensayamos nuestra propia definición y consideramos que el Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, que tiene una población asentada sobre un territorio, con un gobierno establecido que ejerce su dominio sobre esa población y ese territorio, teniendo como fin el

¹⁸Citado en la *Enciclopedia Jurídica Omeba*, T. XII, voz *Formas de gobierno*, p. 502.

¹⁹JELLINEK, G., op. cit. p. 133.

²⁰KELSEN, H., op. cit. p. 4.

²¹TIFFANY, J., citado en la *Enciclopedia Jurídica Omeba*, T. XII, voz *Formas de gobierno*, p. 503.

²²BURLAMAQUI, citado a su vez por Tiffany.

²³Definición dada en la *Enciclopedia Jurídica Omeba*, T. X, voz *Estado*, p. 857.

²⁴PORRÚA PÉREZ, F., op. cit. p. 190.

²⁵GARCÍA MÁYNEZ, E., *Introducción al Estudio del Derecho*, p. 98.

bien público temporal.

El gobierno, en cambio, se ha definido como *"la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo"*;²⁶ como el *"conjunto de los órganos encargados del ejercicio del poder público, o conjunto de medios en virtud de los cuales la soberanía se traduce en acto"*;²⁷ como *"el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad"*;²⁸ etcétera.

También con base en las anteriores definiciones aventuramos la propia y entendemos por gobierno al conjunto de órganos que ejercen el *imperium* del Estado sobre la población y territorio de éste, teniendo como fin el bien público temporal.

De los conceptos de *Estado* y *gobierno*, lo primero que se desprende es que comparar al *Estado* con el *gobierno* es comparar al todo con la parte, ya que, como dice Posada,²⁹ *"el gobierno es cosa esencialmente distinta del Estado, ya se considere aquél como función —de ordenar, de mantener un régimen, de gobernar, en suma—, ya se le defina como un conjunto de órganos; una estructura; el gobierno es algo del Estado y para el Estado, pero no es el Estado"*.

Ahora bien, partiendo de los conceptos de *Estado* y de *gobierno*, veamos qué se entiende por *formas de Estado* y por *formas de gobierno*.

Por formas de Estado —dice Vergotini³⁰— *"se entiende, convencionalmente, el conjunto de elementos que caracterizan, globalmente, a un ordenamiento referido particularmente a finalidades planteadas como objetivos de acción de los órganos constitucionales"*, y por formas de gobierno *"se entiende el complejo de instrumentos que se articulan para conseguir finalidades estatales y, por tanto, los elementos que miran a la titularidad y ejercicio de las funciones soberanas atribuidas a los órganos constitucionales"*.

Jorge Xifra Heras³¹ dice que se entiende por forma de gobierno *"la estructura del órgano estatal supremo que puede consistir en una voluntad personal predeterminada o ser resultado de una voluntad múltiple aunque jurídicamente unificada; el reparto de las funciones entre los órganos; las relaciones o medios de acción recíprocos entre tales órganos"*.

²⁶FISKE, J., citado en la *Enciclopedia Jurídica Omeba*, T. XIII, voz *Gobierno*, pp. 309-310.

²⁷XIFRA HERAS, J., citado en la *Enciclopedia Jurídica Omeba*, T. XIII, voz *Gobierno*, p. 310.

²⁸BURGOA, I., *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 455.

²⁹*Tratado de Derecho Político*, T. I, pp. 505-506.

³⁰*Derecho Constitucional Comparado*, p. 104-105.

³¹Citado en la *Enciclopedia Jurídica Omeba*, T. XII, voz *Formas de Gobierno*, p. 618.

(presidencialismo, parlamentarismo, gobierno colegiado), y la estructura jurídica de las diversas fuerzas políticas (partido único, bipartidismo, pluripartidismo)".

Por su parte Porrúa Pérez³² dice que "las formas de gobierno se refieren a los diferentes modos de constitución de los órganos del Estado, de sus poderes y de las relaciones de esos poderes entre sí. Por el contrario, las formas de Estado se refieren a la estructura misma de la organización política en su totalidad y unidad. Las formas de gobierno se refieren a ese aspecto más restringido del Estado... La forma del Estado se refiere a la especial configuración de la organización política tomada en su totalidad".

Así pues, la forma de Estado es el modo en que está estructurada la organización política en su totalidad, y la forma de gobierno es el modo cómo están estructurados los órganos del Estado atendiendo a la titularidad de esos órganos, al ejercicio del poder y a las relaciones de los órganos entre sí.

Pasemos pues a ver cuáles son, de acuerdo a los conceptos vertidos, las diferentes formas de Estado y de gobierno.

b) Formas de Estado

Atendiendo al concepto de *Estado* y de *formas de Estado*, consideramos, juntamente con Burgoa³³ y con Ulises Schmill Ordóñez,³⁴ que sólo existen dos formas de Estado: la unitaria, llamada también central, y la federal. Algunos autores incluyen la unión de Estados y la confederación, de las cuales nos ocuparemos también, fundamentalmente para dejar en claro por qué no son propiamente formas de Estado.

El Estado unitario. En esta forma, el Estado "*posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible, sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio*".³⁵ En cuanto a la validez espacial de sus normas jurídicas, en la forma de Estado éstas valen sobre todo su territorio y no hay normas que valgan sólo sobre partes del mismo.

El Estado unitario es también llamado Estado centralizado, "*porque los órganos estatales, que pueden concebirse con una imagen espacial colocados en el centro del Estado, emiten normas obligatorias cuya validez territorial llegue hasta las fronteras del País*".³⁶

El Estado federal. Este tipo de Estado es producto de la unión de varios Estados libres

³²Op. cit., pp. 456-457.

³³Op. cit. p. 457.

³⁴ *El Sistema de la Constitución Mexicana*, p. 135.

³⁵ TENA RAMÍREZ, *Derecho Constitucional Mexicano*, pp. 112 y 113.

³⁶ SCHMILL ORDÓÑEZ, U., op. cit. p. 136.

y soberanos, quienes al unirse pierden esos atributos, desaparecen como tales y se convierten en entidades autónomas del nuevo Estado que se crea, que es precisamente el Estado federal.

Como características principales del Estado federal podemos señalar las siguientes: las entidades que lo componen gozan de autonomía constitucional y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno, en él existen dos ámbitos de competencia, el federal y el local, cada uno con sus propios órganos y sus propias facultades, y las partes que lo integran participan en la formación de la voluntad general.

Preferimos no abundar en el estudio del Estado federal en esta parte de nuestro trabajo, dado que más adelante nos ocuparemos pormenorizadamente de ello.

La unión de Estados. Se ha distinguido entre unión de Estados de carácter personal y de carácter real. La primera se da "*cuando dos monarquías se colocan bajo la dependencia de un mismo monarca*",³⁷ pero no por un acto intencional, de ahí que García Pelayo³⁸ la llame *communio incidens*; en tanto que la unión real proviene generalmente de un tratado, es decir, descansa sobre un fundamento jurídico establecido de un modo deliberado y consciente.

Ahora bien, no consideramos a la unión de Estados una forma de Estado porque o bien la unión da origen a un nuevo Estado o bien a una simple confederación. Si da origen a un nuevo Estado, éste podrá ser unitario o federal, por lo que necesariamente caería en una de las dos únicas formas de Estado. Del segundo supuesto nos ocuparemos a continuación.

La confederación. Como ya indicamos arriba, la unión de Estados puede dar origen a una confederación, siendo sus notas características las siguientes: no constituye un nuevo Estado, los Estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior y el poder de la confederación se ejerce sobre los Estados miembros y no, de modo inmediato, sobre los individuos.

La razón por la que no consideramos a la confederación de Estados como una forma de Estado es fundamentalmente debido a que no da origen a un nuevo Estado, y entonces cómo decir que es una forma de Estado lo que ni siquiera es Estado. Serán, por tanto, los Estados que la integran quienes tengan una forma de Estado, unitaria o federal, pues no hay otra.

c) Formas de gobierno

De acuerdo también a los conceptos dados de *gobierno* y de *formas de gobierno*, clasificamos a éstas considerando cuatro criterios diferentes: según en quien reside el

³⁷ HAURIUO, op. cit. p. 254.

³⁸ Citado por MORENO, D., *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 343.

gobierno, según la designación y duración en el cargo del gobernante, según el modo en como se ejerce el gobierno y según las relaciones entre los órganos de gobierno.

Por la persona o personas en quien reside. Seguimos en este punto, claro está, a Aristóteles, para quien el gobierno puede residir en un solo individuo, en una minoría o en una mayoría, distinguiendo en cada uno de esos fundamentos del gobierno una forma pura y una impura.

Si el gobierno reside en un solo individuo se da la forma pura de la *monarquía*, si ese individuo gobierna en beneficio de todos; y la forma impura de *tiranía*, si lo hace en beneficio de sí mismo o de sus favoritos.

Si el gobierno reside en una minoría se da la forma pura de la *aristocracia*, si la minoría gobierna en beneficio de todos; y la forma impura de la *oligarquía*, si lo hace en beneficio de ella misma.

Finalmente, cuando el gobierno reside en la mayoría de la colectividad, resulta la forma pura de la *democracia*, si se favorece a todos por igual; y la forma impura de la *demagogia* si sólo se beneficia a los desposeídos.

Por la designación y la duración en el cargo del jefe del Estado. Según este criterio distinguimos sólo dos formas de gobierno: la *monarquía*, en la cual el jefe del Estado permanece de modo vitalicio en su encargo y lo transmite, por muerte o abdicación, mediante sucesión dinástica, al miembro de la familia que corresponda según la ley o la costumbre; y la *república*, en la que el jefe del Estado no es vitalicio, sino de renovación periódica, para lo cual se consulta la voluntad de aquel en quien reside el gobierno. Por tanto, "*mientras en el régimen republicano debe atenderse para la designación a la aptitud del designado, en el régimen monárquico es la circunstancia fortuita del nacimiento lo que otorga la titularidad de jefe de Estado*".³⁹

Por el modo como se ejercita el gobierno. Conforme a este criterio se dan dos formas de gobierno: la directa y la representativa o indirecta. Estaremos ante un forma de gobierno directa, si aquel en quien reside lo ejercita directamente, y estaremos ante una forma de gobierno representativa, si lo hace a través de representante, pudiendo designar a éste de modo directo o indirecto.

Por las relaciones entre los órganos de gobierno. Más propiamente el criterio es según las relaciones entre sí de los poderes legislativo y ejecutivo, y conforme a él se dan dos formas de gobierno el *parlamentario* y el *presidencial*. En el primero la actuación del ejecutivo está subordinada a la dirección del órgano legislativo o parlamento, y precisamente

³⁹TENA RAMÍREZ, F., op. cit. p. 88.

por el predominio de éste es que se le conoce con ese nombre. En el *presidencial* el ejecutivo actúa con amplia independencia del legislativo, y lleva ese nombre en virtud de que es en los regímenes republicanos, donde al jefe del ejecutivo se le llama presidente, en que se da el ambiente propicio para esa independencia.

CAPÍTULO II PRINCIPALES TESIS FORMALES

Muchos son los tratadistas que han hablado sobre el federalismo. La mayoría se ha limitado a repetir, a lo sumo a interpretar, lo que otros han dicho. Pocos, sin embargo, se han aventurado a dar su punto de vista a cerca de la naturaleza jurídica del Estado federal. De estos pocos nos ocuparemos en este capítulo, tratando en lo posible de extraer lo esencial de su doctrina al respecto.

1. Tesis de la cosoberanía

Con este nombre se conoce a la doctrina expuesta fundamentalmente en dos grandes obras: *El Federalista* y *La Democracia en América*. La primera es una recopilación de artículos escritos en Estados Unidos de América por Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, artículos que tenían por objeto "convencer al pueblo de las trece colonias para que ratificaran la Constitución elaborada en la Convención de Filadelfia y que adoptaba un régimen de gobierno entonces especial, que buscaba unir a los Estados que habían surgido de las colonias, conservándoles, sin embargo, una amplia autonomía".¹ La segunda, escrita por Alexis de Tocqueville, contiene las impresiones que recogió su autor en su visita por Estados Unidos hacia 1831. El mérito de *El Federalista* radica en que fue la primera obra que puso de relieve las bondades e implicaciones del sistema federal. Por su parte Tocqueville tuvo su mérito por ser el vulgarizador de la nueva estructura. No obstante, a decir de Carpizo,² fue Weitz quien dio la primera explicación jurídica sobre el Estado federal.³

Para comprender mejor la tesis de la cosoberanía, es oportuno anotar brevemente, con sólo este objeto, qué se entiende comúnmente por soberanía.

Soberanía es la cualidad del poder de un Estado que no tiene potestad superior a la suya en el exterior ni igual en el interior. De ahí que se diga que las dos características del *poder soberano* son ser *independiente* hacia el exterior y *supremo* hacia el interior.

Dicho lo anterior, pasemos al estudio de la naturaleza del Estado federal conforme a la tesis de la cosoberanía.

La unión de las trece colonias se gestó desde la lucha de su independencia de Inglaterra, sin embargo, dado que tenían una existencia aparte y un gobierno propio, cada una creó sus intereses y sus usos particulares que se oponían a una unión sólida y completa. De ahí nacieron dos tendencias opuestas: una que llevaba a los angloamericanos a unirse, otra que

¹MARQUET GUERRERO, P., *La Estructura Constitucional del Estado Mexicano*, p. 225.

²CARPIZO, J., *La Constitución Mexicana de 1917*, p. 232.

³Desafortunadamente el Doctor Carpizo no cita la obra de Weitz.

los encaminaba a dividirse. Mientras duró la guerra, la necesidad hizo prevalecer la unión, pese a que las leyes que constituían esa unión eran defectuosas. *"Pero desde que la paz fue firmada, los vicios de la legislación se mostraron al descubierto. El Estado pareció disolverse de repente. Cada colonia, convertida en una república independiente, se apoderó de la soberanía entera. El gobierno federal, al que su constitución misma condenaba a la debilidad y al que el sentimiento del peligro público no sostenía ya, vio su pabellón abandonado a los ultrajes de los grandes pueblos de Europa, en tanto que él no podía encontrar bastantes recursos para enfrentarse a las naciones indias y pagar el interés de las deudas contraídas durante la guerra de independencia. A punto de perecer, él mismo declaró oficialmente su impotencia y apeló al poder Constituyente".*⁴

Ante los defectos de la Confederación, hacia mayo de 1787, se reunió en Filadelfia una Convención federal. con el pretexto de enmendar los artículos de aquella, pero que acabó dando una auténtica Constitución federal.

Si bien la Constitución se elaboró en 1787, fue hasta 1789 que el gobierno federal entró en funciones.

Es precisamente mediante la interpretación teórica de los sucesos que informaron la Constitución de 1787, que tanto los autores de *El Federalista* como Tocqueville nos explican la naturaleza del Estado federal.

Según ellos, a raíz del pacto federal, los Estados miembros abandonan una parte de su soberanía y la otorgan al poder central, conservando aquella que no hubiesen expresamente cedido. Así, surge un Estado compuesto por dos soberanías, coextensas y coexistentes, que se excluyen porque guardan independencia entre sí, ya que al centro corresponde la parte de soberanía cedida por los Estados, y a éstos la porción que se reservaron. Por tanto, la soberanía queda repartida, mas no restringida, se ejerce en su totalidad por el centro y por los Estados miembros, desplegándose cabalmente en sus ámbitos respectivos.

Hamilton⁵ lo expresaba diciendo que *"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 como 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 fueron delegados de manera exclusiva en los Estados Unidos por dicho instrumento".*

Para Tocqueville⁶ *"una primera dificultad debió de presentarse al espíritu de los*

⁴TOCQUEVILLE, Alexis de, *La Democracia en América*, p. 117.

⁵*El Federalista*, p. 128.

⁶Op. cit. pp. 118 y 119.

norteamericanos. Se trataba de compartir la soberanía de tal suerte que los diversos Estados que formaban la Unión continuasen gobernándose por sí mismos en todo lo que no concernía sino a su prosperidad interior, sin que la nación entera, representada por la Unión, dejara de formar un cuerpo y de proveer a sus necesidades generales. Era imposible fijar de antemano, de una manera exacta y completa, la parte de poder que debía corresponder a cada uno de los dos gobiernos entre los que la soberanía iba a repartirse... Los deberes y los derechos del gobierno federal eran simples y bastante fáciles de definir, porque la Unión había sido formada con el fin de responder a algunas grandes necesidades generales. Los deberes y derechos de los gobiernos de los Estados eran, al contrario, múltiples y complicados, porque ese gobierno penetraba en todos los detalles de la vida social. Se definieron, pues, cuidadosamente las atribuciones del gobierno federal y se declaró que todo lo que no estaba comprendido en la definición caía en las atribuciones del gobierno de los Estados. Así, el gobierno de los Estados siguió siendo el derecho común y el gobierno federal fue la excepción".

Es, pues, compleja la Constitución de los Estados Unidos, "obsérvanse allí dos sociedades distintas mezcladas y, si puedo expresarme así, encajadas la una en la otra; vense dos gobiernos completamente separados y casi independientes: uno, habitual e indefinido, que responde a las necesidades cotidianas de la sociedad; otro excepcional y circunscrito, que no se aplica sino a ciertos intereses generales".⁷

Queda claro que la afirmación base de esta tesis es que la soberanía es compartida por la Unión y por cada Estado miembro de ella, de ahí el nombre con el que se le conoce.

Finalmente, a decir de Tocqueville, "la soberanía de la Unión es un ser abstracto que no se une a un corto número de objetos exteriores. La soberanía de los Estados cae bajo todos los sentidos; se la comprende sin dificultad, se la ve obrar en cada instante. Una es nueva, la otra nació por el pueblo mismo. La soberanía de la Unión es obra del arte. La soberanía de los Estados es natural, existe por sí misma, sin esfuerzos, como la autoridad del padre de familia. La soberanía de la Unión no llega a los individuos más que por algunos grandes intereses, representa una parte inmensa y lejana, un sentimiento vago e indefinido. La soberanía de los Estados envuelve a cada ciudadano en cierto modo y llega hasta él cada día. Es la que se encarga de garantizar su propiedad, su libertad y su vida. Influye en todo momento sobre su bienestar o sobre su miseria. La soberanía de los Estados se apoya en los recuerdos, hábitos, perjuicios locales y en el egoísmo localista y de familia, en una palabra, en todas las cosas que hacen el instinto de patria tan poderoso en el corazón del hombre".⁸

2. Tesis de Calhoun y Seidel

⁷Ibid. p. 77.

⁸Ibid. pp. 160 y 161.

Mientras que los autores de la tesis anterior tuvieron como finalidad, por una parte, convencer al pueblo norteamericano de las bondades del nuevo sistema, y darlo a conocer en el viejo continente, por otra; los autores de ésta tuvieron como objeto justificar la separación de los Estados del Sur de Norteamérica, en el caso de Calhoun, y defender a Baviera contra el Reich, en el de Seidel.⁹

Las teorías de Calhoun y Seidel van directamente en contra de la tesis de la cosoberanía, partiendo de la base de que la soberanía, atributo esencial del Estado, es una e indivisible, por lo que dentro de un Estado formado por varios Estados, la soberanía *"no puede pertenecer simultáneamente al Estado central y a los miembros; o les corresponde a éstos, o le corresponde al Estado central. Si les corresponde a los miembros nos hallamos en la presencia de una simple confederación de estados que no constituye sino un vínculo de derecho, un vínculo jurídico del derecho público...; 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 Estados. Aquí tenemos dos alternativas posibles; entre ellas no puede haber transacción ni término medio"*.¹⁰

Lo anterior se debe a que para ellos tanto la Confederación como el Estado federal descansan en la base jurídica de un tratado entre Estados, mientras que el Estado unitario tiene como base una Constitución. Así, *"la Constitución federal descansa sobre el tratado concertado entre los Estados particulares; estos tratados no pueden cambiar de naturaleza y transformarse en una Constitución, de manera que, o bien los tratados continúan subsistiendo de tal modo que lo que existe es una confederación de Estados que conservan su soberanía con todas las consecuencias resultantes, o bien, si la Constitución es la base del Estado federal, no hay forma de explicar jurídicamente la transformación del Estado en ley"*.¹¹ En ese orden de ideas, el dilema que plantea Calhoun es: *"O el Estado federal constituye una simple asociación contractual de los Estados soberanos, o no descansa sobre base jurídica alguna"*.¹²

Concluyen, pues, Calhoun y Seidel, que el Estado federal no debe ni puede existir. Por tanto, tenían que atribuir la soberanía a una de las dos posibilidades: Federación o Estados particulares; y se inclinaron, por razones históricas como ya se dijo, en favor de los Estados particulares. Esta aseveración los llevó a concluir que las competencias federales no son más que competencias delegadas por los Estados particulares y ejercidas por ellos; que el Estado central no puede tener órganos propios siendo los considerados como tales en realidad órganos de los Estados particulares; que las leyes federales no toman carácter

⁹CARPIZO, J., op. cit. p. 233.

¹⁰MOUSKHELI, M., *Teoría Jurídica del Estado Federal*, pp. 187-188.

¹¹MARQUET GUERRERO, P., op. cit. p. 230.

¹²MOUSKHELI, M., op. cit. pp. 132-135.

ejecutivo sino después de su ratificación y promulgación por los Estados particulares. Pero lo más importante, a decir de Calhoun y Seidel, es que por el hecho de ser los titulares de la soberanía, los Estados particulares tienen dos derechos: el de anulación y el de segregación. *"Por el derecho de anulación los Estados pueden anular todos los actos de la federación que consideren contrarios al pacto federal. Y por el derecho de segregación, un Estado puede decidir libremente cuándo va a abandonar la unión".*¹³

3. Tesis de Woodrow Wilson

Wilson, quien fuera presidente de los Estados Unidos, expone su doctrina en dos obras, principalmente: *El Gobierno Congresional de los Estados Unidos* y *El Estado*.

Inicia hablando de un crecimiento de los poderes federales en detrimento de las facultades de los Estados miembros y culmina haciendo hincapié en la unidad del Estado federal.

Sostiene, en principio, que los Estados Unidos han multiplicado sus gobiernos constitucionales hasta igualar el número de los Estados miembros, en los cuales se regulan todas las relaciones ordinarias de los ciudadanos entre sí, en tanto que el gobierno federal se ocupa de los asuntos de interés común, pero que paulatinamente el poder de éste ha ido aumentando. Wilson, pues, está de acuerdo en que en el desarrollo de las constituciones, los nombres persisten más tiempo que las instituciones a que eran originalmente aplicadas; igualmente las instituciones sufren alteraciones fundamentales aun conservando sus nombres originales; y en los Estados Unidos *"ha habido un desarrollo constante de la práctica legislativa, y un constante aumento de precedentes en la gestión de los negocios federales, que ha ensanchado la esfera y alterado las funciones del gobierno, sin afectar sensiblemente al vocabulario de nuestro lenguaje constitucional"*, lo cual es un claro ejemplo de lo anterior; además ello demuestra la elasticidad de la Constitución de los Estados Unidos para adaptarse a las nuevas realidades.

Según Wilson, la realidad demostró lo contrario a lo que suponía Hamilton en *El Federalista*, pues para éste sería más fácil el ensanchamiento de las facultades de los Estados sobre la federación que lo contrario; aquél, sin embargo, afirmó que pasó al revés, aunque *"aun en aquellos tiempos tan llenos de otras preocupaciones había habido signos precursores de la lucha desigual que debía estallar entre las autoridades federales y de Estados"*.

El empleo de las facultades implícitas en favor del Legislativo Federal, que después ha sido el principio dinámico de la historia constitucional norteamericana, provisto de la sanción del Tribunal Supremo, hizo del Congreso el poder dominante. Lo anterior pasó a las Constituciones de los Estados en situación desfavorable, ya que no había en ellos principio

¹³CARPIZO, J., *La Constitución Mexicana de 1917*, p. 233.

semejante de acrecentamiento.

Juntamente con el aumento de la autoridad federal se dio un aumento constante y cierto del sentimiento nacional. *"Fue naturalmente el peso de la guerra el que finalmente y en forma decisiva rompió el equilibrio establecido entre los poderes federales y los poderes de los Estados; es evidente que muchas de las manifestaciones más marcadas de la tendencia centralizadora han aparecido desde la guerra".* Así *"el sentimiento de unidad nacional y de comunidad de destino se hizo lo bastante fuerte para regir plenamente"*.¹⁴

No obstante, es en su obra *El Estado*, donde Wilson expresa con mayor claridad su tesis sobre el Estado federal. Y en ella comenta que, al crearse la Constitución federal, *"los hombres de 1789 querían una unión más perfecta que la que había existido bajo la confederación: sabían que entre las colonias tenía que haber o unión o desintegración, y consideraban la unión útil y querían tenerla en el grado necesario. Pero no sentían ningún cariño especial hacia la unión que iban a consumir, y deseaban hacerla tan floja como fuera posible: tanto como lo consintiera el respeto por el porvenir de los Estados recién creados. Temían harto más tener un gobierno central demasiado fuerte, que tenerlo demasiado débil, y aceptaron la nueva Constitución que la Convención de 1787 les ofrecía, porque estaban convencidos de la verdad de los argumentos presentados por sus defensores, y porque sabían que la unión sería puramente federal, y no implicaba ningún sacrificio real de individualidad o de autonomía por parte de los Estados"*.

Al principio más que mostrarse convencidos, se mostraron tolerantes, sin embargo, según Wilson, *"el nuevo sistema vivió años y años, y poco a poco mostró su fuerza y su eficacia y se comenzó a respetar... El nuevo gobierno debió hacerse nacional a medida que se desarrolló una historia nacional y un sentimiento nacional"*.

Inicialmente los habitantes de cada Estado, faltos de comunicación entre ellos, conservaron sus sentimientos separatistas e ideas localistas, y exigían un absoluto respeto a las prerrogativas estatales. Pero entonces *"los ferrocarriles comenzaron a construirse y multiplicarse; cuando, viéndose unos a otros comerciando juntos los habitantes de todos los Estados comenzaron a acercarse, ya por virtud de sus hábitos y sus instituciones o por sus opiniones y género de vida; cuando los nuevos Estados que se formaron en el Oeste, sin conocer ninguna de las viejas tradiciones coloniales, comenzaron a ser admitidos en la Unión, cuya importancia aumentaban, y de la cual se consideraban nacidos; cuando una segunda guerra con Inglaterra y una lucha fuerte con México, probaron la resistencia del gobierno y fortificaron el sentimiento del patriotismo nacional, entonces se comenzó a pensar que, después de todo, los federalistas tenían razón y que el gobierno federal debía ocupar el primer lugar, aun a costa del orgullo de los Estados"*.

¹⁴WILSON, W., *El Gobierno Congresional en los Estados Unidos*, traducción de Felipe González Garza, pp. 43 y 44. Citado por Marquet Guerrero, op. cit. pp. 231-233.

Claro está que fue la esclavitud el obstáculo más grande que se presentó en la integración del sentimiento nacional. Pero con la guerra de secesión la división se evitó, mantúvose la unión y la esclavitud desapareció para siempre, aunque no la discriminación racial. La unión se hizo más homogénea y esta homogeneidad social del país y el esfuerzo con que se logró, *"hicieron que viéramos —dice Wilson— en el gobierno federal, como nunca, el representante de la nación, y que se modificara de un modo permanente y profundo la manera que se tenía de considerar las antiguas cuestiones relativas a su constitucionalidad y a los derechos de los Estados"*.

Esa transformación, sin embargo, no llevó a los Estados Unidos a convertirse en un Estado unitario, los Estados no fueron absorbidos, sino que conservaron sus prerrogativas, pero, *"en lugar de mirar al gobierno de los Estados Unidos, y al de un Estado, como dos gobiernos, según hacían nuestros padres, nosotros lo consideramos como dos partes de un mismo gobierno, dos partes complementarias de un mismo sistema"*. Es decir, se deja de ver al Estado federal como dos Estados, como dos gobiernos, para percibir que el Estado federal es un sólo gobierno, pero doble, por lo que la naturaleza del Estado federal es ser un gobierno doble.

Las dos partes del gobierno de los Estados Unidos eran diferentes pero no separadas, los gobiernos de los Estados y el federal estaban ajustados de tal forma que no podían funcionar fácilmente y con efectividad, cada uno en su esfera exclusiva, sino que debían adaptarse armónicamente cuando sus atribuciones se cruzaran o fueran paralelas.

Wilson puntualizó, que los Estados de la Unión no eran divisiones administrativas, sino que, según sus propias palabras, *"son los miembros que constituyen la Unión, coordinándose en sus poderes con los de la Unión misma, a la cual no están sometidos en lo que toca a su propia esfera"*.¹⁵

En conclusión, *"lo más importante del pensamiento de Wilson —nos dice el doctor Carpizo—¹⁶ estriba en haber visto que el Estado federal no está dividido, sino que forma una unidad como cualquier otro Estado; que es el gobierno único lo que está cortado, delimitado en competencias, unas que corresponden a la federación y otras a los Estados particulares"*.

4. Tesis de Laband y Jellinek

Esta teoría también se dio para justificar una situación política. En 1870, al vencer los germanos al segundo Napoleón, mal llamado tercero, y crearse en el palacio de Versalles el imperio alemán, surgió entre el pueblo de Goethe, el de los pequeños principados, la

¹⁵WILSON, W., *El Estado*, p. 434. Citado por Marquet Guerrero, op. cit. pp. 234-236.

¹⁶Op. cit. p. 236.

inquietud de su desaparición como Estados. Los Congresos interpelaron a sus príncipes con la pregunta: ¿Es que ya no somos Estados? Laband y Jellinek se ocuparon de hallar respuesta a esa inquietud.¹⁷

Jellinek y Laband, a decir de Mouskheli,¹⁸ coinciden en dos puntos: a) El Estado federal es el único soberano y, sin embargo, b) Las colectividades miembros son así mismo Estados, y precisamente ello es lo que las distingue de todas las colectividades de derecho público.

Las Confederaciones de Estados están reguladas por el derecho internacional, mientras que el Estado federal está constitucionalmente organizado; en aquéllas la autoridad está en cada Estado particular, en éste es la autoridad central quien es soberana. "*Los territorios de los Estados particulares son indirectamente territorios del Imperio, los ciudadanos de estos Estados son indirectamente sujetos del Imperio*", refiriéndose al Imperio alemán. Así, es el Imperio quien conscientemente desiste de algunos poderes para que los Estados particulares los conserven; éstos participan, en tanto que son miembros del Imperio, en la formación de la voluntad de éste.¹⁹

Coinciden también Laband y Jellinek en la consideración de que la soberanía no es nota esencial del Estado, de ahí que puedan existir Estados no soberanos, y son precisamente Estados de este tipo los que integran un Estado federal.

Jellinek fundamenta su teoría sobre la naturaleza del Estado federal en su propia teoría sobre la soberanía y en su conclusión de que ésta no es nota esencial del Estado, pues, según él, "*tanto la antigua doctrina del Estado que atribuye a éste la autarquía, como la moderna de la soberanía, contradicen, llevándose a su última consecuencia, la unión permanente de varios Estados; pues tal unión, cualquiera que pueda ser su construcción jurídica, lleva consigo siempre la dependencia de algunos de aquéllos*".

En ese orden de ideas, si bien para Jellinek la soberanía no es nota esencial del Estado, sí lo son las relaciones de dominación. De ahí que un Estado no soberano sólo puede existir asociado a otro que sea soberano.

Jellinek, pues, define al Estado federal como "*un Estado soberano formado por una variedad de Estados*", pero estos Estados miembros son no soberanos, a pesar de que la Constitución atribuye a los órganos de esos Estados una participación mayor o menor en la soberanía o sea en el ejercicio del poder.

¹⁷Ibid. p. 234.

¹⁸MOUSKHELI, M., op. cit. pp. 212ss.

¹⁹LABAND, Paul, *Le Droit Public de L'Empire Allemand*, pp. 98-100. Citado por Marquet Guerrero, op. cit. p. 238.

Por tanto, los Estados particulares son Estados únicamente dentro de la esfera en que están libres del poder federal. *"Dominar es una actividad necesaria al Estado: sólo es Estado una asociación en cuanto puede dominar. El Estado miembro, por tanto, es Estado si no se halla sometido al poder del Estado federal y pierde el carácter de tal, como de otra parte reconoce un exacto concepto del Estado federal, en cuanto queda sometido al poder de éste. En el campo de acción en que domina el Estado federal, el Estado miembro sólo existe en cuanto tiene el derecho a exigir prestaciones de aquél y a participar en el ejercicio de su soberanía... Los miembros del Estado federal son como tales, esto es, en cuanto participan en la soberanía de la federación, no Estados, sino órganos del Estado federal; y en tanto están sometidos y pueden, sin embargo, exteriorizar una voluntad independiente, son agrupaciones no estatistas".*²⁰

Según Mouskheli,²¹ para Jellinek el Estado federal es el único soberano, pero los miembros de esa unión sí son Estados porque poseen derecho de dominación y en ciertos límites poseen libertad de acción.

Así pues, en resumen la teoría de Jellinek consiste en sostener que la federación es el único soberano, pero sin negar a los miembros de ella la característica de Estados.

5. Tesis de Borel y Le Fur

Esta teoría, principalmente en lo que se refiere a Luis Le Fur, surge a raíz de la crítica que se hace a la teoría de Jellinek; y es Mouskheli quien asocia los nombres de Borel y Le Fur, porque ambos parten de un mismo punto de vista y tienen una tendencia común.

Ambos parten del presupuesto de que la soberanía es nota esencial del Estado y que ésta corresponde precisamente al Estado federal. Tan sólo la primera afirmación es contraria a la base misma en que se sostiene la teoría de Jellinek al respecto. Así pues, desde este punto de vista, los miembros del Estado federal no son Estados. Entonces el meollo del asunto estará en encontrar la diferencia que hay entre el Estado federal y el Estado unitario.

Para Borel, el signo específico del Estado federal es la participación que tienen las entidades federativas en la voluntad nacional. *"Estas colectividades no son Estados propiamente dichos, porque carecen de soberanía; pero su participación en el ejercicio del poder supremo las distingue de los municipios y demás corporaciones del Derecho público. Además, y este es un punto fundamental para el concepto de su carácter jurídico, no son simples distritos electorales: son colectividades que tienen cada una su individualidad distinta y su espíritu de cuerpo social. En una palabra, son órganos, seres orgánicos que cooperan*

²⁰JELLINEK, G., op. cit. p. 597.

²¹Op. cit. p. 218.

como tales a la formación y ejecución de la voluntad del Estado soberano".²²

Para Le Fur esta participación en el ejercicio de la soberanía no basta para caracterizar al Estado federal, ya que esta participación se da en algunas provincias de Estados unitarios. Es necesario, además, que participen en su calidad de miembros del Estado federal en lo que constituye la substancia misma de la soberanía, es decir, en la voluntad del Estado federal todo entero y no sólo en el ejercicio de la soberanía referente a su territorio. Esa participación se consigue gracias a una organización especial del poder público que se concreta en la pluralidad de representantes y de órganos de soberanía, lo que es una consecuencia del doble carácter del Estado federal, integrado simultáneamente por individuos y colectividades miembros de una naturaleza especial. Así, los Estados particulares deben poseer una representación especial, una Cámara de Estados, cuya existencia resulta esencial al Estado federal. Por otra parte, también el pueblo en conjunto, debe tener una representación, so pena de desinteresarse de un Estado con el cual no entra jamás en relación. De ahí la existencia de una Cámara popular, la Cámara de Diputados, integrada por representantes elegidos directamente por el pueblo, independientemente de los Estados particulares. En consecuencia, según Le Fur, la existencia de dos Cámaras puede considerarse no sólo como natural, sino como necesaria dentro del Estado federal.²³ Pero los senadores deben ser elegidos por las Legislaturas de los Estados, que son la representación directa de cada Estado particular. Y cada Estado posee una representación igual en el Senado.

Una característica más del Estado federal, según Le Fur, es la participación directa que tienen los miembros en la revisión de la Constitución Federal, lo que redundaría en una facultad de intervenir en el aumento o disminución de las competencias atribuidas tanto a la Federación como a los Estados miembros.

También, para Le Fur, las colectividades miembros de un Estado federal deben poseer autonomía, la que aunada a la participación de las entidades en la formación de la voluntad del Estado, es lo que caracteriza al Estado federal y es lo que lo distingue del Estado unitario.

Finalmente, Le Fur distingue al Estado federal como *"un Estado que reúne el doble carácter de Estado y Federación de colectividades públicas de una naturaleza especial; estas últimas participan a la vez de la naturaleza de la provincia autónoma y de la de las ciudades de una república; se distinguen de las colectividades no soberanas en que son llamadas a participar en la formación de la voluntad del Estado, con lo cual participan en la substancia misma de la soberanía federal"*.²⁴

6. Tesis de Kelsen

²²Ibid. p. 226.

²³MARQUET GUERRERO, P., op. cit. p. 241.

²⁴Ibid. p. 242.

Tanto la teoría de Kelsen, como las de Jean Dabin y Manuel Mouskheli, de las que nos ocuparemos después, explican la naturaleza del Estado federal partiendo de un elemento, no considerado anteriormente, como es el de la descentralización.

Para comprender mejor la doctrina de Kelsen, tenemos que familiarizarnos previamente con los conceptos que le sirven de base para sus conclusiones posteriores. En tal virtud, trataremos de precisar, brevemente, su idea de descentralización.

Para el profesor vienés, *"el Estado es un orden jurídico. Sus elementos: territorio y pueblo, representan las esferas territorial y personal de validez de ese orden... la centralización y la descentralización, generalmente consideradas como formas de organización estatal referidas a la división territorial, tienen que entenderse como dos tipos de ordenamientos jurídicos. La diferencia entre un Estado centralizado y otro descentralizado tiene que buscarse en una diversidad de sus ordenamientos legales. De hecho todos los problemas de centralización y descentralización son... problemas que atañen a las esferas de validez de las normas jurídicas y a los órganos creadores y aplicadores de tales normas"*.

Tanto la centralización como la descentralización tienen un aspecto estático y otro dinámico. Conforme al primero habrá centralización o descentralización según sea el ámbito territorial de validez de las normas jurídicas: así *"un orden jurídico centralizado implica que todas las normas de ese orden tienen validez en la totalidad del territorio sobre el cual el propio orden se extiende"*, y será descentralizado si las normas tienen validez sólo para una parte del territorio. Sin embargo, *"la centralización o descentralización de un orden jurídico pueden ser cuantitativamente de diverso grado. El grado de centralización o descentralización se encuentra determinado por la proporción relativa del número e importancia de las normas centrales o locales... La centralización es total si todas las normas son válidas para la totalidad del territorio. La descentralización es total cuando las normas solamente son válidas para partes distintas del territorio... Cuando ni la centralización ni la descentralización son totales, hablamos de descentralización parcial y de centralización parcial, lo que equivale a lo mismo. La descentralización y la centralización totales son sólo polos ideales. Hay un cierto minimum al cual no puede descender la centralización, y un cierto maximum que la descentralización no puede rebasar sin que se produzca la disolución de la comunidad jurídica; una norma cuando menos, la básica, tiene que ser norma central, es decir, tiene que ser válida para todo el territorio, ya que de otro modo éste no sería el territorio de un solo orden jurídico, ni se podría hablar de la descentralización como una división territorial de la misma comunidad jurídica. El derecho positivo sólo conoce la centralización y la descentralización parciales"*.

Por otra parte, en cuanto al aspecto dinámico, habrá centralización o descentralización según los métodos de creación y ejecución de las normas. Si las normas son creadas y ejecutadas por un sólo órgano, habrá centralización; si por el contrario lo hacen diversos órganos, habrá descentralización.

De lo anterior se desprende que puede haber centralización estática y descentralización dinámica a la vez, y viceversa.

Pero, además, *"para el concepto dinámico de la centralización y descentralización no sólo tiene importancia el número de los órganos creadores de normas, sino también la forma en que tales órganos sean instituidos"*. Tomando esto también en consideración se puede afirmar que *"la descentralización es a un tiempo estática y dinámica, cuando el orden jurídico válido solamente para una comunidad parcial es creado por órganos electos por los miembros de esta comunidad parcial"*.

Por lo arriba expresado, es claro que para Kelsen *"lo único que distingue a un Estado unitario dividido en provincias autónomas, de un Estado federal, es el grado de descentralización"*. Habrá que precisar entonces cuál es ese grado de descentralización del Estado federal, y Kelsen lo hace diciendo que *"en la escala de la descentralización, el Estado federal ocupa un lugar intermedio entre el unitario y una unión internacional de Estados. El Estado federal presenta un grado de descentralización que es todavía compatible con una comunidad jurídica constituida por el derecho nacional, esto es, con un Estado, y un grado de centralización que ya no es compatible con una comunidad jurídica internacional, es decir, con una comunidad constituida por el derecho internacional"*.

Para el jefe de la Escuela de Viena *"el orden jurídico de un Estado federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio y de normas locales que valen solamente para partes de ese territorio... Las normas centrales generales o leyes federales son creadas por un órgano legislativo central, la legislatura de la federación, mientras que las generales locales son creadas por órganos legislativos locales"*.

A decir de Kelsen, en un Estado federal encontramos tres órdenes jurídicos diversos: el orden jurídico total, del Estado federal; el orden jurídico central, de la Federación, y los órdenes jurídicos locales, de las comunidades jurídicas parciales o Estados miembros. Sin embargo, la teoría tradicional identifica erróneamente a la federación con el Estado federal total.

En el Estado federal los Estados miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional. Sin embargo, esa autonomía está limitada, pues generalmente sus Constituciones deben estar acordes con ciertos principios constitucionales de la Constitución Federal, pero que no obstante es suficiente para distinguirlos de las provincias de un Estado unitario.

Otro aspecto importante es que *"la centralización en el Estado federal, esto es, el hecho de que una considerable porción de las normas del orden jurídico total tengan validez en toda la extensión de la federación, se encuentra limitada por el hecho de que el órgano legislativo central está compuesto de la siguiente manera, especialmente típica del Estado federal: consta de dos Cámaras; los miembros de una de ellas son directamente elegidos por*

todo el pueblo del Estado federal. La primera es la llamada Cámara de los representantes, o de diputados, también llamada popular. La segunda se compone de individuos elegidos, bien por el pueblo, bien por el órgano legislativo de cada Estado miembro. Los representantes son considerados como representantes de los Estados miembros. Esta segunda Cámara lleva el nombre de Cámara de los Estados, o Senado. Corresponde al tipo ideal del Estado federal que los Estados componentes se encuentren igualmente representados en la Cámara de los Estados, o Senado, y cada Estado miembro, independientemente de su extensión, es decir, independientemente de la amplitud de su territorio o el número de sus habitantes, envíe al Senado el mismo número de representantes".

Finalmente, "en el Estado federal no solamente la competencia legislativa se encuentra dividida entre la federación y los Estados miembros, sino también la competencia judicial y la competencia administrativa. Además de los tribunales federales, existen los de los Estados miembros; al lado de los órganos administrativos de la federación, encontramos los de los Estados componentes".²⁵ Aquí es importante señalar que el Estado federal u orden total posee también órganos propios como el poder revisor de la Constitución, pues sólo así se garantiza la conservación del equilibrio entre la Federación y los Estados miembros.

7. Tesis de Jean Dabin

Como dijimos anteriormente, también para Dabin es fundamental la descentralización en la consideración del Estado federal.

En principio considera que la descentralización es una cuestión de separación, acompañada de colaboración y jerarquía; piensa que se trata siempre de la estructura del poder político. Así, "el poder político está centralizado cuando la autoridad que rige el Estado monopoliza, junto con el cuidado del bien público en todos los lugares, de todas las materias y en todos los aspectos, el poder de mando y el ejercicio de las funciones que caracterizan a la potestad pública. Y está descentralizado cuando, en variable medida, se admite que ciertos grupos más o menos naturales existentes en el seno del Estado —comunidades, provincias, regiones, agrupamientos nacionales o corporativos— posean en propiedad determinadas atribuciones de la potestad pública, que ejercitan por medio de órganos escogidos por ellos e independientes del Estado". Pero la descentralización nace cuando ese grupo se eleva al nivel de órgano de derecho público y coopera con el Estado a la realización del bien público.

La principal ventaja de la descentralización, según Dabin, consiste en "descargar al poder central de una multitud de deberes de interés público; que, sin duda, desempeñarán las autoridades locales mejor que él, con más competencia y menos gastos".²⁶ Con ello también

²⁵KELSEN, H., op. cit. pp. 361-380.

²⁶DABIN, J., *Doctrina General del Estado*, pp. 314-322.

el sistema de descentralización da satisfacción a un principio de elevada moralidad, porque al asociar a los grupos en la realización de tareas propias, el poder está demostrando su respeto por la persona humana.

"Dabin nos advierte —dice el Doctor Carpizo²⁷— que no hay que identificar el Estado centralizado con el Estado absolutista, y al descentralizado con la democracia, ya que el Estado moderno, que nació en el siglo VI, ha sido centralizador en exceso sin importar que haya sido: monarquía absoluta, democracia revolucionaria o que se haya inspirado en el liberalismo o en el socialismo de Estado".

Las ideas anteriores las aplica Dabin al Estado federal, al cual considera como una hipótesis de descentralización con base territorial. Piensa que la descentralización, en este caso, se enlaza con el problema del poder y no con el Estado como tal; por tanto, la forma unitaria o federal atañe más al poder que al propio Estado, por lo que considera que sería preferible hablar de sistema de gobierno federal.

Lo descentralizado, pues, es el poder, ya que el sistema federal es régimen complejo de gobierno, *"en que hallamos combinadas dos soluciones enlazadas con dos aspectos diferentes de la teoría del poder: por una parte, una solución de descentralización muy amplia en beneficio de las colectividades componentes; por la otra, una solución de participación de las colectividades mismas en el gobierno del Estado federal"*. O sea que los Estados particulares, en los límites de su competencia, actúan con independencia, pero, además, intervienen en el gobierno central como en el caso de la integración de los poderes de la Federación.

Así, las características de las entidades particulares en un Estado federal son las siguientes: a) Tienen todas las funciones del poder gubernamental y administrativo; b) Dentro de su competencia ejercen el gobierno con exclusión de toda vigilancia, y c) Conservan la facultad de regularse a sí mismos y regular su propia Constitución.

Dabin admite, además, que el único soberano es el Estado federal y no los Estados particulares por más autónomos que sean. Y, finalmente, considera que el sistema federal de gobierno *"permite una adaptación del régimen estatal a las particularidades de toda especie de poblaciones y regímenes, sin sacrificar el beneficio de cierta unidad"*; señala, sin embargo, como aspecto negativo, la diversidad de legislaciones y el peligro de fricciones entre la autoridad federal con alguno o varios de los Estados miembros, empero, el balance, según Dabin, resulta favorable al federalismo.²⁸

8. Tesis de Mouskheli

²⁷Op. cit. p. 236.

²⁸DABIN, J., op. cit. pp. 328-332.

Según esta teoría el Estado federal se presenta como un Estado unitario con un gobierno doble. Posee un doble rostro: en ciertos aspectos se presenta como un Estado unitario y en otros se presenta *"como una agrupación federativa de colectividades inferiores, descentralizadas hasta el más alto grado y que toman parte en la formación de la voluntad del Estado. Este doble aspecto se debe a la necesidad de conciliar dos tendencias: el deseo de constituir un Estado poderoso desde el punto de vista internacional, garantizando a las colectividades miembros la conservación de sus particularidades nacionales"*.

El Estado federal presenta varias similitudes con el Estado unitario. La primera se advierte al observarse las relaciones entre el Estado central y las colectividades miembros, en que el primero aparece como de superior jerarquía a los Estados miembros que gozan de autonomía constitucional; esta superioridad se manifiesta en varios aspectos: a) La amplitud de las atribuciones del Estado federal; b) En las relaciones del derecho del Estado federal con el derecho de cada Estado particular, ya que también, en términos generales, el derecho federal aventaja al derecho particular en virtud de la superioridad jurídica del Estado central. Sin embargo, la plena soberanía del Estado federal le permite incluir en su Constitución una variedad de soluciones; c) En la solución de los conflictos entre el Estado federal y los Estados particulares, en que corresponde la superioridad al Estado federal; d) Se manifiesta también la superioridad del Estado federal *"por la facultad que tiene de inmiscuirse en las organizaciones legislativas de los Estados particulares —esto es particularmente notorio en lo que se refiere, en casi todas las Constituciones federales, a la exigencia de que el Estado particular adopte la forma de gobierno republicana—"*; igualmente existe la exigencia de no contradecir a la Constitución federal en lo que toca a los principios fundamentales que esta establezca; e) El Estado federal se reserva cierto derecho de vigilancia y de inspección sobre los Estados miembros; f) Finalmente, se manifiesta en el hecho de que el Estado federal es quien tiene el derecho de fijar su propia competencia, si bien ello requiere una o varias modificaciones constitucionales, que como tales deben someterse a las condiciones especiales previstas al efecto.

"Una segunda similitud entre el Estado federal y el Estado unitario lo es la nacionalidad única, la nacionalidad federal, aunque los nativos y en ciertos casos los residentes de los Estados-miembros pueden como tales participar en los asuntos exclusivos de éstos, pudiendo desde luego participar con los nativos y residentes de los Estados-miembros, en los asuntos de índole federal".

La tercera similitud que ve Mouskheli entre el Estado federal y el Estado unitario es la unidad de su territorio; pues si bien éste se haya dividido entre diversos Estados, esta división *"no afecta en modo alguno a la unidad del territorio, de la misma manera que la subdivisión territorial de un Estado unitario no supone mengua de su unidad"*.

Otra semejanza es que el Estado federal se presenta como un Estado completo, con poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial federales.

Por último, *"el Estado federal guarda semejanza con el Estado unitario en lo que se refiere a sus atribuciones internacionales que en principio son ejercidas por el Estado federal, de manera que generalmente los Estados miembros no mantienen relaciones diplomáticas con los Estados extranjeros"*.

No obstante la serie de similitudes entre el Estado federal y el Estado unitario, existen aspectos de importancia capital que los distinguen.

Para Mouskheli, la descentralización y el federalismo son de la misma naturaleza, y el federalismo es una forma de descentralización más compleja, una descentralización que llega a un grado que no se da en el Estado unitario. Por tanto, el Estado federal se presenta como un Estado con una descentralización política más elevada que otros tipos de descentralización conocidos.

Para Mouskheli el federalismo se presenta como una forma de descentralización que se caracteriza por dos rasgos: a) La autonomía constitucional, y b) La participación de los Estados miembros en la legislación central y hasta en la ejecución, participación que se realiza de diferentes maneras. *"Estos dos rasgos se presentan en todos los Estados federales, y no existirá Estado federal si faltase alguno de ellos. De éstos el fundamental y más importante es el que consiste en la cooperación de los miembros en la formación de la voluntad federal, pero de cualquier modo él solo no es suficiente para caracterizar a un Estado federal"*.

La autonomía constitucional consiste en el derecho que tiene una comunidad jurídica de darse una constitución y en el derecho de modificarla. En el Estado federal los Estados miembros poseen una Constitución propia, libremente promulgada por ellos. *"La descentralización así extendida hasta la Constitución, puede ser perfecta o imperfecta; es perfecta cuando la Constitución central no puede determinar el contenido de las Constituciones particulares ni abrogarlas ni modificarlas. Es, por el contrario, imperfecta, cuando falta uno de estos dos rasgos"*.

De lo anterior se deduce que la descentralización es normalmente imperfecta porque la Constitución contiene generalmente normas que son obligatorias para las Constituciones particulares; todos los Estados federales formulan, expresa o tácitamente, una limitación de la libertad constitucional de los Estados miembros: el establecimiento de la forma republicana de gobierno.

Es necesario, por otra parte, que los Estados miembros posean el derecho de modificar su propia Constitución, aunque siempre respetando las disposiciones de la Constitución federal. Sin embargo, si el Estado central puede modificar la Constitución federal, modifica así las Constituciones locales, o mejor, obliga a los Estados miembros a introducir a sus respectivas Constituciones las modificaciones necesarias a fin de restablecer la concordancia interrumpida. Así, el derecho de revisar la Constitución deja de ser facultad exclusiva del Estado miembro, ya que el Estado central puede obligarle a ello indirectamente al modificar

la Constitución federal. Este hecho, que afecta la esencia misma de la autonomía de las entidades, puede ser salvado reconociendo a éstas participación directa en cualquier revisión a la Constitución federal.

El segundo rasgo que caracteriza al Estado federal es la participación de los Estados miembros en la formación de la voluntad general y se realiza, según Mouskheli, de dos maneras: indirectamente por la existencia de una Cámara a la que los Estados miembros envían sus representantes, y directamente por su participación en la revisión constitucional.

La participación indirecta se da a raíz de que en todo Estado federal existen dos Cámaras, una la Cámara de diputados o Cámara popular, y otra, la Cámara de los Estados o Senado. Ahora bien, el Senado normalmente comparte con la Cámara de diputados el poder legislativo, en el sentido de que la ley no es perfecta si no es votada por ambas Cámaras. Para Mouskheli, la participación indirecta de las colectividades miembros sólo puede ser efectiva si existen dos caracteres: igualdad de representación de todas ellas y necesidad del consentimiento de la Cámara de los Estados para que una ley pueda considerarse perfecta.

La participación directa se realiza por medio de una cooperación más o menos estrecha de las colectividades miembros en la revisión de la Constitución federal. Esta participación la llevan a efecto los Estados miembros indirectamente con la actuación del Senado y directamente de acuerdo con la intervención de las Legislaturas locales.

Para Mouskheli, ni la participación directa ni la indirecta son, como tales, esenciales al Estado federal, pero sí lo es la participación misma en la formación de la voluntad federal.

Finalmente, Mouskheli define al Estado federal como *"un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y del grado más elevado; que se compone de colectividades miembros dominadas por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de este modo de todas las demás colectividades públicas inferiores"*.²⁹

9. Tesis de Carl Schmitt

Carl Schmitt dedica la última sección de su libro *Teoría de la Constitución* al estudio de lo que él denomina *Teoría Constitucional de la Federación*.

Para Schmitt *"la federación es una unión permanente, basada en libre convención, y al servicio del fin común de la autoconservación de todos los miembros, mediante la cual cambia el total status político de cada uno de los miembros en atención al fin común"*.

²⁹MOUSKHELI, M., op. cit. pp. 149-319.

La Federación origina un nuevo *status* de cada miembro, el ingreso mismo a la Federación supone para éste una reforma a su propia Constitución, o aun en caso de que ésta no se realice formalmente, la reforma se produce esencialmente en la Constitución en sentido positivo.

De la determinación conceptual de la Federación se sigue: primero, que la Federación comprende a todo Estado en su existencia total como unidad política, y le acopla como un todo en una asociación política existente.

En segundo lugar, que el pacto federal tiene por finalidad una ordenación permanente.

En tercer término que *"el pacto federal es un acto de singular especie, un pacto constitucional. Su acuerdo es un acto de poder constituyente. Su contenido es, al mismo tiempo, contenido de la Constitución Federal y un elemento de la Constitución de cada uno de los Estados miembros"*.

En cuarto lugar, la Federación reconoce por finalidad el mantenimiento de la existencia política de todos sus miembros en el marco de la Federación.

En quinto lugar, hacia el exterior, la Federación protege a sus miembros contra el peligro de guerra y contra todo ataque. Hacia dentro, la Federación significa necesariamente una permanente pacificación, lo que se traduce en una renuncia definitiva de cada Estado miembro a valerse por sí mismo.

Una sexta cuestión es que *"no hay federación sin ingerencia de ésta en los asuntos de los Estados miembros. Como la federación tiene una existencia política, necesita tener un derecho de inspección, poder decidir y, en caso necesario, intervenir a cerca de los medios para el mantenimiento, garantía y seguridad de la federación"*.

En último término, para Schmitt *"toda federación como tal puede hacer la guerra y tiene el ius belli. No hay, pues, federación sin posibilidad de una guerra federal"*.

Se dan en la Federación, a decir de Schmitt, tres antinomias jurídicas y políticas, las cuales son salvadas por la exigencia de homogeneidad, ya que *"toda federación descansa sobre un supuesto esencial, cual es la homogeneidad substancial que da lugar a una coincidencia concreta, factible, de los Estados-miembros y es causa de que no se produzca en el seno de la federación el caso extremo del conflicto"*. Esta homogeneidad es normalmente la nacional de la población y la del principio político.

La primera antinomia consiste en el hecho de que la Federación tiene por finalidad la conservación de la independencia política de cada miembro, pero resulta que la pertenencia misma a una Federación supone una disminución de esa independencia, pues conduce a la renuncia al *ius belli*, es decir, al medio esencial de la autoconservación. Esta antinomia se

soluciona con la exigencia de la homogeneidad de los miembros, pues siendo el sentido de una guerra que ésta se haga en interés de la autoconservación y en contra de un verdadero enemigo, éste será siempre algo o alguien ajeno y extraño a la propia Federación. Por ello, sólo tiene sentido la renuncia permanente al *ius belli* frente a aquellos estados con los cuales la posibilidad de enemistad está definitiva y permanentemente excluida.

Se da otra antinomia consistente en que, por una parte, el Estado miembro pretende mantener por medio de la Federación su independencia política, así como de asegurar su autodeterminación; por otra parte, toda Federación supone intervenciones, siendo por ejemplo la ejecución federal una injerencia que suprime la autodeterminación absoluta del Estado a que afecta. Esta antinomia se resuelve, sin embargo, porque la voluntad de autodeterminación sólo puede ser negada o cuestionada, mediante una efectiva injerencia extraña, en tanto que las intervenciones de la Federación en los asuntos de sus miembros, en la medida que la Constitución lo permita, no son una injerencia extraña.

Encuentra Schmitt una tercera antinomia: en un Estado federal coexisten la Federación y los Estados miembros, no pudiendo suprimir uno al otro, y ninguno está subordinado al otro; la Federación consiste en la vinculación existencial y en el equilibrio entre Federación y Estados miembros. Esta tercera antinomia reconoce como última base el que toda coexistencia de unidades políticas independientes, en el marco de una unidad conjunta igualmente dotada de existencia política, tiene que aparecer como una contradicción. La antinomia se presenta en torno al derecho de secesión, pues el concepto de una unidad política permanente, formada por Estados, y que a pesar de sus fundamentos contractuales, no puede ser abandonada, aparece como una cosa contradictoria en grado sumo. La solución que Schmitt da a esta antinomia consiste en que, dada la homogeneidad substancial de sus miembros, se encuentra completamente excluido el caso de conflicto existencial decisivo, siendo esta exclusión fundamental o básica para la existencia misma de la Federación,

De los conceptos fundamentales de su *Teoría Constitucional de la Federación*, Schmitt deduce las siguientes consecuencias:

1ª. *"Toda federación tiene, como tal, una existencia política con un ius belli independiente. No tiene en cambio un poder Constituyente propio sino que se apoya en un pacto"*.

2ª. Toda Federación, como tal, es sujeto, tanto de derecho internacional, como de derecho político.

3ª. Toda Federación tiene un territorio federal; éste se compone de los territorios de los Estados miembros. Existen además territorios federales en sentido distinto del expuesto, dominados por la Federación como tales, en razón de sus deficiencias o su insuficiencia para subsistir políticamente por sí mismos. Sólo en el primer sentido el territorio federal se presenta como inherente al Estado federal mismo, en el segundo, su aparición es eventual.

4ª. La representación de la Federación es la asamblea federal como asamblea de representantes de las unidades políticas integrantes de la Federación. Así la voluntad federal es voluntad de cada uno de los integrantes de los Estados miembros, y cada uno queda constitucionalmente ligado a la resolución federal, de modo inmediato y para el derecho político.

5ª. Sobre el poder de mando de la Federación respecto de los Estados miembros, resulta indiferente si existe o no una facultad directa de mando a favor de las autoridades federales frente a las autoridades del Estado miembro; pero, aun en el caso de no existir esa facultad, la transformación exigible se presenta como un fenómeno jurídico-político operado en el seno de la Federación.

6ª. La Federación siempre tiene a su favor algunas facultades esenciales: el *ius belli* independiente hacia el exterior e inspección federal hacia el interior, que supone la posibilidad de ejecución e intervención federal.

7ª. *"Las empresas de alta traición contra la federación como tal, han de merecer el trato de alta traición en cada uno de los Estados miembros"*.

8ª. La última consecuencia que Schmitt deduce se refiere a la situación en torno a la democracia y el federalismo. Sostiene que ambos descansan en el supuesto de una homogeneidad, lo cual conduce necesariamente a que para la formación de una Federación de Estados democráticos es necesaria la conjunción de la homogeneidad democrática con la homogeneidad federal. La homogeneidad democrática fácilmente rebasa las fronteras políticas de los Estados miembros y, con ello, puede suprimir la situación de equilibrio de la coexistencia de la Federación y los Estados miembros en favor de una unidad común. Es decir, en la medida en que penetra la democracia se reduce la independencia política de los Estados miembros. Así, la vinculación de democracia y organización federal del Estado lleva a un tipo independiente, peculiar, de organización del Estado, el Estado federal sin fundamentos federales. En este tipo de Estado hay un solo pueblo, lo que lleva a Schmitt a decir que *"el carácter estatal de los antiguos miembros queda, pues, suprimido. Pues Estado es la unidad política de un pueblo, y en un Estado cuyo modo y forma de existencia política descansa en la voluntad Constituyente de todo el pueblo, no puede existir más que una unidad política. En cambio, en toda auténtica federación, sigue existiendo, junto a la federación, una pluralidad de unidades políticas"*.³⁰

³⁰SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*, pp. 421-449.

SEGUNDA PARTE

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

CAPÍTULO I PLANTEAMIENTO

1. El papel de las circunstancias históricas

Para un buen estudio y una buena comprensión de las instituciones que informan la vida de un país, es recomendable hacer un viaje en el tiempo para ubicarnos, en lo posible, en las circunstancias históricas que las vieron nacer y desarrollarse hasta llegar a nuestros días, y para indagar el papel que éstas jugaron en su nacimiento y desarrollo.

Ahora bien, si para la mayoría de instituciones se recomienda tal viaje, para el estudio y comprensión del federalismo, máxime el mexicano, se impone. Y se impone porque, a diferencia de otras, el federalismo es ante todo un fenómeno histórico, en el federalismo primero se da el hecho, la práctica, y posteriormente la doctrina, la explicación del hecho. Más aun, las primeras elaboraciones doctrinales sobre la naturaleza del federalismo se dan para justificarlo como un hecho ya consumado, o incluso para atacarlo, pero también como algo ya instituido.

Así pues, en el federalismo las circunstancias históricas desempeñan un papel fundamental, pues son ellas las que le dan origen. Claro está que en el transcurso de los años, para la adopción del sistema federal, se toman también en cuenta los modelos históricos y la doctrina elaborada a raíz de ellos.

Previo al estudio del caso mexicano, señalaremos algunos ejemplos donde queda de manifiesto el papel jugado por las circunstancias históricas en la implantación del federalismo.

a) Los Estados Unidos de América

Trascendental significación representa el ejemplo estadounidense, pues se trata del primer Estado federativo.

Las trece colonias inglesas que se establecieron en el litoral del Atlántico eran independientes entre sí y dependientes de Inglaterra. Y es precisamente la necesidad de un frente común contra ésta la que hace que se unan, sacrificando su independencia entre sí. Así, tras el fallido intento de la Confederación y ya consumada la paz con Inglaterra, surge la Constitución de 1787, que trazó las líneas maestras del sistema federal,¹ aprovechando la coyuntura histórica y política y no obedeciendo a principios filosóficos y doctrinales.²

¹TENA RAMÍREZ, F., op. cit. pp. 102-108.

²BARRAGÁN BARAGÁN, J., *Principios sobre el federalismo mexicano*, p. 9.

b) La República Socialista Eslovaca

Parecida coyuntura política se presentó cuando en 1918 se disuelve el imperio austro-húngaro, favoreciendo el que dos reinos muy diferentes: el reino de Bohemia, habitado por la raza checa y gobernado desde el siglo XVII por los Habsburgo; y el reino de Eslovaquia, adscrito también desde siglos antes al reino de Hungría; resolvieran firmar un pacto de unión mutua y consintieran un gobierno unitario, primero, por más de cuarenta años y luego, en 1960, un gobierno federativo, bajo la forma de República Socialista Eslovaca.³

En este caso, las circunstancias que se presentan en el contexto de la coyuntura política que unió a los checos y eslovacos, fueron la disolución del imperio austro-húngaro y la Segunda Guerra Mundial. No aparecen tampoco aquí ni la doctrina ni la filosofía como el fundamento inmediato de la federalización.⁴

c) Yugoslavia

Al término de la Primera Guerra Mundial y hasta la Segunda, se impuso a los tradicionales pueblos de Serbia, Croacia y Eslovenia un gobierno unitario y centralizador, pero a partir de la Segunda Guerra y en base a una declaración formal del 29 de diciembre de 1943, el Frente Unido Lucha de Liberación Nacional, se le configuró como República Socialista Federal, agrupando a seis repúblicas (Serbia, Croacia, Eslovenia, Macedonia, Montenegro y Bosnia-Herzegovina) y dos Provincias autónomas.⁵

2. Hipótesis del nacimiento del federalismo en México

Respecto al caso mexicano se han dado cuatro posturas respecto a su origen: un resurgimiento de formas de organización prehispánicas, una imposición por parte de los Estados Unidos de América, una imitación extralógica del sistema del propio Estados Unidos de América y una consecuencia de las circunstancias históricas de la época. Brevemente nos ocuparemos de las tres primeras, pues la última, que consideramos la más acertada, la trataremos en el capítulo siguiente.

Respecto de la primera hipótesis citaremos en lo conducente a los autores que nos parecen los más significativos. Ignacio Romerovargas Iturbide dice que *"la federación de Anáhuac llamada 'hueytlahtocáyotl' (amistad de grandes Estados) estaba constituida por treinta y ocho señoríos autónomos y autárquicos unidos bajo un régimen federal de la confederación de Tenochtitlan, Tetzaco y Tlacopan, no pudiendo los Estados confederados*

³KANPP, V. y otros en *Federalismo Europeo*, T. I, *Regímenes socialistas*, pp. 7ss. Citado por Barragán Barragán, op. cit. p. 9.

⁴BARRAGÁN BARRAGÁN, J., op. cit. p. 9.

⁵KANPP, V. y otros, op. cit. pp. 157ss. Citado por Barragán Barragán, op. cit. p. 10.

celebrar pactos internacionales ni intervenir en los gobiernos de otros señoríos y tenían que contribuir con tributos, guerreros y trabajo para el sostenimiento del Estado".⁶ Agustín Cué Cánovas dice que el federalismo mexicano tiene varias causas y entre ellas se encuentra "la organización política y colonial de los pueblos prehispánicos. El federalismo mexicano resulta, pues, en primer término y en sus aspectos regional y principalmente local, una supervivencia indígena en nuestra vida política... el Estado federal mexicano tiene también su raíz primigenia en la federación —más precisamente confederación—, de varios Estados indígenas del centro de México unidos en alianzas como la Tenochtitlan-Tezcoco-Tlalpan y la de Tlaxcala-Cholula-Huejotzingo, en torno a las cuales se agrupaban numerosos señoríos. Lo mismo ocurrió en el Norte de Yucatán con la confederación de Mayapán".⁷ Jorge Sayeg Helú, que en general comparte la cuarta hipótesis, dice que "la raíz más profunda de nuestro federalismo se encuentra en la organización político-social del México antiguo: la triple alianza (azteca-acolhua-tepaneca) en torno de la cual se agrupaban numerosos señoríos, que venían a constituir verdaderas Provincias federales: se trataba de una serie de autonomías territoriales que formando auténticas confederaciones, giraban alrededor de las grandes alianzas (México-Tenochtitlan-Tezcoco-Tlacopan; Tlaxcala-Cholula-Huejotzingo)". El propio Sayeg Helú apunta que este sistema de autonomías locales se mantuvo, en sus lineamientos generales, durante la colonia, a través de la división regional en reinos y Provincias y de la división local en repúblicas de indias y cabildos municipales.⁸ Finalmente, Daniel Moreno afirma que existen antecedentes poco recogidos del federalismo, como son los señoríos: azteca, tarasco, maya, otomí, mixteco-zapoteca y otros, que en buena parte sirvieron de base para la organización de las Provincias españolas; y que otro factor que influyó en el desarrollo del federalismo incipiente fue el caciquismo, o sea la forma de gobierno indígena que, bajo la influencia española, adulteró el poderío legítimo de los señores del mundo prehispánico.⁹

Esta primera hipótesis nos parece poco sostenible, entre otras razones, porque no hay base para pensar que el régimen de los pueblos del Anáhuac hubiera respondido al pensamiento federal, porque entre los creadores del federalismo mexicano jamás se mencionó tal antecedente y porque, aunque haya existido, no dejó huella alguna.¹⁰

La segunda hipótesis, que considera el federalismo mexicano como una imposición de el vecino país del Norte, tiene en José Fuentes Mares, Martínez de la Serna y Rogelio Ramos Dávila a sus exponentes, siendo el primero su más aguerrido defensor. Según esta postura, los Estados Unidos de América impusieron el federalismo en México como método para

⁶ROMEROVARGAS, I., *La Cámara de Senadores de la República Mexicana*, p. 11. Citado por Carpizo, *Estudios Constitucionales*, p. 89.

⁷CUÉ CÁNOVAS, A., *El Federalismo Mexicano*, pp. 10-14. Citado por Carpizo, *Estudios Constitucionales*, p. 89.

⁸SAYEG HELÚ, J., *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*, pp. 75-76.

⁹MORENO, D., op. cit. pp. 104-109.

¹⁰CARPIZO, J., *Estudios Constitucionales*, p. 89.

lograr su expansión territorial y para destruir la grandeza del Imperio mexicano de 1822, mediante su desintegración territorial; y atribuyen a Joel Robert Poinsett el papel de cerebro y ejecutor de la maniobra federalista en México.¹¹ Para demostrar la intervención de los Estados Unidos, cita Fuentes Mares un fragmento de una Carta de Jefferson enviada a París al señor Stuart el 25 de enero de 1786: "*Nuestra confederación debe ser considerada como el nido desde el cual toda América habrá de ser poblada... por el momento aquellos países se encuentran en las mejores manos (las españolas), y sólo temo que éstas resulten débiles en demasía para mantenerlos sujetos hasta que nuestra población progrese lo suficiente para ir arrebatándoselos, parte por parte*".¹² Más aun, la doctrina Monroe, derivada del mensaje de 2 de diciembre de 1822, por parte del presidente de los Estados Unidos de América, James Monroe, manifiesta claramente que ese país rompía con Europa para que América fuera para los americanos del Norte, fungiendo como el gran nido del que habló Jefferson. En cuanto al papel de Poinsett, citan una serie de raras coincidencias que los llevan a considerarlo el padre del federalismo mexicano, relegando a un segundo puesto a Ramos Arizpe. Entre tales coincidencias señalan las siguientes: la pasión federalista es después de la llegada de Poinsett —19 de octubre de 1822—; el Plan de Casa Mata, de cuyo papel nos ocuparemos más adelante, es obra de Santa Anna y Echávarri, justo los que dieron la bienvenida a Poinsett en Veracruz; los teóricos del federalismo fueron inseparables amigos de Poinsett —L. de Zavala y Ramos Arizpe—; la gran logia yorkina y el partido americano o federal, ambos creados por Poinsett, tenían los mismos dirigentes —L. de Zavala y Ramos Arizpe—; a la caída del Imperio de Iturbide todos sus actos fueron anulados, excepto el permiso de colonización de las trescientas familias sajonas en Texas;¹³ el argumento de que los pueblos de las Provincias exigían el federalismo no es sino irrisorio, ni los diputados sabían lo que era eso, etc..¹⁴ Finalmente en cuanto a los resultados, señalan los creadores de esta teoría, los siguientes: el 12 de junio de 1823 el Congreso Mexicano opta por el federalismo y el 1º de julio Centroamérica comunica a México que por virtud del federalismo reasume su soberanía; Yucatán, por la misma razón, estuvo a punto de separarse definitivamente de México y en 1847 se consuma la desintegración territorial que fue pretendida también por medio de el federalismo.¹⁵

Esta segunda hipótesis nos merece los siguientes comentarios: primero: no es remoto que esa haya sido la intención de nuestros *amigos* del Norte, pero en todo caso, sólo aprovecharon la situación histórica y política que se vivía en México. Segundo: tampoco es remoto que Poinsett haya influido en Santa Anna, Echávarri, Zavala y Ramos Arizpe, pero igualmente, de no haber sido por el momento histórico y político que vivía México, de nada

¹¹MARTÍNEZ DE LA SERNA, J. A., *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 94. Y en el mismo sentido RAMOS DÁVILA, R., *Aspectos de Derecho Constitucional Mexicano*, p. 17.

¹²FUENTES MARES, J., *Poinsett, Historia de una gran intriga. Figuras y Episodios de México*, p. 46.

¹³MARTÍNEZ DE LA SERNA, J. A., op. cit. pp. 95-106.

¹⁴FUENTES MARES, J., op. cit. p. 157.

¹⁵MARTÍNEZ DE LA SERNA, J. A., op. cit. p. 94.

hubiera servido. Tercero: cierto que antes de la llegada de Poinsett no se hablaba de federalismo, pero también es cierto que desde tiempo atrás Ramos Arizpe pregona la necesaria descentralización del gobierno para favorecer el progreso de las Provincias y regiones alejadas de la capital.¹⁶ Cuarto: cierto que pocos días después del *Voto del Congreso por el sistema federal* se separó Centroamérica de México, pero también es cierto que nunca estuvo plenamente unida y además es más factible que haya sido por la autonomía que tenía antes del *Voto* que por la soberanía que pudo haber reasumido por el mismo. Quinto: la consumación de la desintegración territorial en 1847, como ellos la llaman, se dio en todo caso por el centralismo reinante desde 1836 y no por el federalismo, que en ese año apenas resurgía en el Congreso. En fin, no dejamos de reconocer la influencia de los americanos en el nacimiento del federalismo en México, pero no al grado de imponérselo. Por lo demás, cabe señalar que esta hipótesis, es la menos atacada directamente.

La tercera hipótesis, según la cual el federalismo mexicano es una imitación extralógica del sistema norteamericano, es sostenida por connotados tratadistas, entre otros, Felipe Tena Ramírez, Serafín Ortiz Ramírez y Miguel Lanz Duret. Su argumento fundamental es que México era un país unitario,¹⁷ que es falsa la autonomía que se atribuye a las Diputaciones Provinciales¹⁸ y que, por tanto, con tal sistema se desunió lo que estaba unido.¹⁹

En relación a esta postura debemos señalar que es la más difundida, pero también la más ligeramente sostenida. Por lo demás, trataremos de refutarla exponiendo los hechos y razones por los cuales nos adherimos a la cuarta hipótesis, la que considera a nuestro federalismo como una necesidad, como resultado de las circunstancias históricas y políticas que imperaban en el momento de su nacimiento.

Finalmente, respecto de la cuarta postura, de momento sólo nos limitaremos a mencionar a sus principales exponentes, que son: José Barragán Barragán, Ignacio Burgoa, Jorge Carpizo, Mario de la Cueva, Emilio Rabasa y Jesús Reyes Heróles.

¹⁶REYES HERÓLES, J., *El Liberalismo Mexicano*, Tomo I, *Los Orígenes*, p. 360.

¹⁷LANZ DURET, S., *Derecho Constitucional Mexicano*, pp. 22-28.

¹⁸ORTIZ RAMÍREZ, S., *Derecho Constitucional Mexicano*, pp. 275-283.

¹⁹TENA RAMÍREZ, F., op. cit. pp. 108-112.

CAPÍTULO II ANTECEDENTES

En el presente capítulo nos proponemos exponer los hechos que motivaron la implantación del federalismo en México. Si bien no seguiremos un orden estrictamente cronológico, sí trataremos de respetarlo en lo posible, tomando como base los documentos y acontecimientos que consideramos más sobresalientes, para efectos de nuestro estudio.

1. México a finales del siglo XVIII y principios del XIX

La división política de la Nueva España sufrió muchas variaciones durante los tres siglos de la colonia: comenzó siendo gobernada discrecionalmente por Cortés; después se estableció la Audiencia, cuya jurisdicción y autoridad se extendía a todos los países descubiertos y conquistados entonces por Cortés y por sus capitanes y sucesores en el poder; se formó en seguida la Audiencia de Guatemala, que quitó a la de México las Provincias de Guatemala, Nicaragua, Chiapas, Higueras, Honduras, Vera-Paz y Soconusco; luego vino una real cédula estableciendo la Audiencia de la Nueva Galicia, que tenía bajo su jurisdicción a las Provincias de Nueva Galicia, Culiacán, Copala, Colima, Zacatula y los pueblos de Ávalos. La Península de Yucatán, en la que estaban comprendidos Tabasco y Campeche, se gobernaba por el capitán general nombrado directamente por el rey, aun cuando estaba sujeta en materias de jurisdicción a la Audiencia de México.

Continuaron las conquistas y con ellas la extensión de los dominios españoles por el rumbo del Norte: la Nueva Vizcaya tuvo un gobernador y capitán general que nombraba el rey; el Nuevo reino de León se organizó de la misma manera, y el Nuevo México y Texas formaron también Provincias con sus gobernadores y capitanes generales. El virrey era, sin embargo, la autoridad superior de toda la Nueva España, aunque en materia de guerra y hacienda tuvo restricciones en la parte correspondiente a la Audiencia de la Nueva Galicia.

Así permaneció dividida la Nueva España hasta fines del siglo XVIII, en que por cédula de 4 de diciembre de 1786 se dividió en doce Intendencias, a saber: México, Puebla, Veracruz, Yucatán, Atenquera de Oaxaca, Valladolid o Michoacán, San José de Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe.¹ Había además tres Provincias que no correspondían a Intendencia alguna: Nuevo México, Alta y Baja California, las cuales dependían directamente del gobierno de México.²

No obstante, subsistieron los gobiernos y comandancias militares, principalmente para los negocios de guerra, siendo exclusivamente del conocimiento de los intendentes todo lo relativo a propios y a arbitrios y bienes de comunidad, en lo que no reconocían más jefe que

¹RIVA PALACIO, V., *El Virreinato*, en *México a través de los siglos*, Tomo II, pp. 889-890.

²O'GORMAN, E., *Historia de las divisiones territoriales de México*, pp. 37-46.

la Junta Superior de Hacienda.

Se formó, también, una Capitanía General, que se llamó de Provincias Internas, con el fin de atender a la guerra de los salvajes; abarcaba esa Capitanía a las Provincias de Durango, Chihuahua, Sonora y Sinaloa, Nuevo México, Coahuila y Texas; pero se observó que era demasiado extensa y fue dividida en dos que tomaron el nombre de Provincias Internas de Oriente, una y, la otra, de Provincias Internas de Occidente. A la primera pertenecían Nuevo León, Nueva Santander, Coahuila y Texas; a la segunda, Durango, Sonora y Sinaloa y el Nuevo México.³

Las divisiones políticas se veían acentuadas debido a las condiciones geográficas del territorio, sin embargo, lo cierto es que se vivía una gran centralización. Y precisamente por esa gran centralización es que se da desde la colonia un afán por la descentralización. Al respecto, Reyes Heróles⁴ señala que la lectura cuidadosa de la Memoria de Ramos Arizpe sobre las cuatro Provincias Internas de Oriente, da la impresión de que se está en presencia de un alegato contra la centralización. Pero, además, Ramos Arizpe, dentro del panorama general de centralización, descubre los embriones de la descentralización que probablemente hicieron posible su propia argumentación.

Primeramente señala cómo la centralización derivada de la omnipotencia no consulta los problemas de los gobernados y se traduce en despotismo y arbitrariedad. *"Yo apenas veo a los españoles en América —nos dice Ramos Arizpe— cuando ya se me presenta un Adelantado, un Gobernador y capitán general, que revistiéndose luego con los dictados del Virrey, y proclamado por el Rey un alter ego, resulta de particular transformado en un Rey transeúnte, dueño no por el tiempo de la ley, sino por el de nuestra voluntad, de la espada y del bastón, de la paz y de la guerra, del premio y del castigo, de la vida, del honor y propiedades de los ciudadanos, con poder en todos los casos, cosas y negocios que se ofrecieren, para hacer lo que le pareciere, y proveer todo aquello que el mismo soberano proveería, de cualquier calidad y condición que sea, obligando a todos los cuerpos y personas de América a obedecer sus órdenes, sin excusas ni interpretación, y sin consultar a S. M. como si fueran firmadas de su real mano, y prometiendo por su real palabra, que todo cuanto hiciere, ordenare y mandare en su nombre, poder y facultad, lo tendrá por firme, estable y verdadero por siempre jamás, y yo aseguro que está cumplida esta palabra".*⁵

Pero también, junto a la aguda centralización, hubo durante la colonia decisiones descentralizadoras, que, aventura Reyes Heróles,⁶ vinieron a constituir los gérmenes del futuro federalismo. Prueba de ello es que *"los Señores Reyes y muchos ministros en quienes,*

³RIVA PALACIO, V., op. cit. p. 890.

⁴Op. cit., Tomo I, pp. 360 y 361.

⁵Memoria. Citado por REYES HERÓLES, J., op. cit. Tomo I, pp. 361 y 362.

⁶Op. cit., Tomo I, p. 362.

aun supuesto este sistema de gobierno, no faltaron buenas intenciones, creyeron templar ese poderío descomunal. Mandaron formar en todas las poblaciones, cabildos o municipalidades, y establecer Audiencias, universidades, colegios, juntas y sociedades, para que ilustrándose las gentes de las capitales y Provincias inmediatas, se proporcionase ciudadanos capaces de defender sus derechos, y los de sus compatriotas, contrapesando con sus luces, y representación de aquellos cuerpos, el poderío de los que reunían todo género de mando. Igual efecto han producido los establecimientos de consulado, y minería, y aun los de comunidades eclesiásticas, que tanto influyen en la ilustración, y cuanto más tienen en sí de ilustración, y poder, tanto más templan y moderan el reconcentrado en sólo un jefe militar".

Sin embargo, el propio Ramos Arizpe se lamenta que tales mejoras no hayan llegado a las Provincias Internas, en las que se hallaba entronado el solo mando militar, el comandante general, con iguales, y aun mayores facultades que el Virrey de México, con sólo el levísimo contrapeso de un auditor de guerra, que no hacía sino apoyar la opinión del general ya presentada.

El gobierno de las Provincias era absoluto, estaba bajo el mando militar y los males del gobierno general de las Provincias Internas se repiten en el particular de cada una de dichas Provincias. *"Ese mismo sistema por su naturaleza muy propio para fomentar el despotismo, está poderosamente sostenido con perjuicio de los pueblos, en la viciosa constitución de algunos medios cabildos, o más claro, en la falta de cuerpos, que en todas y cada una de las poblaciones entiendan en la justicia y economía política".*

Otra situación contra la que se manifiesta Ramos Arizpe es la centralización en la administración de justicia. *"A la distancia —nos dice— enorme de setecientas, trescientas, o lo menos doscientas leguas en que se hayan fuera de las Provincias, el gobierno superior y Reales Audiencias de México, Guadalajara y Chihuahua; a la naturaleza de ese mando, y del interior de cada Provincia bajo un sistema tan absoluto y errado, y a la falta de cabildos, o sean corporaciones bien organizadas, es necesariamente consiguiente una casi absoluta nulidad en la administración de justicia... Las audiencias, a donde debe apelarse, están fuera de las Provincias a una distancia enorme, que hace imposibles los recursos, aun a los ciudadanos de medianas facultades".*

Mas no pensemos que Ramos Arizpe se limitó a señalar los defectos de la centralización, también propuso la descentralización gubernamental como solución a tales males. Pues *"los vicios del sistema de gobierno de las Provincias Internas de Oriente consisten principalmente en no tener en su interior un gobierno superior, y común, así para lo puramente gubernativo como para lo judicial".*⁷ Y es precisamente la extensión de esas Provincias el factor que hacía indispensable difundir y desconcentrar el gobierno. *"La geografía, distancia y dificultades de comunicación es el argumento físico a favor del*

⁷RAMOS ARIZPE, M., *Memoria*. Citado por REYES HEROLÉS, J., op. cit. pp. 362-364.

*federalismo así como el factor humano, la escasez de población, es el principal contra argumento de los centralistas".*⁸

Las Provincias Internas de Oriente requerían gobierno propio, autogobierno en realidad, no sólo por la distancia, sino también por razones de seguridad. *"No puede V.M. ser menos justo, ni tener menos previsión, que el gobierno español en tiempos de Godoy; y si éste por las razones expuestas, especialmente por la intermediación de estas Provincias con los Estados Unidos, había resuelto en sus últimos años poner en ellas un gobierno independiente de México, y Chihuahua, para el que estuvo nombrado Don Pedro Grimaret. ¿Cómo puede esperarse, que V.M. tarde un momento en adoptar una medida, acaso la única suficiente, para la seguridad de tan importante territorio? Las circunstancias que, con respecto a los Estados Unidos, obligaron a tomar esa medida, subsisten hoy, y tan agravadas como V.M. sabe muy bien. Yo de otra suerte no respondo de aquellas Provincias, y me descargo ante V.M. de la responsabilidad que pudiera resultar contra mí, si no hiciera esta solicitud"*

Ramos Arizpe manifiesta que la descentralización por él propuesta tiene a su favor la decidida voluntad de los pueblos en toda ella, y que la experiencia acredita su utilidad y ventaja.⁹

No se crea que la situación que Ramos Arizpe describió era privativa de las Provincias Internas de Oriente, era denominador común de todo el territorio mexicano. Sin embargo, nos hemos centrado en su exposición debido a que sus esfuerzos en pro de la descentralización se vieron reflejados en la *Constitución de Cádiz* de 1812 y culminados con la implantación del federalismo en México en 1824.

En fin, *"Ramos Arizpe persigue la descentralización gubernamental como solución a los problemas que presencia y de no haber existido la fórmula del federalismo norteamericano, probablemente habría terminado por inventarla, a tal punto lo agujijoneaban las necesidades de su país y el sistema federal resultaba impuesto por las realidades"*.¹⁰

2. Las Diputaciones Provinciales

No se puede hablar de federalismo mexicano sin hacer mención de las Diputaciones Provinciales, pues ellas, como dice Ignacio Burgoa,¹¹ *"pueden conceptuarse como el germen del federalismo en México"*.

⁸REYES HEROLE, J., op. cit., Tomo I, p. 364.

⁹RAMOS ARIZPE, M., *Memorias*. Citado por REYES HEROLE, J., op. cit. pp. 366-367.

¹⁰REYES HEROLE, J., op. cit. Tomo I, p. 367.

¹¹*Evolución de la Idea federalista*, en *México 50 años de Revolución*, Tomo III, *La Política*, p. 154.

La Diputación Provincial tiene su origen en las juntas que, a raíz de las abdicaciones de Bayona, surgieron en toda España en 1808. Las juntas Provinciales gobernaron España desde su aparición hasta septiembre de 1810, fecha en que se reunieron las Cortes para dar una Constitución a la monarquía española. Su legalización fue sometida a las Cortes, pero el primer proyecto elaborado al respecto no prosperó; sin embargo, el 4 de marzo de 1811, por lo urgente de las circunstancias, se presentó un segundo plan que fue aprobado el 16 de marzo y publicado con el título de *Reglamento de Provincias* en el Diario de las Cortes el 28 de marzo de ese mismo año. Cabe señalar que ninguna de las comisiones que elaboraron los proyectos pensaba extender el ámbito de éstos fuera de la península.

La labor de los diputados americanos, que en 1811 se incorporaron a las Cortes, fue determinante, pues concentraron sus esfuerzos en la parte de la Constitución relativa a las Diputaciones Provinciales y trataron, durante los debates, de conseguir aumentar el número de diputados y de ampliar los poderes de las Diputaciones, al tiempo que se limitaría la autoridad de los funcionarios nombrados por el rey —jefe político o intendente—, privándoles de voz y voto en la Diputación Provincial.¹² De ahí que Burgoa¹³ llega a afirmar que el reconocimiento de las Diputaciones Provinciales en la *Constitución de Cádiz* obedeció en buena parte a los esfuerzos de los diputados de la Nueva España y principalmente de Miguel Ramos Arizpe.

La obra de las Cortes de Cádiz vino a culminar con la promulgación, el 19 de marzo de 1812, de la *Constitución Política de la Monarquía Española*, comúnmente conocida como *Constitución de Cádiz*, y es en ella en la que se da el reconocimiento de las Diputaciones Provinciales.

La *Constitución de Cádiz* estuvo vigente en la Nueva España en dos períodos: el primero, desde su juramento, el 30 de septiembre de 1812, hasta el 17 de septiembre de 1814, fecha en que se publicó en la Nueva España el decreto de Fernando VII de 4 de mayo de 1814, que restauraba el sistema absolutista al desconocer lo hecho por las Cortes; y, el segundo, desde que el virrey Apodaca hubo de jurarla, el 31 de mayo de 1820, luego que en marzo del mismo año la había restablecido Fernando VII, como consecuencia del levantamiento de Riego, hasta febrero de 1823, cuando se expide el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.¹⁴

Es el Capítulo II del Título VI de la Constitución el que trata del gobierno político de las Provincias y de las Diputaciones Provinciales. En él se establece que "*el gobierno político de las Provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas*" (art. 324); que "*en cada Provincia habrá una Diputación llamada Provincial, para promover su*

¹²BENSON, N. L., *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, pp. 11 y 15.

¹³*Evolución de la idea federalista*, p. 154.

¹⁴TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, p. 59.

prosperidad, presidida por el jefe superior" (art. 325); y que "se compondrá esta Diputación del presidente, del intendente y de siete individuos elegidos..." (art. 326).¹⁵ Declaró, pues, a cada Diputación políticamente independiente de las demás, subordinándose directamente al gobierno central de Madrid por medio del jefe político y los ministros de gobierno. Así, como dice Nettie Lee Benson,¹⁶ "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". Por ello, para Benson, "el origen del federalismo en México se puede remontar a la forma de gobierno establecida en la Constitución de 1812 para España y sus colonias. Ramos Arizpe, además de ser considerado padre del federalismo, puede también atribuírsele la paternidad de la Diputación Provincial".

Esa cierta autonomía de que gozaron las Provincias a través de sus Diputaciones Provinciales, bajo este sistema, fue la que más tarde defendieron con firmeza frente al absolutismo centralista hasta promulgar el sistema federal en los primeros años del México independiente.

Durante el primer período de vigencia en la Nueva España de la *Constitución de Cádiz* se establecieron seis Diputaciones Provinciales: la de Mérida, la de Nueva Galicia, la de las Provincias Internas de Oriente (con capital en Monterrey), la de las Provincias Internas de Occidente (con capital en Durango), la de San Luis Potosí y la de la Nueva España.

Durante el tiempo en que la Constitución no estuvo vigente, o bien las Diputaciones Provinciales siguieron de alguna manera funcionando, o bien se añoraban sobremanera, pues de otro modo no se explica que se reinstalaran casi de inmediato al restablecerse la vigencia de aquélla en 1820.

Antes de julio de 1820 ya habían sido reinstaladas las seis Diputaciones Provinciales, y para el 7 de noviembre ya se habían elegido nuevas Diputaciones en las seis Provincias.¹⁷

En el mismo noviembre de 1820 se erigió la séptima Diputación, con capital en Valladolid, que comprendía las Provincias de Guanajuato y Michoacán.

En marzo de 1821 fueron abiertas las Cortes generales en España, y por la gestión de

¹⁵El texto completo de la *Constitución de Cádiz* puede ser consultado en la obra de TENA RAMÍREZ., F., *Leyes Fundamentales de México*, pp. 60-104.

¹⁶Op. cit. pp. 20-21.

¹⁷Ibid. pp. 38-47.

los diputados de la Nueva España, sobresaliendo nuevamente Ramos Arizpe, expidieron el 8 de mayo de 1821 el decreto que ordenó la erección de Diputaciones Provinciales en todas las Intendencias ultramarinas. Así, en noviembre de 1822 existían dieciocho Diputaciones Provinciales y en diciembre de 1823 ya eran veintitrés.¹⁸

3. Los documentos de los insurgentes

Las diferencias territoriales que la *Carta de 1812* se vio obligada a reconocer, eran de tal manera apremiantes que, simultáneamente a las actuaciones de Ramos Arizpe ante las Cortes de Cádiz, Rayón y Morelos se vieron obligados a atenderlas en los documentos constitucionales que suscribieron.¹⁹

Ignacio López Rayón hizo circular desde el mes de noviembre de 1812 los *Elementos de Nuestra Constitución*, documento que en treinta y ocho puntos expresaba "los sentimientos y deseos de nuestros pueblos". De ellos destacamos sólo el punto 7º en el que hace referencia expresa a las representaciones de las Provincias, pues éstas serían las encargadas de nombrar a los cinco vocales de que constaría el Supremo Congreso, en quien residiría el ejercicio de la soberanía. Empero, subsisten en el documento lastres del coloniaje, como la condena que hace en el preámbulo del movimiento liberal que significaron las juntas preparatorias a las Cortes de Cádiz y el que hiciera residir la soberanía en la persona de Fernando VII (punto 5º).²⁰

En marzo de 1813, el propio Rayón censuró su proyecto y así se lo manifestó a Morelos. Sin embargo, el proyecto de aquél tuvo influencia en las ideas de éste y sirvió, sobre todo, para estimular la expedición de una ley fundamental.

En 1813 la dirección del movimiento insurgente había pasado a Morelos, quien convocó un Congreso en ese mismo año, el cual fue instalado en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813.

Justamente en la sesión inaugural se dio lectura a los veintitrés puntos, que con el nombre de *Sentimientos de la Nación* preparó Morelos para la Constitución. Es en este documento donde se quita la máscara de la independencia (art. 1º) y se desconoce al monarca español (art. 5º). Es de resaltar, principalmente, el artículo 5º, que estableció: "*Que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla* (tachado en el original: "*en el Supremo Congreso Nacional Americano, compuesto de representantes de las Provincias en igualdad de número*") *en sus representantes dividiendo los poderes de ella en*

¹⁸TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, pp. 145-146.

¹⁹SAYEG HELÚ, J., op. cit. p. 72.

²⁰El texto completo de *Los Elementos de Nuestra Constitución* de Rayón, puede consultarse en la obra de TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, pp. 23-27.

legislativo, ejecutivo y judicial eligiendo las Provincias sus vocales y éstos los demás que deben ser sujetos sabios y de probidad. Encontramos, pues, otra referencia expresa a los representantes de las Provincias.

El mismo Congreso, todavía en Chilpancingo, emite el *Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional*. En ella el Congreso se dice instalado por las Provincias, lo que indica la importancia de las mismas para aquél.

La guerra de independencia continuaba y el Congreso tuvo que emigrar de pueblo en pueblo, pero finalmente culminó su obra con la sanción del *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana*,²¹ comúnmente conocido como *Constitución de Apatzingán*, en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814. Para efectos de nuestro estudio, dos son los puntos a destacar de este documento: contiene una lista de las Provincias que componen la América mexicana (art. 42) y, además, el Supremo Congreso, cuerpo representativo de la soberanía del pueblo, debía integrarse por diputados elegidos por cada Provincia, e iguales todos en autoridad (art. 48).

En fin, los cuatro documentos de los insurgentes a que hemos hecho referencia, hacen mención expresa tanto de las Provincias como de las representaciones de éstas, lo que nos indica la importancia que daban a las diferencias territoriales de la Nueva España.

4. La consumación de la independencia

Cuando parecían haberse esfumado los ánimos independentistas de los insurgentes, Iturbide, que había sido designado en noviembre de 1820 por el Virrey para apaciguar a Guerrero y Ascencio, que seguían levantados en el Sur del país, elaboró un plan de independencia, el *Plan de Iguala*, ratificado más tarde con los *Tratados de Córdoba*, con los que formalmente se consumaba la independencia, aunque la entrada del *ejército trigarante* a la ciudad de México tuvo lugar hasta el 27 de septiembre de 1821, treinta y cuatro días después de la firma de los *Tratados de Córdoba*.

Antes de analizar los referidos documentos, haremos lo propio con otros dos, las dos Actas²² que se levantaron en las sesiones que tuvieron lugar el 1º y 2 de noviembre de 1821 en Iguala.

En el Acta del 1º de marzo se hace alusión al discurso que pronunció Iturbide. En él

²¹El texto completo de los *Sentimientos de la Nación*, de el *Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional* y de *La Constitución de Apatzingán*, puede ser consultado en la obra de TENA RAMÍREZ, F., *Leyes fundamentales de México*, pp. 29-58.

²²Los textos completos tanto de las *Actas de 1º y 2 de marzo de 1821*, como de el *Plan de Iguala* y los *Tratados de Córdoba*, pueden ser consultados en la obra de TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, pp. 1109-119.

se propuso demostrar que la independencia de la Nueva España estaba en el orden inalterable de los acontecimientos y que a ella conspiraban la opinión y los deseos de las Provincias. Indicó, entre otras cosas, los síntomas que anunciaban un próximo rompimiento y ponderó las terribles consecuencias de éste. Finalmente, en la conclusión de su discurso, dice que ya estaban enterados de su empresa, el Virrey y muchas autoridades eclesiásticas y políticas de diferentes Provincias.

Es de hacer notar que de los cuatro documentos, sólo en esta primera Acta se hace alusión a las Provincias y a sus autoridades políticas. Cierto que el *Plan de Iguala* fue elaborado con anterioridad, pero también es cierto que no fue dado a conocer hasta el 1º de marzo y después del discurso de Iturbide, y que no fue jurado hasta el día siguiente. Lo anterior nos lleva a afirmar que el propio Iturbide valoraba el papel que desempeñaban las Provincias y sus Diputaciones Provinciales, pues de lo contrario no las hubiera enterado de su empresa. Además se menciona que indicó los síntomas que anunciaban un próximo rompimiento, y si bien pudo referirse a un rompimiento entre los grupos que buscaban la independencia, también pudo ser a un rompimiento entre las Diputaciones Provinciales, por la autonomía que les daba la *Constitución de Cádiz*, que volvía a estar vigente en esta época.

En el Acta segunda, la del 2 de marzo de 1821, sólo se hace constar el juramento que prestaron al *Plan de Iguala* tanto Iturbide como los demás oficiales.

Pasamos, pues, al *Plan de Iguala*, elaborado por Iturbide el 24 de febrero de 1821 y jurado el 2 de marzo del mismo año. Dos son los puntos que merecen nuestra atención: primero, se vuelve a poner a la independencia la máscara que ya había quitado Morelos, pues se proclama la independencia absoluta de la Nueva España pero se invita a gobernar a la familia reinante en el país del cual se independizaba. Segundo, se soslaya una consecuencia ineludible de la independencia, la independencia de cada una de las Provincias; ya que conforme a la *Constitución de Cádiz*, entre el gobierno de las Provincias y el de Madrid, no había algún otro; por tanto, si se independizaban del gobierno de Madrid, automáticamente quedaban como entidades soberanas e independientes unas de otras.

El 30 de julio siguiente llega a Veracruz Juan O'Donjú y el 24 de agosto celebra con Iturbide los *Tratados de Córdoba*. En éstos se ratifican, casi punto por punto, las resoluciones del *Plan de Iguala*.

5. Iturbide y el Congreso Constituyente de 1822

Por disposición del *Plan de Iguala* y los *Tratados de Córdoba*, la América que se independizaba en lo sucesivo se llamaría Imperio Mexicano, tendría un gobierno monárquico, constitucional moderado; sería llamado a reinar Fernando VII, en su defecto sus sucesores y en defecto de éstos quien las Cortes del imperio designaran; el Poder Ejecutivo residiría en una Regencia, compuesta de tres personas; el Poder Legislativo residiría en la Junta Provisional Gubernativa, compuesta de los primeros hombres del imperio, en lo que se

reunían las Cortes; en lo demás se obraría conforme a la Constitución española, en lo que no se opusiera al *Plan de Iguala*.

Apenas un día después de la entrada a la capital del ejército trigarante, el 28 de septiembre de 1821, se instaló la Junta, con treinta y ocho miembros, que eligió a Iturbide como su presidente, levantó el *Acta de Independencia* y designó a los integrantes de la regencia, quienes a su vez nombraron a Iturbide su presidente.²³

La Regencia debía proceder inmediatamente a la convocación de Cortes, conforme al método que determinase la Junta (art. 13 de los *Tratados de Córdoba*); sin embargo, "se aplazaba de día en día, y era un hecho el deseo de Iturbide de alargar lo más posible la convocatoria a las Cortes, a fin de poder gobernar por sí y acabar de cuajar sus ambiciones imperiales".²⁴ El 10 de noviembre de 1821 se presentaron en la Junta tres proyectos a cerca de la convocatoria al Congreso Constituyente, y con elementos de los tres la Junta formó uno en el que se estableció una elección indirecta y que el Congreso se dividiera en dos Cámaras iguales. Finalmente, el Congreso Constituyente quedó instalado el 24 de febrero de 1822, y ese mismo día adoptó las *Bases Constitucionales*²⁵ elaboradas por la Junta el 14 de diciembre anterior.

En esas *Bases* el Congreso se declaró soberano. "Mas para conciliar el principio de la soberanía Constituyente con la obligación de observar el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba, que las credenciales imponían a los electos, las Bases consignaron como voluntad del Congreso los que habían sido compromisos entre Iturbide y O'Donojú relativos a la intolerancia religiosa, a la monarquía constitucional y a la sucesión de los Borbones. De este modo el Congreso, en su carácter de único órgano jurídicamente autorizado, declaraba como voluntad del pueblo lo que hasta antes había sido voluntad presunta, según se había expuesto algunos días antes en el seno de la Junta Provisional Gubernativa".²⁶

El Congreso tenía en su seno a varios grupos de tendencias diversas: "los que no perdonaban a Iturbide la independencia; los que no le perdonaban haber frustrado en Iguala un ensayo de aclimatación de la Constitución española en el virreinato; unidos a éstos, que se llamaron españoles o borbonistas, es decir, que contaban con que un príncipe de la familia real de España aceptase el trono, los republicanos, es decir, los que consideraban al Plan de Iguala como una transacción vergonzosa con España y esperaban que, al ser rechazados los *Tratados de Córdoba* en España, se estableciesen aquí gobiernos parecidos a los que en otros

²³TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, p. 120. En la misma obra puede consultarse el texto completo de el *Acta de la Independencia Mexicana*, pp.122 y 123.

²⁴SAYEG HELÚ, J., op. cit. p. 70.

²⁵El texto completo de las *Bases Constitucionales*, puede consultarse en la obra de TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, p. 124.

²⁶TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, p. 121.

países americanos existían".²⁷ "El grupo de los adictos a Iturbide estaba en minoría, pero el ejército y las masas lo idolatraban".²⁸

Los borbonistas se aliaron a los republicanos en cuanto se conoció el rechazo de las Cortes españolas de los *Tratados de Córdoba*, y juntos empezaron a pedir al Congreso el establecimiento de una república.

Los problemas entre el Congreso e Iturbide comenzaron desde la instalación de aquél, pues, además de que se reservaba en las *Bases Constitucionales* el ejercicio del legislativo ordinario, no se fraccionó en dos Cámaras, a pesar de que Iturbide le recordó el día de su instalación que tal era lo previsto por la convocatoria; se agravaron cuando el Congreso propuso reglamentar la regencia prohibiendo a sus miembros tener mando de armas, buscando restar fuerza a Iturbide, y éste contestó el ataque con un pronunciamiento de la guarnición de la capital que le proclamó emperador el 19 de mayo de 1822, y culminaron con la disolución del Congreso el 31 de octubre del mismo año. Así pues, el Congreso prácticamente ni siquiera comenzó la tarea para la que había sido convocado.

En lugar del Congreso, Iturbide estableció la Junta Nacional Instituyente, integrada por reducido número de diputados del antiguo Congreso, en proporción a las Provincias. Esta nueva Junta expidió, en febrero de 1823, el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*,²⁹ que derogó la *Constitución de Cádiz* (art. 1º), lo que, según dice Burgoa,³⁰ constituyó un golpe a las tendencias federalistas ya que si bien sostenía a las Diputaciones Provinciales con las atribuciones que tenían, las supeditaba al jefe político, que era nombrado directamente por el emperador y que tenía que tratar todo asunto concerniente al gobierno político Provincial con el Ministerio del Interior (arts. 44-47).

6. El Plan de Casa Mata

La disolución del Congreso provocó un descontento generalizado que a la postre habría de precipitar la ruina de Iturbide.

La primera reacción se dio por parte de Antonio López de Santa Anna, quien el 6 de diciembre de 1822 proclamó el *Plan de Jalapa* en el que desconocía a Iturbide y exigía el restablecimiento del disuelto Congreso. Echávarri, quien había sido enviado por Iturbide para combatir a Santa Anna, celebró con éste el pacto llamado *Plan de Casa Mata*, el 1º de febrero de 1823, en el que sin desconocer a Iturbide, se pedía la reinstalación del Congreso

²⁷MARQUET GUERRERO, P., op. cit. p. 303.

²⁸SIERRA, J., *Evolución Política del Pueblo Mexicano*, p. 167.

²⁹El texto completo del *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano* puede ser consultado en la obra de TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, pp. 125-144.

³⁰BURGOA, I., *Evolución de la idea federalista*, pp. 161-162.

y la convocatoria para nuevas Cortes.

La importancia del *Plan de Casa Mata*, estriba en que fue el que "*dio la oportunidad para que se desarrollara el germen federalista*".³¹ Por su parte, José Barragán, al respecto, nos dice: "*El federalismo mexicano comienza aquí en Casa Mata, aunque no lo parezca. Esta es la principal y fundamental derivación de la Acta de Casa Mata. Es la respuesta a la política de Iturbide, más aun, es la negación y anulación total del propio Iturbide y su imperio. El camino hacia la república quedará franco, sí, pero no sin problemas y dificultades. Cuatro hechos, sobre todo parecieron consecuentarse de una forma u otra de dicha Acta, de dicha rebelión ultimada contra Iturbide: uno, la reinstalación del Congreso y aniquilamiento del imperio; dos, la necesidad de pasar a convocar un nuevo Congreso Constituyente; tres, se producen las proclamas de soberanía e independencia de varias Provincias; y cuatro, la limitación de poderes impuestos a algunos diputados que acuden precisamente a este segundo Constituyente*".³²

Varias Provincias, a través de sus Diputaciones Provinciales se adhirieron al *Plan de Casa Mata* y ello, aunado a que los conjurados continuaban avanzando hacia la capital, obligó a Iturbide a reinstalar el Congreso, lo cual tuvo lugar el 7 de marzo de 1823. El 19 de marzo Iturbide presentó su abdicación, la cual no fue discutida en el Congreso por considerar, el 8 de abril, nula la coronación y la sucesión hereditaria, así como ilegales los actos realizados desde la proclamación del imperio. Por Decreto de esa misma fecha se declaró insubsistente la forma de gobierno establecida en el *Plan de Iguala*, los *Tratado de Córdoba* y el Decreto de 24 de febrero de 22, por lo que la nación quedaba en absoluta libertad para constituirse como quisiera.³³

Dos puntos ocuparon el tiempo del Congreso reinstalado, desde su reinstalación hasta la clausura de sus sesiones, el 30 de octubre de 1823: decidir si era Constituyente o sólo convocante y decidir la forma de Estado y de gobierno de la nación mexicana, ambos por la presión constante de las Diputaciones Provinciales.

Respecto del primer punto, y tras largas discusiones, resuelve que es sólo convocante, y en tal virtud expidió el 17 de junio de 1823 las bases para las elecciones del nuevo cuerpo legislativo, y respecto del segundo, se pronuncia por el sistema federal, el 12 de junio, en lo que se conoce como el *Voto del Congreso*.

El nuevo Congreso se reunió el 5 de noviembre de 23 y dos días después celebró su instalación solemne.

³¹Ibid. p. 181.

³²BARRAGÁN BARRAGÁN, J., op. cit. p. 15.

³³TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, p. 122.

7. La voz de las Provincias

Señalamos ya anteriormente que por lo establecido en la *Constitución de Cádiz* las Provincias eran independientes entre sí y dependientes directamente del gobierno central de Madrid. De ahí se sigue que *"la desvinculación real y efectiva de las Diputaciones de Madrid fue automática a la proclamación de la independencia, quedando todas y cada una de ellas, dentro de su circunscripción territorial, como enteramente libres e independientes"*, por más que ésto se haya soslayado en el *Plan de Iguala* y los *Tratados de Córdoba*. De esa consecuencia lógica, *"nace el juego autónomo que emprenden cada una de las Diputaciones Provinciales, no sólo del territorio de la Nueva España, sino de toda Centroamérica: cada una se adhiere al Tratado de Córdoba; cada una acepta la idea de reunir la Junta Provisional Gubernativa para que convoque un Constituyente; cada una envía diputados a dicha asamblea, subordinando su suerte particular a la resolución final de este Constituyente"*.³⁴

Ilustramos lo anterior, citando los casos de Chiapas, Yucatán, Guatemala y otras Provincias de Centroamérica.

En la Provincia de Chiapas, aún antes de la aplicación del decreto de 8 de mayo de 1821, el Ayuntamiento de Comitán declaró, el 28 de agosto, su independencia, y el 3 de septiembre siguiente se declaró independiente no sólo de España, sino también de Guatemala,³⁵ manifestando en el mismo acto su voluntad de formar parte del imperio mexicano; luego que se formó su Diputación Provincial, por medio de ella solicitó dicha incorporación, declarándose ésta oficialmente por decreto de 16 de enero de 1822.

Por su parte, las Capitanías Generales de Yucatán y Guatemala lograron su emancipación no por medio de una lucha armada de éstas contra el gobierno español, sino que proclamaron su independencia como consecuencia de la caída del gobierno español en la Nueva España. Yucatán declaró su independencia en el *Acta de la Junta de Mérida* de 15 de septiembre de 1821, y en la misma manifestó su unión a México. Guatemala declaró su independencia el mismo día, y al mismo tiempo excitó a las demás Provincias de la Capitanía a seguir su ejemplo y, además, a que eligieran a sus representantes con el fin de que un Congreso decidiera lo relativo a su independencia absoluta, fijara la forma de gobierno y se ocupara de dar la Ley Fundamental que habría de regirlas.³⁶

Algunas Provincias de la Capitanía de Guatemala, siguieron el ejemplo de Chiapas, e ignorando la excitativa lanzada por Guatemala, se decidieron por la adhesión a México.

La Junta Provisional Consultiva de Guatemala, que desde octubre de 1821 había sido

³⁴BARRAGÁN BARRAGÁN, J., op. cit. p. 14.

³⁵BENSON, N.L., op. cit. p. 48.

³⁶MARQUET GUERRERO, P., op. cit. p. 301.

excitada a formar parte del imperio mexicano por Iturbide, decidió la agregación a México, declarándolo en acta de 5 de enero de 1822. Sin embargo, tan soberana e independiente se sentía Guatemala, que en junio de 23 instaló su Congreso, pese a haber sido incluida como parte de México en la convocatoria al nuevo Constituyente de junio del mismo año; y no sólo eso, sino que declaró en julio de 23 su absoluta independencia tanto de España como de México, reconociéndolo así formalmente el Congreso mexicano el 20 de agosto de 1824, aunque de hecho ya lo había aceptado al permitir que se retirasen del Congreso desde el 27 de octubre de 23 los diputados de Centroamérica.³⁷

Ese juego autónomo que nace a raíz de la independencia se ve animado por el *Plan de Casa Mata*, al que varias Provincias se adhieren a través de sus Diputaciones Provinciales. Así pues, *"con la adopción del Plan de Casa Mata, en menos de seis semanas, por parte de casi todas las circunscripciones territoriales principales, México quedó dividido en Provincias o Estados independientes. Al mismo tiempo que cada una de ellas prestaba adhesión al Plan, asumía el dominio absoluto sobre sus asuntos Provinciales"*.³⁸

Las Provincias no se limitaron a asumir el gobierno de sus territorios, sino que presionaron insistentemente al Congreso reinstalado para que de Constituyente pasase a ser sólo convocante y expidiese a la mayor brevedad la convocatoria para el Congreso Constituyente, y para que se pronunciara, teórica y prácticamente, por el federalismo.³⁹

Es en este tiempo, entre el *Plan de Casa Mata* y el establecimiento del nuevo Congreso, cuando se dan los pronunciamientos de las Provincias, donde, además de proclamar su plena autonomía, exigen se adopte el sistema federal.

Sin duda, el caso de Jalisco representa, como dice el Doctor Barragán,⁴⁰ *"la piedra de toque del movimiento de federalización mexicana, no sólo porque fue su Diputación la pionera en el movimiento específico hacia la federación, sino sobre todo, porque resistió la prueba misma del fuego supremo, el de las armas, sirviendo su recio ejemplo y excitación constante de modelo y estímulo para todas las demás Provincias"*.

El *Plan Gubernativo Provisional*⁴¹ que expide la Diputación Provincial de Jalisco el 16 de junio de 1823, dice entre otras cosas, lo siguiente: *"La Provincia conocida hasta entonces como la de Guadalajara, será llamada en adelante el Estado libre de Jalisco... El Estado de Jalisco es libre, independiente, y soberano dentro de sí mismo, y no reconocerá*

³⁷O'GORMAN, E., op. cit. pp. 13-29.

³⁸BENSON, N.L., op. cit. p. 121.

³⁹REYES HERÓLES, J., op. cit. T. I. p. 373.

⁴⁰BARRAGÁN BARRAGÁN, J., op. cit. p. 39.

⁴¹El texto completo del *Plan Gubernativo Provisional* de 16 de junio de 1823, puede ser consultado en BURGOA, I., *Evolución de la idea federalista*, pp. 163ss.

relación con los otros Estados distinta de la hermandad y la confederación... Su gobierno será popular y representativo; por tanto el Estado tiene el derecho de adoptar su propia Constitución y de preparar, junto con los demás Estados, las relaciones generales entre todos ellos...".

No se crea que la Diputación Provincial de Jalisco pugnaba por el federalismo a ciegas, tenía una idea muy clara de lo que buscaba, y así lo expresaron en el texto de su manifiesto: la república federativa *"es aquella que constituye a cada Provincia en un Estado independiente, que toma sobre sí el derecho particular de hacer su prosperidad y fortuna; es aquella que deja separadas a cada Provincia en el goce de todos sus bienes y derechos privativos, las compromete en cuanto 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 competen. Es decir, es un conjunto de Estados perfectos, tan estrechamente unidos, que no hacen más que un solo cuerpo con respecto a las cosas que les interesan en común, aunque cada uno de ellos conserve por otra parte una soberanía plena e independiente de las otras... Tal soberanía no tendrá ninguna clase de limitaciones"*.⁴²

En el caso de Yucatán se decía que *"fundados en las más enérgicas y poderosas razones, se constituye desde este mismo día en República Federal 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"*.⁴³ El documento es del 30 de mayo de 1823.

Pronunciamientos semejantes, en general siguiendo el ejemplo de la Diputación de Guadalajara, se dieron en Oaxaca, en las Provincias Internas de Occidente, en Michoacán, en Querétaro, en Zacatecas y en México.

De lo anterior se desprende que la aparición del federalismo en México, no fue sino producto *"de la justa inquietud en que vivía el pueblo mexicano después del mezquino ensayo imperialista de Iturbide, y con las Provincias gobernándose de hecho por su propia y particular iniciativa"*.⁴⁴

El papel que desempeñaron las Diputaciones Provinciales en el nacimiento del federalismo, es reconocido y valorado incluso por actores que, extrañamente, afirman que el

⁴²Citado por BARRAGÁN BARRAGÁN, J., op. cit. p. 48.

⁴³BARRAGÁN BARRAGÁN, op. cit. p. 30.

⁴⁴BENSON, N.L., op. cit. p. 121.

federalismo es una imitación extralógica del sistema norteamericano. Tal es el caso de Felipe Tena Ramírez, que en su libro de *Derecho Constitucional Mexicano* en general sostiene que el federalismo mexicano es una imitación extralógica del sistema de Estados Unidos; sin embargo, en ese mismo libro dice: "A la caída del Imperio, y reinstalado el Constituyente, algunas de las Provincias exigieron imperiosamente la implantación del sistema federal, amenazando con la segregación".⁴⁵ Más significativo aún es lo que al respecto dice en su obra *Leyes Fundamentales de México*: "A raíz de la independencia se avivaron las gestiones de las Provincias... En los acontecimientos precursores de la caída de Iturbide, se hizo sentir varias veces la influencia de tales organismos (las Diputaciones Provinciales). Iniciado el nuevo régimen que sustituyó al monárquico, las Provincias quedaron de hecho independientes del gobierno central y bajo la dirección de las Diputaciones, ya que la reinstalación del primitivo Congreso no llegó a ser centro de unidad y de autoridad, por contraria al Plan de Casa Mata y al sentir predominante... Las Provincias, en general, rechazaban al Congreso como Constituyente y sólo lo aceptaban como convocante. La asamblea, por su parte, hubo de ceder paulatinamente ante los amagos separatistas de las Provincias... El 5 de junio de 23 la Diputación Provincial de Guadalajara declaró que reconocía provisionalmente al Congreso de México sólo en calidad de convocante y al Ejecutivo en lo que resolviera para todo el país, pues en lo relativo a Guadalajara sólo sería obedecido en cuanto conviniera a la misma... El 16 de junio Nueva Galicia fue erigida por su Diputación en Estado libre de Jalisco... A Guadalajara siguieron Oaxaca, Yucatán y Zacatecas, cuyas Diputaciones Provinciales asumieron el gobierno local con independencia del de México. En las demás Provincias continuó propagándose la tendencia federalista, con el correspondiente desconocimiento del gobierno central...".⁴⁶

Esos son, pues, los hechos, esa es la historia, la consecuencia, la implantación del federalismo, no se hizo esperar. De ello nos ocuparemos en el capítulo siguiente.

⁴⁵Pp. 101-109.

⁴⁶Pp. 146 y 147.

CAPÍTULO III LA ADOPCIÓN DEL FEDERALISMO

1. La idea federalista en el Constituyente de 1822-1823

No nos ocupamos en este apartado de la obra íntegra del primer Congreso Constituyente de México, primero, porque se ocupó de muchas otras cosas que lo distrajeron de su labor principal y, segundo, porque para efectos de nuestro estudio sólo nos interesa dejar constancia de que sí se discutió en sus sesiones a cerca de la conveniencia o no del federalismo, a raíz de la autonomía de las Provincias.

Los primeros indicios se dan en la sesión de 30 de mayo de 1822, al discutirse la integración del Consejo de Estado y la intervención que en ella se daba a las Provincias. Mangino sostuvo que no podía aprobarse tal procedimiento sin incurrirse en gravísimos inconvenientes y sin excitar un espíritu de provincialismo que debía evitarse con el mayor cuidado. Al respecto Bocanegra responde, no negando que se produciría lo que Mangino profetiza, sino sosteniendo la conveniencia de que ello suceda: *"Estoy en contradicción con lo que opinan, que no hacer estas elecciones por el método de la Constitución española, es fomentar el espíritu del provincialismo; porque de nada sirve decirles a las provincias que son libres si no tocan prácticamente los efectos de esta libertad"*. Bocanegra, pues, considera que el método escogido para la integración del Consejo es con el propósito de guardar a las Provincias una exacta igualdad en sus derechos, haciéndolas tomar parte en los actos de gobierno. Ese respeto al derecho al autogobierno de las Provincias es claramente una idea federal.

Juan Cayetano Portugal emplea una comparación que más tarde sería esgrimida por las Provincias y las Diputaciones, la de la metrópoli colonial con los Virreinos y la capital con las Provincias; aquella igualdad de que se hablaba entre americanos y españoles, jamás pasó de un nombre insignificante, y ésto podría pasar entre las Provincias y la capital. En estas circunstancias Toribio González expone claramente la representación federal: *"La representación nacional no está igual, porque en la convocatoria no se tuvo presente la población, de que resulta la desigualdad del nombramiento. Los gobiernos representativos estriban en la igualdad; por lo que es justo que se iguale la representación de las provincias, para las que han de ser nombrados, repartiéndose entre todos los miembros del Congreso como legítimos representantes. Y haciendo este señor diputado referencia al modo con que los Estados Unidos usan el derecho de representación, concluyó pidiendo, que ya que ahora no tenga efecto el nombramiento de consejeros por provincias, se adopte esta base por la comisión de Constitución, para fijarla en ella"*.

Florentino Castillo, refiriéndose a la diferencia que había del gobierno de los Estados Unidos con el nuestro, señaló que *"si bien los países soberanos e independientes pueden federarse, conservando cada uno los derechos peculiares y privativos que tenga, esto no puede entenderse en las provincias de una monarquía moderada, que teniendo un solo*

derecho, queda consignado éste en sus representantes de un Congreso general y único". Bocanegra difiere de esa opinión, y en su réplica fija la idea de la nación como una asociación mediante contrato de las distintas Provincias, pues *"sea cual fuere la forma de gobierno, residiendo la soberanía en la nación, como de hecho reside, los derechos de las provincias debían siempre considerarse como los principales apoyos de esta grande asociación".*

De lo anterior resulta obvio que en mayo de 1822 la idea federal es esbozada en el Congreso.

El 21 de junio de 1822 las necesidades y males de la Provincia del Nuevo Reino de León son expuestas; y en la sesión del 5 de agosto de 1822 se lee una exposición de Refugio de la Garza, sobre el miserable estado de la Provincia de Texas que representa.¹ Es decir, el abandono de las Provincias, como producto de la centralización y el peligro de perder la más distante no es ignorado.

El 24 de marzo de 1823 se reconoce la fuerza de las Provincias y se admite el carácter contractual de la unión nacional. Así lo expresa el *Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de México*: *"Es inconcuso que la general separación de las provincias del gobierno del emperador ha reducido a éste al estrecho círculo de la corte, perdiendo de hecho el rango y la categoría de gobierno supremo en la nación, y de consiguiente la consideración que como tal se merecería. Las provincias todas uniendo su voz al glorioso grito de libertad dado en Veracruz desconocieron al gobierno de México, y recobrando o reasumiendo la parte de libertad sacrificada en beneficio de la unión social, han proclamado unánimemente representación nacional".*²

En la sesión del 19 de abril de 1823, al darse cuenta del dictamen sobre el establecimiento de la Diputación Provincial de Monterrey, *"dijo el señor Mier que las circunstancias han variado, pues aquellas provincias han creado una Junta Suprema, para no estar expuestas a las convulsiones de la metrópoli, se han hecho soberanas, confederándose con México"*. Melchor Múzquiz manifiesta que lo mismo ha sucedido en Oaxaca.³

El 30 de abril de 1823 las Provincias de Sonora y Sinaloa le dicen al Congreso que *"la inmensa distancia en que se hallan de esta Corte las provincias de Sonora y Sinaloa pone a sus habitantes en la indispensable necesidad de ser infelices para siempre. Las poderosas razones e inevitables obstáculos que para su prosperidad ha tenido la América dependiente de España, esas mismas, guardada la debida proporción, tienen las provincias respecto a esta*

¹ *Actas del Congreso Constituyente Mexicano*, T. I, pp. 351ss. Citado por REYES HEROLES, J., op. cit. T. I, pp. 368ss.

² Citado por REYES HEROLES, J., op. cit. T. I, p. 370.

³ *Ibid.*

Corte".⁴ En esta exposición se pedía para las Provincias de Sonora y Sinaloa un gobierno compuesto de un jefe superior político y siete diputados Provinciales y que la expresada Diputación no tuviese traba ni restricción alguna en lo gubernativo, directivo y económico.

La presión de las Provincias y sus Diputaciones Provinciales para la adopción del federalismo, no quedó en meros pronunciamientos, pues de ello dan cuenta muchas sesiones del Congreso. Así, el 2 de mayo de 1823, al leerse representaciones pasa una sobre la Diputación Provincial de Puebla sobre convocatoria para un nuevo Congreso, y al día siguiente, a propósito de ello, emerge el centralismo de Bustamante y la condena de quienes expresan la tendencia federalista. Bustamante señaló, entre otras cosas, que debía ponerse bajo la ley a la Diputación de Puebla, que "*las diputaciones provinciales no están contentas con sus atribuciones ni quieren ceñirse a cuidar de lo económico de sus provincias: ellas se han convertido en madrastras de la nación, y quieren dar el tono al Congreso, quieren sujetarlo a sus caprichos, y al rumbo que quieren darle para sus relaciones*".

El 9 de mayo, y a propósito del dictamen sobre establecimiento de Comandancias en lugar de Capitanías Generales, Zavala pone de relieve el grave peligro a que el país está expuesto: la separación de las Provincias, la escisión de la nación.

La fuerza de las Diputaciones Provinciales no puede ignorarse ni modificarse. No es que quieran ser madrastras de la nación, como las llamó Bustamante; iban a ser madres de la Federación. El 13 de mayo de 1823 se puso a discusión el dictamen sobre lo que debería contestarse a la Diputación de Puebla por su representación. Mayorga y Bustamante se oponen a la contestación, pues los términos en que estaba concebida les parecían sumisos. A Marín, en cambio, le parece dulce, moderada y propia del Congreso; Zavala, por su parte, considera que el dictamen supone en la Diputación Provincial de Puebla atribuciones que ciertamente no le corresponden, como el pedir al Congreso nueva convocatoria.⁵

Perdida ya la batalla respecto al carácter de constituyente del Congreso y reconociéndolo ya sólo como convocante, el 14 de mayo de 1823, Bocanegra propone que se preparen y publiquen por el Congreso las *Bases Constitucionales* y que se proceda desde luego a la discusión del dictamen de la nueva convocatoria. De acuerdo a tal proposición, se nombra la Comisión especial para que presente las *Bases de la Constitución*. Y ésta, siete días después, presenta un dictamen que se reduce a cuatro puntos. El primero, que señalaba que se diera desde luego la convocatoria para el nuevo Congreso, fue aprobado, con treinta y tres votos en contra; y el tercero, que mandaba se imprimiera y circulara inmediatamente el *Proyecto de Bases de la República Federativa*, fue aprobado con dieciocho votos en contra,

⁴Exposición hecha al Soberano Congreso Constituyente sobre las provincias de Sonora y Sinaloa. Por el Sr. Coronel D. MANUEL TERÁN, diputado por Chiapas y la mayoría de representantes de dichas provincias que las suscriben. Citado por REYES HERÓLES, F., op. cit. T. I, p. 370.

⁵Diario de las Sesiones del Congreso Constituyente de México, T: IV, pp.401-414. Citado por REYES HERÓLES, J., op. cit. T. I, p. 371.

con la adición de que estaba encargada una Comisión del seno del Congreso de elaborar el proyecto. Ya aprobado, pues, el decreto, Bustamante pide que se expida, pero sin el artículo 3º que debía salir por separado. Tal proposición es aprobada.⁶

2. El Plan de la Constitución de 1823

Aprobado, pues, lo relativo a la convocatoria, la Asamblea pasó a ocuparse de las *Bases Constitucionales*. El 28 de mayo fue presentado en ese sentido un proyecto con el nombre de *Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana*,⁷ que nunca llegó a discutirse, pero que sí dejó constancia de la respuesta del Congreso a las exigencias de las Provincias.

Don Manuel Herrera y Lasso,⁸ el primero que estudió el *Plan de la Constitución* de 1823, señala que "la comisión redactora debió su inspiración a dos fuentes doctrinarias: Rousseau y Montesquieu. La influencia del primero es decisiva y penetra toda la obra, fundamentalmente la teoría del derecho colectivo y rechazando el senado de tipo norteamericano". De ahí que el *Plan* declara que "los derechos de los ciudadanos son los elementos que forman los de la nación. El poder de ésta es la suma de los poderes de aquéllos", y la exposición de motivos dice terminantemente: "La institución del senado como Cámara legislativa violaría el pacto social que da a la mayoría de ciudadanos por sí o sus representantes la decisión de sus asuntos". De Montesquieu, el *Plan* tomó, en sus lineamientos generales la teoría de la división de poderes, pero no en la forma que ha sido vulgarizada, sino en la que descubrió en la Constitución inglesa el filósofo del siglo XVIII. Por ello, la exposición de motivos señala que debe haber un cuerpo que quiera, otro que obre y otro que conserve. "Tan sabias enseñanzas sumadas a la influencia del modelo norteamericano no fueron, sin embargo, suficientes para acallar los prejuicios del contrato social y produjeron el cisma en el seno de la comisión... cinco miembros propusieron un Senado de acuerdo con la teoría norteamericana y los seis restantes, fieles a la autoridad consagrada por la revolución francesa, hicieron prevalecer el Senado 'conservador', que resultaba ser potestad reguladora y representante de la federación, sin facultades legislativas". Fue precisamente Fray Servando Teresa de Mier quien encabezó la oposición de la minoría y formuló *Voto particular* en favor del Senado legislativo.

Respecto del federalismo que proponía el *Plan*, debemos señalar que se trata, como Bustamante lo define, de una república federal regulada. El *Plan* declaraba que el gobierno

⁶ *Historia Parlamentaria de los Congresos mexicanos*, por Juan A. MATOS, T. II, p. 369. Citado por REYES HERÓLES, J., op. cit. T.I, p. 374.

⁷ El texto completo del *Plan de Constitución de 1823*, puede ser consultado en la obra de TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, pp. 147-152.

⁸ HERRERA Y LASSO, M., *El Plan de Constitución de 1823*. En *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, T:I, pp. 590-603.

de la nación mexicana es el de una república representativa y federal; *"pero ante el despertar de las provincias que comienzan a sentir sus fuerzas y por temor a que su independencia de Estados acarree debilidad a la nación, pone andaderas a nuestra infancia política, dispuesto a quitárselas en cuanto ya no sean necesarias y ofrece un federalismo mitigado, estableciendo bases de población para la elección de los Congresos Provinciales, Ayuntamientos, Alcaldes, Regidores y Síndicos; otorgando al Ejecutivo de la federación la facultad de proveer los empleos políticos y de hacienda de cada provincia, a propuesta de los Congresos Provinciales; determinando las atribuciones de los congresos y de los Prefectos; creando un tribunal especial dentro del Congreso de la Nación para juzgar a los diputados de estos Congresos Provinciales; haciendo de los Prefectos, enjuiciables por los tribunales comunes, no gobernadores sino agentes del poder federal, como nombrados por él, subordinando los Institutos de Provincia al Instituto Nacional, bajo la dependencia inmediata del Congreso; atribuyendo al Ejecutivo de la federación el nombramiento de los jueces y magistrados de toda la República"*.⁹

También Reyes Heróles¹⁰ señala que el *Plan* es fuertemente centralista, y resalta tres aspectos: *"1º El texto no surge como pacto ni los Estados como partes integrantes de la Federación. De aquí que el Plan establezca: 'Habrá un Congreso Provincial y un Prefecto en cada una de las provincias en que el Congreso Nacional divida el Estado'. 2º Al Congreso compete: 'Crear un tribunal compuesto de individuos de su seno para juzgar a los diputados de los Congresos provinciales en los casos que determinará una ley clara y bien meditada'. 3º Al cuerpo ejecutivo, integrado por tres individuos, se le daba la facultad de: 'Proveer los empleos políticos y de hacienda de cada provincia, a propuesta de los Congresos provinciales'..."*.

No obstante, Don Manuel Herrera y Lasso¹¹ nos dice que si los autores del *Plan* no propusieron una auténtica Federación, *"no fue porque desconocieran las excelencias de ese régimen, sino porque la creyeron imposible para la naciente República, y en interés mismo de los pueblos quisieron moderarlo... Entendieron a Montesquieu y clarificaron su doctrina con fórmulas accesibles... Intentaron legislar para México, el México de entonces"*. Con todo y sus aciertos *"contiene el Plan postulados engañosos e inútiles y vicios estructurales. Entre los primeros cabe señalar los siguientes: 'ningún hombre tiene derecho sobre otro hombre si él mismo no se lo ha dado'; 'son deberes de los ciudadanos... no ofender a sus semejantes'; la ilustración es el origen de todo bien individual y social'*. Entre los segundos, merecen la primacía peiorativa: *el ejecutivo triple en lugar de individual; la sustitución del Senado de tipo norteamericano por el Senado 'poder conservador', y el poner a la enseñanza directa y totalmente en manos del Congreso"*.

⁹Ibid.

¹⁰Op. cit. p. 378.

¹¹Op. cit. p. 602.

En fin, para Herrera y Lasso el *Plan de Constitución* de 1823 es "el empeño constituyente menos alejado de la realidad mexicana", pues "la comisión redactora se esforzó por resolver la disyuntiva inicial —centralismo o federalismo— tendiendo un puente entre la desorganización de un pueblo en revuelta y su unificación en Estado mediante el sistema de gobierno más complicado de todos y que requiere más comprensión de los principios que lo informan".

3. El Voto del Congreso y el Pacto federal del Anáhuac

Hacia junio de 1823, la tendencia descentralizadora y la decisión federalista son incontenibles. Pero es el *Plan de San Luis Potosí*, proclamado por Santa Anna el 5 de junio, el que viene a apresurar los acontecimientos. En ese *Plan* se estatúa, primero, la activación de la nueva convocatoria; segundo, el compromiso de sostener y garantizar a las Provincias que por su espontánea voluntad tengan a bien pronunciarse por la República federada, y tercero, durante se reúnan los nuevos convocados al Congreso para constituir la nación, pueden ser gobernadas las Provincias por sus Diputaciones Provinciales.

Las noticias respecto de ese *Plan* llegan a la capital el 12 de junio, y ese mismo día, en sesión extraordinaria del Congreso, los diputados Francisco García, Valentín Gómez Farías, Manuel C. Rejón, Antonio J. Valdés, José María Covarrubias y Prisciliano Sánchez presentaron un voto en el que sostiene que es de suma importancia, en la situación en que el país se encuentra, que el Congreso no contradiga la opinión de los pueblos, sino que colocándose al frente de ella la dirija y encamine al fin que se han propuesto y expresan que la forma de gobierno republicana federal "es la que conviene a la nación mexicana, así es que el deseo de ésta nos ha parecido racional y justo... La opinión por República Federada está pronunciada suficientemente, y de un modo inequívoco: no hay provincia y casi no hay papel público que no hable de este gobierno con entusiasmo; concluyamos pues la obra que la opinión ha comenzado". Con tales consideraciones, los seis diputados citados propusieron que pasara a la Comisión de Convocatoria, con carácter de urgentes, los siguientes puntos: "1º A la mayor brevedad posible se nombrarán en las provincias Congresos o legislaturas provinciales en el número y forma que proponga la Comisión y apruebe V. Sob. 2º Visto el presupuesto presentado de los gastos generales de la nación el déficit se repartirá proporcionalmente entre las provincias".¹²

En lugar de esta proposición, surge el *Voto del Congreso por la forma de República Federal*: "El soberano Congreso Constituyente en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de República Federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para el nuevo Congreso que constituya a la

¹²REYES HERÓLES, J., op. cit. T.I, pp. 380-382.

nación.—Junio 12 de 1823".¹³

Sobre este Voto dice Mario de la Cueva¹⁴ que "cuando el Congreso Constituyente restaurado pronunció el Voto por la forma federal de la República, el 12 de junio de 1823, el federalismo era una realidad que estaba viviendo México. Aquel Voto es la aceptación de un hecho consumado, concurriendo la circunstancia de que las provincias ya no se conformaban con el simple Voto, sino que exigían la convocación de un segundo Congreso Constituyente, que fuera una representación auténtica de la nación, desligado de los problemas de la monarquía y apto para reorganizar el país dentro de un sistema federal... El federalismo mexicano nació como una ansia de democracia, de gobierno propio y de libertad de los hombres".

En modo alguno podemos afirmar que con el Voto del Congreso de 12 de junio de 1823 haya sido adoptado formalmente el federalismo en México, pues el Congreso ya sólo tenía el carácter de convocante y no de constituyente; no obstante, su importancia radica en que, una vez más, se ve reflejada en el Congreso la presión de las Provincias por la adopción del sistema federal.

El 28 de julio siguiente apareció un documento de capital importancia en torno al problema de la adopción o no del federalismo: *El Pacto Federal del Anáhuac*, obra de Prisciliano Sánchez. En él "se destacan los hechos, la decisión de las provincias que no puede ser detenida y reclama federalismo, las bases del pacto y se anticipa la contestación de las objeciones que surgirán en contra del federalismo al discutirse el artículo 5º del Acta Constitutiva".¹⁵

Prisciliano Sánchez propugnó en el *Pacto Federal del Anáhuac*, una y otra vez, el federalismo: "La nación se ha pronunciado suficientemente por el sistema de república federada: no podían ser otros sus votos puesto que quiere ser libre en toda la extensión de la palabra". A los críticos del federalismo les anticipa que "es verdad que en el sistema federal se divide la nación en Estados pequeños e independientes entre sí para todo aquello que les conviene a fin de ocurrir a sus necesidades políticas y domésticas, más inmediatamente, a menor costo, con mejor conocimiento y mayor interés que el que puede tener por ellas una provincia lejana y extraña, cuya autoridad las más veces obra ignorante, o mal informada, y de consiguiente sin tino ni justicia. Pero esta independencia recíproca de los Estados en nada debilita la fuerza nacional, porque ella en virtud de la Federación, rueda siempre sobre un sólo eje y se mueve por un resorte central y común".¹⁶

¹³El texto puede ser consultado en la obra de TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, p. 152.

¹⁴CUEVA, Mario de la, *La Constitución Mexicana de 5 de febrero de 1857*, pp. 1239 y 1240.

¹⁵REYES HERÓLES, J., op. cit. T. I, p. 383.

¹⁶SÁNCHEZ, P. *El Pacto Federal del Anáhuac*. Citado por MARQUET GUERRERO, P., op. cit. pp. 310ss.

Explicaba que las Provincias no se separaban para constituir naciones independientes, sino que sólo respecto a su gobierno interior se habían pronunciado estados soberanos, porque querían ejercerlo sin subordinación a otra autoridad.

Consideraba que las Provincias estaban de acuerdo con la implantación del federalismo y sólo diferían en cuanto a los medios de establecerlo, es decir, el criterio respecto de la distribución de las competencias entre ellas y la Federación. Para Sánchez resultaba explicable la actitud de Guadalajara, Yucatán, Oaxaca, Zacatecas y las Provincias Internas de Oriente, que *"deseosas del federalismo e impacientes de que se les retarde este bien, ayudadas de las localidades y de sus circunstancias, no considerándose ligadas por el antiguo pacto ya disuelto, se han anticipado a darse por sí mismas lo que acaso desconfían obtener por mano ajena, y se han declarado independientes de toda autoridad para darse su Constitución peculiar, y gobernarse con entera separación de las demás, a las que no obstante quieren permanecer unidas por los vínculos fraternales de una justa Federación que les garantice su tranquilidad mutua y su seguridad externa"*. Por todo ello consideraba que *"el futuro Congreso discutirá las condiciones y pormenores de la Constitución general que se debe dar: tendrá sus debates sobre cada uno de sus artículos; les dará más o menos extensión; pero nunca hará otra cosa que darnos una Carta Federal"*.

La idea federal es expuesta con toda claridad y la delimitación de las atribuciones de los tres poderes de la Federación se establecía en esencia: *"La Nación queda una, indivisible, independiente, y absolutamente soberana en todo sentido, porque bajo de ningún respecto político reconoce superioridad sobre la tierra. Sus intereses generales los administra la autoridad central dividida en tres poderes supremos. El Congreso general, representando a la nación dictará las leyes más sabias y convenientes para conservar la mutua separación de los Estados y mantener la unión federal. El supremo poder ejecutivo será el resorte de la autoridad práctica, el timonel de la nave, y el gobernante de toda la fuerza nacional, ya para oponerla al enemigo común, ya para contraponerla a la ambición de algún Estado que quiera invadir o perturbar los derechos de otro, manteniendo el equilibrio mutuo entre todos ellos. El supremo poder judicial será el que termine las discordias y oposiciones de un Estado con otro en lo contencioso: su fallo será el que deba contenerlo dentro de los límites de lo nacional y justo, y evitará de este modo que descuelle el germen de la anarquía. Será así mismo el que juzgue y haga efectiva la responsabilidad de los funcionarios generales y la de todos los infractores del pacto federal"*. En lo que se refiere a la condición de los Estados federados, anota que *"cada Estado es independiente de los otros en todo lo concerniente a su gobierno interior, bajo cuyo respecto se dice soberano de sí mismo. Tiene su legislatura, su gobierno, y sus tribunales competentes para darse por sí las leyes que mejor le convengan, ejecutarlas, aplicarlas, y administrar justicia, sin tener necesidad de recurrir a otra autoridad externa, pues dentro de sí tiene toda la que ha menester"*.

En la última parte se contienen las bases para la Constitución general, y en ellas define a las Provincias como partes integrantes de la nación de Anáhuac. Y a ésta la define como soberana, indivisible e independiente. Las Provincias serían Estados soberanos e

independientes para todo lo relativo a su gobierno interior. Finalmente, prescribía que el gobierno sería popular, representativo, federado.¹⁷

Muchas de las bases que señaló Prisciliano Sánchez en su *Pacto Federal del Anáhuac* se verán reflejadas en el *Proyecto de Acta constitutiva*, que más adelante examinaremos.

4. El Acta Constitutiva

El 17 de junio de 1823 se expidió la convocatoria para el nuevo Congreso Constituyente; el 30 de octubre siguiente clausuró sus sesiones el primer Constituyente y el 5 de noviembre se reunió el nuevo Congreso, celebrando su instalación solemne dos días más tarde.

Los acontecimientos recientes, las ideas políticas que se abrigaron y propagaron en pro del federalismo y la presión de las Provincias, marcaron al Congreso general un derrotero invariable. De ahí que con razón diga Jesús Reyes Heróles¹⁸ que *"en ningún punto el Congreso fue tan obligado a obedecer como en la adopción del sistema federal y esto en un momento en que todavía centralismo no era definición de antiliberalismo. En ningún tema la voluntad general se exterioriza tanto como en el de que la República fuese federal. Las tendencias eran tales, que no digamos el pronunciamiento centralista del Congreso, una mayor dilación en la resolución federalista habría desatado fuerzas centrífugas imprevisibles. Es cómodo ver estas fuerzas como simples grupos políticos locales sin raíces y guiados por el puro aspirantismo, como entonces se decía; pero en el fondo, esto es disimular y ocultar el problema. Las manifestaciones federalistas eran emanación, y sólo así se explica su reciedumbre, de fuerzas reales no carentes de profundidad"*.

Es claro, pues, que en el nuevo Congreso Constituyente los elementos federalistas imperaban de tal modo, que como dice Justo Sierra,¹⁹ *"se consideraba investido de este mandato imperativo: legitimar la Federación que de hecho existía ya, en forma anárquica"*. Por ello el Congreso apresuró las bases de la promulgación de la Federación aun antes de la Constitución definitiva, *"con el objeto de apaciguar el ardor y la vehemencia de las reclamaciones del partido triunfante"*.

El 20 de noviembre de 1823 fue presentado el *Proyecto de Acta Constitutiva*, por parte de la Comisión de Constitución, integrada por Ramos Arizpe, Manuel Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas y José de Jesús Huerta.

El *Proyecto* constaba de cuarenta artículos, de los cuales merecen especial atención

¹⁷Ibid. Citado por REYES HERÓLES, J., op. cit. T. I, pp. 383ss.

¹⁸ Op. cit. T. I, p. 358.

¹⁹Op. cit. p. 127.

los siguientes: el artículo 5º, que establecía que "la nación adopta para su gobierno la forma republicana representativa popular federal"; el 6º, que consideraba a las partes integrantes de la nación como "Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior"; el artículo 7º, que enumeraba los Estados miembros de la Federación; el 13, que enumeraba las atribuciones del Congreso Federal; el 16, que señalaba la naturaleza y el carácter de depositario del Poder Ejecutivo Federal, y el 18, que enumeraba las facultades de éste.

De los discursos que se pronunciaron en los debates para la aprobación o no del *Proyecto*, sobresalen tres: las *Reflexiones* de Francisco García, el *Voto Particular* de José María Becerra y el discurso de Fray Servando Teresa de Mier.

Ocho días después de presentado el *Proyecto* se presentaron las *Reflexiones* de Francisco García, que en términos generales defendían los derechos de los Estados y hacían observaciones de carácter teórico-constitucional. Su importancia radica en que ocasionaron varias modificaciones de consideración al *Proyecto del Acta Constitutiva*, que más tarde pasaron a la *Constitución de 1824* y de ahí a la de 1857.

Las *Reflexiones* de García sobre el artículo 7º dieron lugar a la introducción del concepto de *Territorio dependiente de la Federación*, concepto que llegó hasta la *Constitución de 1917*. Al efecto señaló que: "La provincia que no quiera agregarse a las que esta Acta designa, permanecerá con el carácter de provincia dependiente directamente del gobierno central, interín en la Constitución se toma la resolución definitiva que en la misma Acta se anuncia. Las Californias deben llamar la atención del Congreso por la importancia de su posición, por su inmediatez a los establecimientos de una potencia poderosa, por su falta de recursos, y por la distancia a que se hallan para proporcionárselos con prontitud. Su agregación a Sonora, Estado también pobre y escaso de recursos, puede perjudicarlas privándolas de los auxilios directos que podrían percibir del gobierno central, y entorpeciendo sus relaciones con éste, que deben estar muy expeditas: por todo lo cual yo creo que mientras aquella península no pueda formar por sí sola Estado separado, debe depender directamente del gobierno central".²⁰

Por influencia de su *Reflexiones* se suprimió del *Acta Constitutiva* la fracción XVI del artículo 13, que señalaba como atribución del Congreso general conceder facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo, con conocimiento de causa y por tiempo limitado. García sostenía que para conceder facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo, debía establecerse un sistema especial de votación, exigiendo la concurrencia de las dos terceras partes de los votos del Congreso.

También fue suprimida la fracción XVII del artículo 13, que establecía las facultades

²⁰Citado por REYES HERÓLES, J., op. cit. pp.392-393.

implícitas del Congreso General, en su lugar se adicionaron otras facultades expresas.

Obtuvo, además, que se suprimieran las fracciones V y XV del artículo 18, la primera daba facultades al Ejecutivo Federal para deponer a los empleados de las oficinas generales de gobierno y hacienda y de sus dependencias, y la segunda le concedía facultades para suspender de sus empleos y privar de la mitad de sus rentas a los empleados que no cumplieran con las órdenes y decretos del gobierno.

Sus *Reflexiones* dieron lugar a otras muchas modificaciones, pero consideramos las anteriores las más importantes para efectos de nuestro estudio.

De lo expuesto, resulta evidente la influencia de Prisciliano Sánchez en el *Proyecto del Acta Constitutiva* y la de Francisco García en las modificaciones a dicho *proyecto*.

No se crea, sin embargo, que todos los diputados daban por un hecho la adopción del federalismo, todavía había que hacer frente a dos de sus más grandes opositores: José María Becerra y el Dr. Mier.

El 1º de diciembre de 1823, José María Becerra leyó su *voto particular* contrario al federalismo. La mayor parte de él se desvió tratando de probar teóricamente que la voluntad general no se había expresado por la forma federal. Cuando consideró probado lo anterior expresó que "*la República federal, Señor, en la manera en que se propone en el proyecto, con Estados libres, soberanos e independientes, es un edificio que amenaza ruina y que no promete ninguna felicidad a la nación... Si los Congresos provinciales en caso de que pongan, han de obrar por sí y sin subordinación se rozarán inmediatamente con el Congreso y gobierno general...*". Usó el argumento que más tarde repetiría Fray Servando Teresa de Mier y que Prisciliano Sánchez se había anticipado a responder: "*con la Federación se crearán rivalidades y se acentuarán las que estén creadas. Algunos Estados quedarían resentidos y nuestros enemigos atizarían los celos y procurarían fomentar la división*". Consideraba inoportuna la implantación del federalismo y proponía que se reservara para ocho o diez años más tarde, y llegó a decir que si los pueblos sólo querían el federalismo, era necesario convencerles de que no les conviene,²¹ reconociendo, pues, que sí se había expresado la voluntad general por la forma federal, cuando consideraba haber demostrado ya lo contrario.

El 7 de diciembre, por cuarenta y cuatro votos contra veintisiete, se establece que ya se ha discutido suficiente en lo general el *Proyecto*, y se pasa a la discusión en lo particular.

El 11 de diciembre se discutió el artículo 5º que, como ya se dijo, se refería a la forma de Estado y de gobierno, como República, representativa, popular, federal. Ese día,

²¹Citado por REYES HERÓLES, J., op. cit. p. 399.

Fray Servando Teresa de Mier pronunció su famoso discurso contra el federalismo que planteaba el *Proyecto*. Refiriéndose a los Estados Unidos de América, hace notar que "ellos eran ya Estados soberanos e independientes unos de otros, y se federaron para unirse contra la presión de Inglaterra; federarnos nosotros estando unidos, es desunirnos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa federación". Consideraba al federalismo como una imitación extralógica que desunía lo unido; calificaba a las Diputaciones Provinciales como cuerpos de demagogos y llegó a afirmar que la naturaleza misma nos ha centralizado,²² lo cual como bien dice Reyes Heróles,²³ es falso, pues, "la geografía lo desmiente. Ni grandes ríos navegables, ni grandes planos que faciliten las comunicaciones, ni unidad de clima y de raza y cientos de dialectos distintos".

Fray Servando afirmó que él siempre había estado por la Federación, "pero una Federación razonable y moderada, una Federación conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente, que debe hallarnos muy unidos. Yo siempre he opinado por un medio entre la confederación laxa de los Estados Unidos, cuyos defectos han patentizado muchos escritores y que allá mismo tiene muchos antagonistas, pues el pueblo está dividido entre federalistas y demócratas: un medio, digo, entre la federación laxa de los Estados Unidos y la concentración peligrosa de Colombia y del Perú; un medio, en que dejando las provincias las facultades muy precisas para proveer a las necesidades de su interior, y promover su prosperidad, no se destruya a la unidad, ahora más que nunca indispensable, para hacernos respetables y temibles a la santa alianza, no se nos enerve la acción del gobierno, que ahora más que nunca debe ser enérgica para hacer obrar simultánea y prontamente todas las fuerzas y recursos de la nación. Medio tutissimus ibis. Este es mi voto y mi testamento político". Admite en su discurso las aspiraciones federalistas de las Provincias, pero aun así no accedió al federalismo sino que llegó a decir: "Cuatro son las provincias disidentes, y si quieren separarse que se separen, poco mal y chico pleito", con lo que deja claro que no ignoraba el costo del centralismo que pretendía. Finalmente concluyó diciendo que si se aprobaba el *Acta Constitutiva* en su totalidad, "protestaré que no he tenido parte en los males que van ha llover sobre los pueblos del Anáhuac. Las han seducido para que pidan lo que no saben ni entienden, y preveo la división, las emulaciones, el desorden, la ruina y el trastorno de nuestra tierra hasta sus cimientos".²⁴ Al respecto, Reyes Heróles²⁵ comenta irónicamente: "el discurso de Fray Servando reiteradamente ha sido calificado de profético, y más profético lo habría sido si se sigue y no se implanta el federalismo".

Los debates continuaron en torno al federalismo durante el mes de diciembre de 1823, en los cuales se dieron opiniones contrarias al federalismo, pero también inteligentes defensas

²²Citado por REYES HERÓLES, J., op. cit. T. I, pp. 403ss.

²³Op. cit. T. I, p. 404.

²⁴ Citado por REYES HERÓLES, op. cit. T. I, p. 407.

²⁵ Op. cit. T. I, pp. 409-410.

del mismo.

En histórica sesión del 16 de diciembre de 1823, se votó el artículo 5^o, mediante votación nominal a propuesta de Rejón. Las palabras *república* y *popular* fueron aprobadas por unanimidad; la palabra *representativa* recibió dos votos en contra y la palabra *federal* nueve. Se pasó luego a la discusión del artículo 6^o, que fue votado el día 19 de diciembre, aprobándose la parte que se refiere a *Estados libres e independientes* por 62 votos contra 7, en tanto que la palabra *soberanos* resultó aprobada por 40 votos contra 28.²⁶ Así entró México al camino del Federalismo.

A poco menos de dos meses de instalado, el Congreso expidió el 31 de enero de 1824, el *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*,²⁷ que curiosamente fue suscrita por todos los diputados. Citaremos brevemente algunos de los rasgos federalistas del *Acta Constitutiva*, para resaltar las peculiaridades de nuestro federalismo en su nacimiento constitucional.

Se adopta la forma de República representativa popular federal (art. 5^o); las partes integrantes de la nación son Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior (art. 6^o); enumera los diecisiete Estados y los dos Territorios de la Federación (art. 7^o); establece el bicammarismo (art. 10); el Senado será la representación de los Estados en el Congreso (art. 11); los Estados podrán otorgarse su propia Constitución, que no podrá oponerse a el *Acta Constitutiva* ni a la Constitución General (arts. 20-24); se señalan algunas restricciones a los Estados (arts. 27-29), y se señala la garantía de la forma federal (art. 34). Se contienen pues, dos de las notas características que aún en la actualidad subsisten en nuestro sistema federal: la autonomía constitucional y la participación de los Estados en la formación de la voluntad general.

Don Manuel Herrera y Lasso²⁸ afirma categóricamente que "*nuestro Federalismo nace el 31 de enero de 1824*" y que "*el Acta sobresale en nuestra tradición legislativa como el primer hito, todavía luminoso y enhiesto, del régimen federal mexicano*".

Por su parte, Don Emilio Rabasa²⁹ se refiere a el *Acta Constitutiva* como la "*primera Ley fundamental mexicana... un anticipo de la Constitución que aquel Congreso estaba llamado a formar...*". Y tocante el nacimiento del federalismo dice: "*La imposición del sistema federal por las provincias, sobre un gobierno que lo repugnaba, no pudo ser obra ciega de la ignorancia, como se asentó por escritores de la época. Las provincias confiaban*

²⁶ Ibid. pp. 414-417.

²⁷ El texto completo de el *Acta Constitutiva de la Federación*, puede ser consultado en la obra de TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, pp. 154-161.

²⁸ *El Acta Constitutiva*, en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constitucionales*, T. I, pp. 603-607.

²⁹ RABASA, E., *La Constitución y la Dictadura*, pp. 6-7.

más en sí mismas que en el gobierno central, y el espíritu de independencia que en ellas había dejado la guerra de separación las impulsaba a obtener la mayor suma de libertades posibles para atender a su propio desenvolvimiento político... Así fue como en pueblos sin educación política ninguna se estableció el sistema de gobierno más complicado de todos y que requiere más delicada comprensión de los principios que lo informan".

5. La Constitución de 1824

Durante el mes de febrero de 1824 se preparó el proyecto de *Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos*; el primero de abril comenzó su discusión en el Congreso; el tres de octubre fue aprobado con algunas modificaciones, con el título de *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*; el día cuatro fue firmada y el siguiente fue publicada con el nombre de *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, comúnmente conocida como *Constitución de 1824*.³⁰

Antes de referirnos al texto mismo de la *Constitución de 1824*, haremos referencia a algunas ideas que se expresan en su exposición de motivos y que reflejan el sentir de la Asamblea Constituyente respecto del tema de nuestro estudio.

El papel de las Provincias es valorado y considerado determinante: "...*disuelto el Estado con la caída de este hombre desgraciado (Iturbide), nada pudo contener el grito de las provincias... ¿Y podía el Congreso desatender los votos de un pueblo que acababa de dar una prueba tan inminente de su ilustración? ¿Y los diputados podían venir a sufragar contra la voluntad de sus comitentes? Jamás los legisladores de alguna nación tuvieron tan claramente manifestada la opinión pública para dirigirse y dirigirla a ella misma; jamás los representantes de algún pueblo se hallaron en circunstancias tan favorables para conocer los deseos de sus mandantes; y los diputados se retirarán a los senos de sus familias con la dulce satisfacción de haber obrado conforme al espíritu y necesidades de sus comitentes... Vuestros representantes, al congregarse en el salón de sus sesiones han traído el voto de los pueblos expresados con simultaneidad y energía. La voz de República federada se hizo escuchar por todos los ángulos del continente y el voto público por esta forma de gobierno llegó a explicarse con tanta generalidad y fuerza como se había pronunciado por la independencia. Vuestros diputados no tuvieron, pues, que dudar sobre lo que en este punto deseaba la nación".*

No obstante, la exposición de motivos no se limita a expresar la necesidad de obedecer a las Provincias, contiene también las razones de por qué el federalismo era lo más adecuado para el país: "*La República federada ha sido y debió ser el fruto de sus discusiones. Solamente la tiranía calculada de los mandarines españoles podía hacer gobernar tan inmenso*

³⁰El texto completo de la *Constitución de 1824*, puede ser consultado en la obra de TENA RAMÍREZ, F. *Leyes Fundamentales de México*, pp. 161-195.

territorio por unas mismas Leyes, a pesar de la diferencia enorme de climas, de temperamentos y de su consiguiente influencia. ¿Qué relaciones de conveniencia y uniformidad puede haber entre el tostado suelo de Veracruz y las heladas montañas del Nuevo México? ¿Cómo puede regir a los habitantes de la California y la Sonora, las mismas instituciones que a los de Yucatán y Tamaulipas? La inocencia y candor de las poblaciones interiores, ¿qué necesidad tienen de tantas Leyes criminales sobre delitos e intrigas que no han conocido? Los tamaulipas y coahuileños reducirán sus códigos a cien artículos, mientras los mexicanos y jaliscienses se nivelarán a los pueblos grandes que se han avanzado en la carrera del orden social. He aquí las ventajas del sistema de federación. Darse cada pueblo Leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias, dedicarse sin traba a la creación y mejoría de todos los ramos de prosperidad; dar a su industria todo el impulso de que sea susceptible, sin las dificultades que oponía el sistema colonial, u otro cualquier gobierno, que hallándose a enormes distancias perdiera de vista los intereses de los gobernados; proveer a sus necesidades en proporción a sus adelantos; poner a la cabeza de su administración sujetos que, amantes del país, tengan al mismo tiempo los conocimientos suficientes para desempeñarla con acierto; crear los tribunales necesarios para el pronto castigo de los delincuentes y la protección de la propiedad y de la seguridad de sus habitantes; terminar sus asuntos domésticos sin salir de los límites de su Estado; en una palabra, entrar en el pleno goce de hombres libres".

Pasando al texto mismo de la *Constitución de 1824*, en general podemos señalar, respecto al federalismo, que obviamente se mantiene con las mismas peculiaridades que en el *Acta Constitutiva*: se adopta la forma de República representativa popular federal (art. 4º); se enumeran los diecinueve Estados integrantes de la Federación (el *Acta* sólo enumeraba diecisiete) y los cuatro Territorios (el *Acta* sólo consideraba como tales a dos), y se señala que una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala (art. 5º); se establece el bicammarismo (art. 7º); el Senado será la representación de los Estado (art. 25); los Estados podrán otorgarse su propia Constitución (art. 161); se señalan directrices a los Estados para la administración de justicia y para su gobierno particular, así como obligaciones y restricciones (arts. 145-162), y, finalmente, se incluye al artículo 4º (que establece la forma federal) entre los irreformables (art. 171).

Subsisten, pues, las dos características que anotamos respecto del *Acta*: la autonomía constitucional de los Estados y la participación de éstos en la formación de la voluntad general. Pero además, si bien no de manera expresa, queda claro otro aspecto que consideramos característico del sistema federal, como es la distribución de facultades entre la Federación y los Estados, sobrentendiéndose que las facultades no concedidas a los Poderes de la Federación se entenderán reservadas a los Estados, ya que los de aquéllos sí se enumeran y los de éstos no.

Por lo expuesto, consideramos, juntamente con Don Emilio Rabasa,³¹ que el *Acta Constitutiva* y la *Constitución de 1824* "lejos de revelar la ignorancia que escritores de la época atribuyeron a sus autores, demuestran que éstos eran conocedores no superficiales de las teorías democráticas y federalistas, y que, fuese cual fuese su opinión personal, obedecieron de buena fe el mandato imperativo de las provincias declaradas contra el centralismo, pues hay en los preceptos de ambas Leyes celoso empeño de asegurar la libertad interior de los Estados como una garantía contra las usurpaciones del poder central".

³¹RABASA, E., op. cit. p. 7.

CAPÍTULO IV EL RÉGIMEN CENTRALISTA

1. El *desprestigio* del sistema federal

Muchos y muy variados fueron los hechos que ocasionaron la caída del federalismo. Iniciaron prácticamente desde la promulgación de la *Constitución de 24* y culminaron con el *golpe de Estado parlamentario* de septiembre de 1835.

Apenas publicada la Constitución, las Legislaturas locales de los Estados comenzaron a hacer uso de la facultad que les concedía el artículo 166 de la misma: hacer observaciones sobre determinados artículos de la Constitución. El hecho, ya de por sí, es significativo: rechazaban el remedio sin haber probado si era o no eficaz. Sin embargo, adquiere tintes más relevantes cuando lo asociamos con la situación, bien sabida por las Legislaturas de los Estados, de irreformabilidad de la Constitución, prácticamente hasta 1832, pues las observaciones se tomarían en cuenta hasta el año de 1830 (art. 166), pero sería hasta el siguiente Congreso quien, en su caso, aprobaría las reformas (art. 168). Pese a todo, la Constitución de 24 no sufrió reforma alguna durante su primera vigencia.

En los puntos siguientes, seguimos el esquema del maestro Herrera y Lasso.¹

El ingenuo sistema de elección de Vicepresidente pronto mostró su ineficacia (los artículos 84 a 91 prescribían que sería Vicepresidente el que ocupara el segundo lugar, es decir, el enemigo político natural del presidente). Poco más de tres años después de iniciado el gobierno de Victoria y Bravo, Presidente y Vicepresidente, respectivamente, Bravo se reveló contra el Presidente, adhiriéndose al *Plan* de Montañón proclamado en Otumba el 23 de diciembre de 1827; y aunque fue derrotado en Tulancingo y luego desterrado por Decreto del Congreso en enero de 1828, con ello se marcó la pauta para los años siguientes.

El 1º de septiembre de 1828 dieciocho Legislaturas efectuaron la indistinta elección de Presidente y Vicepresidente. De los treinta y seis votos emitidos once fueron para Gómez Pedraza, nueve para Guerrero, seis para Bustamante y el resto se diseminó entre varios candidatos. El proceso electoral habría de completarse con la intervención del nuevo Congreso en enero del año siguiente. Pero, conocidos los resultados, el guerrerismo frustrado se convirtió en insurrección.

El 19 de septiembre de 1828, Santa Anna enarbola la bandera del cuartelazo en el *Plan de Perote*.

¹*Centralismo y Federalismo en Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, pp. 609-615.

La Cámara de Diputados, en franco desacato de la Constitución, designa, el 12 de enero de 1829, a Guerrero Presidente y a Bustamante Vicepresidente. Apenas en diciembre de ese mismo año Bustamante capitanea el pronunciamiento contra Guerrero, al frente del *Ejército de Reserva*. El 14 de enero de 1830 el Legislativo, que había abierto sus sesiones el día primero de ese mes, declara *justo el pronunciamiento del Ejército de Reserva* y el 4 de febrero decreta que "*el ciudadano general Vicente Guerrero tiene imposibilidad para gobernar*" y nombra Presidente a Bustamante.

En connivencia con Santa Anna, que se rebela contra Bustamante, acepta Gómez Pedraza la Presidencia en diciembre de 1832, como puente para la llegada de Santa Anna a la primera magistratura tres meses más tarde.

En los tres meses que duró en la Presidencia Gómez Pedraza, se dio tiempo para decretar la expulsión de los españoles, culminando así la obra iniciada por Victoria y continuada por Guerrero. Una violación más a la *Constitución de 24* (arts. 147-152).

Antes de la caída de Bustamante las Legislaturas de los Estados habían realizado las elecciones para Presidente, resultando victorioso Nicolás Bravo. Pero el *Plan de Zavaleta*, que llevó a Gómez Pedraza a la presidencia, nulificó esa elección constitucional y se procedió con turbios manejos a nuevas elecciones de las que resultaron Presidente Santa Anna y Vicepresidente Gómez Farías.

Santa Anna tomó posesión el 1º de abril de 1833, pero pocos días después dejó el cargo al Vicepresidente Gómez Farías, cuyo gobierno tuvo como culmen de sus arbitrariedades e injusticias la tristemente célebre *Ley del Caso*.

A todos los males que aquejaban al país por los desmanes de los gobernantes, vino a sumarse la terrible epidemia del cólera, de la que muy pocas familias se libraron.

El 24 de abril de 1834 Santa Anna retoma el gobierno, ostentándose una vez más como *salvador de la Patria*. En el breve tiempo que duró esta vez en el poder, pues pide licencia el 26 de enero de 1835 y es sustituido por Barragán, nombrado Presidente interino por la Cámara de Diputados, su acto más sobresaliente fue el haber derogado la legislación atentatoria del gobierno de Gómez Farías.

Fue precisamente durante el gobierno de Barragán que el país cambió de régimen.

Si bien el desprestigio del sistema federal culminó con el *golpe de Estado parlamentario* de septiembre de 1835, del que nos ocuparemos más adelante, debe señalarse que fueron también determinantes, entre otros, la inicua expulsión de los españoles; los ultrajes atentatorios a la libertad individual; los pronunciamientos de los Vicepresidentes; la ilegitimidad de la Presidencia de Guerrero, Bustamante y Gómez Pedraza; las frecuentes mutaciones en la jefatura del Estado; los fraudes electorales; las veleidades de Santa Anna y

su solapada complicidad en las arterías de Ejecutivos y Congresos; la desenfrenada demagogia anticatólica de Gómez Farías; la *ley del caso*, y hasta la epidemia del cólera.

"En suma, —concluimos con don Manuel Herrera y Lasso— lo que padeció el pueblo mexicano durante la vigencia de la Carta de 24, fue una aguda y pertinaz psicosis colectiva que lo retuvo en la obnubilación y lo mantuvo en la práctica de estas cuatro aberraciones: la de conservar el procedimiento de la elección vicepresidencial con sus funestas consecuencias de división facciosa e inestabilidad política; la de atribuir a la Constitución los desmanes de los gobernantes que la violaban o la eludían mediante el ejercicio de facultades extraordinarias; la de imputarle, con paradójica ocurrencia, hasta nuestras desventuras patológicas; y, sobre todo, la de ocurrir a Santa Anna con reincidencia contumaz, en demanda de la salvación de la Patria, erigiéndolo en ídolo de milagrería".

2. El golpe de Estado parlamentario y la supresión del federalismo

El 4 de enero de 1835 el nuevo Congreso abrió sus sesiones. Era un órgano constituido, su integración y sus atribuciones emanaban de la *Constitución de 24*; en concurrencia con las Legislaturas de los Estados, que podían hacer observaciones a la Constitución, podía reformarla, pero con la salvedad del artículo 171, que prohibía, entre otras cosas, la alteración de la forma federal.

El 23 de febrero se pronuncia la guarnición de Ulúa por el centralismo, y aunque pocos días después Tornel, ministro de guerra, con la intervención de Santa Anna, terminó con el pronunciamiento de la plaza, ello marcó el inicio de una serie de pronunciamientos y manifestaciones por el centralismo.

El 26 de marzo se hiere de muerte al federalismo al publicarse la ley por la cual se extinguió la milicia cívica, que propiamente era la fuerza militar de los federalistas. A dicha ley sólo se opuso el Estado de Zacatecas, primero en el Congreso a través de su diputado Pedro Ramírez, y después en el campo de batalla encabezado por su gobernador Francisco García, que fue vencido el 11 de mayo en la ciudad de Guadalupe por Santa Anna. Así, en una sola batalla se acabó con el Estado de Zacatecas y con la Federación.

El Congreso nombró una Comisión para que revisara los poderes conferidos por los electores a los representantes. La Comisión, integrada por Escoto, Tagle, Lope, Becerra y Carlos María Bustamante, concluyó diciendo en un primer artículo *"que en el Congreso general residían por voluntad de la nación todas las voluntades extraconstitucionales necesarias para hacer en la Constitución de 24 cuantas alteraciones creyese convenientes al bien de la nación, sin las trabas y moratorias que aquélla prescribe"*; y en un segundo artículo decía *"el congreso se prefija por límites de dichas facultades las que detalla el artículo 171 de la Constitución"*. Fueron aprobados por los diputados el 28 y 30 de marzo,

respectivamente, y por el Senado el 29 de abril.²

Así pues, el propio Congreso reconocía la taxativa del artículo 171 de la *Constitución de 24*, lo que significaba que se mantendría inalterable la forma federativa, pese a que en el Congreso tenían mayoría los conservadores.

El ministro de guerra Tornel reunió en Tacubaya, el 7 de junio, una junta de los diputados y senadores que le pareció secundarían sus ideas, y en ella propuso que el Congreso instituido asumiera sólo las funciones de convocante, para que así el nuevo Constituyente, que confiaba fuera dominado por los centralistas, pudiera variar el sistema federal. Su propuesta, no obstante, fue unánimemente rechazada.

El 19 y 23 del mismo mes fue Santa Anna quien reunió a varios diputados, senadores y personas notables. Fue entonces cuando quedó resuelto que el Congreso se declararía constituyente.

El 16 de julio el Congreso inauguró su nuevo período de sesiones, pronunciando Barragán un discurso en el que invitaba a los representantes de la nación a atender las súplicas de ésta por la reforma del sistema. Al efecto se nombró una Comisión y el 29 presentó su dictamen que concluía con las siguientes proposiciones: 1ª Que el Congreso sería constituyente; 2ª Que el Senado ejercería como Cámara revisora; y 3ª Que en caso de discordancia ambas Cámaras se reunirían hasta dos veces para ponerse de acuerdo.

El Senado reprobó las dos últimas proposiciones, acordando en su lugar que las dos Asambleas se reunieran en una sola, lo cual se aprobó por los diputados el 5 de septiembre y el 14 se llevó a cabo. Es de destacar que el dictamen del Senado fue aprobado contra el parecer de José Bernardo Couto, quien formuló *Voto particular* en el que pugna por la subsistencia del sistema federal, pero, sobre todo, reprueba el *golpe de Estado parlamentario*, pues al respecto dice: *"Yo creo con dolor que vamos a canonizar el principio fundamental de la verdadera anarquía... ¿podrá haber una equivocación más funesta que la de prestarse las Cámaras actuales a apoyar un pronunciamiento abierto contra nuestra ley fundamental... Una segunda Constitución, por solo ser la segunda no está segura, y en el principio de su existencia lleva incluido el de su ruina. Nosotros mismos vamos a dejar el ejemplo y las doctrinas necesarias para batirla...? Esperamos que nuestros sucesores se crean obligados a tener más firmeza ni a guardar más fidelidad a la Constitución de entonces, que la que guardamos nosotros a la de 824? Sería mucho esperar de los demás lo que nosotros no hacemos... La cuestión es singularmente espinosa para el Senado, que representando, como representa, la actual organización federativa de la República, parece que debe dejar de existir en el instante que se destruya aquella... ¡Bajo qué auspicios tan diversos va a nacer la nueva obra, hija de padres a quienes se disputará el título de hacerla; enemiga de fuertes intereses*

²OLAVARRIA Y FERRARI, E., *México Independiente en México a través de los siglos*, T. IV, p. 355.

que alzarán luego el grito contra ella...".³

El *Proyecto de reformas*, que se confió a una Comisión integrada por Miguel Valentín, José Ignacio de Anzorena, José María Cuevas, Francisco Manuel Sánchez de Tagle y Antonio Pacheco Leal, fue presentado el 24 de septiembre y el 28 se aprobó en lo general, su discusión concluyó el 2 de octubre, al día siguiente se sancionó y el 23 del mismo mes se convirtió en ley constitutiva, que con el nombre de *Bases para la nueva Constitución* dio fin al sistema federal.⁴

En las *Bases para la nueva Constitución*,⁵ contenidas en catorce artículos, se adopta claramente el sistema centralista, aunque ni en esta ni en las Leyes Constitucionales (*Constitución de las siete leyes*) se utiliza el concepto de *República Central*: el sistema gubernativo de la nación es el republicano, representativo popular (art. 3º); el territorio nacional se dividirá en Departamentos (art. 8º); para el gobierno de los Departamentos habrá gobernadores y Juntas Departamentales: éstas serán elegidas popularmente y aquéllos serán nombrados por el Supremo Poder Ejecutivo, a propuesta de dichas Juntas (art. 9º); el poder de los Departamentos residirá en el gobernador, con sujeción al Ejecutivo Supremo de la Nación (art. 10); las leyes y reglas para la administración de justicia en lo civil y criminal, serán las mismas en toda la nación, y lo serán también las que establezcan contribuciones generales (art. 13). Curiosamente se mantiene el bicamatismo (art. 5º), lo cual nos sorprende tanto como el unicamatismo de la *Constitución Federal de 1857*.

3. La Constitución de las Siete Leyes

Juradas las *Bases* en noviembre de 1835, el Congreso continuó su misión constituyente. La nueva Constitución se dividió en siete estatutos, razón por la que se le conoce como la *Constitución de las Siete Leyes*.⁶

La primera ley constitucional, que trataba de los *Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República*, fue promulgada el 15 de diciembre de 1835, y las restantes seis leyes fueron promulgadas de una sola vez el 30 de diciembre de 1836, y se ocupaban de lo siguiente:

La segunda de la *Organización de un Supremo Poder Conservador*.

³El texto completo del *Dictamen del Senado* y del *Voto Particular* de Couto, puede ser consultado en la obra de TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, pp. 1069-1089.

⁴OLAVARRIA Y FERRARI, E., *México Independiente*, en *México a través de los Siglos*, T. IV, pp. 355-358.

⁵El texto completo de las *Bases*, puede ser consultado en la obra de TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, pp. 202-204.

⁶El texto completo de la *Constitución de 36*, puede ser consultado en la obra de TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, pp. 204-247.

La tercera *Del poder legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes.*

La cuarta de la *Organización del Supremo Poder Ejecutivo.*

La quinta *Del Poder Judicial de la República Mexicana.*

La sexta de la *División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos.*

La séptima de las *Variaciones de las leyes constitucionales.*

De todas la segunda fue la mas discutida, pues Santa Anna no quería tener sobre sí un poder regulador de sus actos, de ahí que comenzó a discutirse en diciembre de 1835 y no fue aprobada hasta abril de 1836, y por mayoría de un solo voto.

Respecto de los aspectos centralistas de *Las Siete Leyes*, obviamente no son otros que los que en rasgos generales ya estaban contenidos en las *Bases para la nueva Constitución* de octubre de 1835, y que básicamente están comprendidas en la sexta ley.

Como ya señalamos anteriormente, ni la *Constitución de 36* ni las *Bases de 35*, emplean el concepto de *República central*. El cambio de forma de Estado se infiere de su contenido en general y en particular de la supresión de la palabra *federal* y de la conversión de los *Estados en Departamentos*.

Por lo demás, y en esto seguimos a Burgoa,⁷ el centralismo de las *Siete Leyes* en realidad fue un federalismo restringido, lo cual se desprende de una somera comparación jurídico-política entre los *Estados* y los *Departamentos* en las Constituciones de 24 y 36: los Estados, en la *Constitución de 1824*, gozaban de autonomía en lo que concernía a su régimen interior, estando, sin embargo, limitadas las funciones de sus autoridades por una serie de principios, obligaciones y prohibiciones establecidas en el ordenamiento federal. El Poder Judicial local estaba sujeto a ciertas reglas que ni las Constituciones ni las leyes locales podían transgredir (arts. 145-156); el Poder Administrativo, que ejercían los gobernadores, se confiaba a éstos por un determinado tiempo, y se les consideraba como personas físicas (art. 159); el Poder Legislativo, por su parte, debía acatar las disposiciones de la Constitución Federal y las leyes federales o, al menos, no contravenirlas, además de que los ordenamientos que expidieren debían respetar las prohibiciones y observar las obligaciones consignadas en la Constitución General. En lo político, los Estados tenían el derecho de elegir a su gobernador y a los diputados de sus Legislaturas, a nombrar a sus jueces y a concurrir en el gobierno nacional a través de sus dos senadores.

⁷*Derecho Constitucional Mexicano*, pp. 498-499.

Los departamentos, en la *Constitución de 1836*, fueron dotados de clara autonomía en aspectos importantes. Podían elegir un diputado cuando su población no llegara a ochenta mil habitantes (Ley Tercera, art. 2); las Juntas Departamentales, elegibles popularmente por cada Departamento, podían iniciar leyes ante la Cámara de Diputados (Ley Tercera, art. 26, III); los Departamentos podían proponer ante la Corte Suprema de Justicia a los individuos que debían formar los Tribunales Departamentales (Ley Quinta, art. 12, XVII); las Juntas Departamentales podían proponer una terna para que de ella nombrara el gobierno general al gobernador (Ley Sexta, art. 5º); podían las juntas iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales (art. 14, I, Sexta Ley); podían, también, excitar al Supremo Poder Conservador para que declarara cuándo estaba el Presidente de la República en el caso de renovar todo el Ministerio por el bien de la nación (art. 14, X, Sexta Ley). Así pues, la autonomía de los Departamentos se hizo residir en sus Juntas Departamentales, como en su momento se hizo lo propio en las Diputaciones Provinciales respecto de las Provincias.

Por ello, coincidimos con Reyes Heróles⁸ en que "*si se analiza, el juego político, las Siete Leyes -que por cierto las llama el monstruo jurídico- tenían un propósito, por absurdo que a la distancia parezca: consolidar y perpetuar de jure el poder de las clases privilegiadas que día en día se debilitaban*". Lo cual queda de manifiesto, entre otras cosas, por el carácter aristocrático del Senado y por el hecho de que entre más renta percibía una persona, más alto era el cargo público a que podía aspirar. Así considerada, no resulta, pues, tan *extravagante* como la califica Rabasa.⁹

Así pues, el centralismo no fue sino la bandera de los conservadores, quienes lo utilizaron como medio para lograr sus fines, que no eran precisamente el bienestar y desarrollo de la nación.

4. Efímera vigencia de la *Constitución de 36*

El tiempo en que estuvo vigente la *Constitución de 36* se caracterizó por un sinnúmero de pronunciamientos, representaciones, manifestaciones, cuartelazos y planes. Muchos como muestra de repudio a la Constitución, la mayoría como disfraz de las ambiciones personalistas de quienes las encabezaban. Aunado a eso, Texas independiente, Yucatán separado, Estados Unidos acechando, Francia en guerra contra México. Sin duda, la etapa más caótica de nuestra historia, sólo superada quizá por aquella en que estuvieron vigentes las *Bases Orgánicas de 43*.

Para diciembre de 1838 era ya incontenible la fuerte presión que ejercían los diversos grupos políticos con el fin de que se reformara la Constitución, que, dicho sea de paso,

⁸Op. cit. pp. 226-227.

⁹Op. cit. p. 9.

prescribía en el artículo 1º de la Séptima Ley que no podría ser reformada sino después de seis años contados a partir de su publicación. Los propios centralistas pedían reformas en el complicado mecanismo gubernamental que la Constitución establecía, aunque sin variar el sistema centralista.

Nuevamente fue Santa Anna, designado Presidente en enero de 39 en substitución de Anastasio Bustamante, quien hizo eco de los reclamos *populares*. Luego de varias juntas con los políticos de entonces, en las que se acordó que el Congreso que estaba en funciones reformara la Constitución, el gabinete formado por Santa Anna presentó el 15 de junio una iniciativa ante el Consejo de Gobierno a fin de que el Congreso excitase al Supremo Poder Conservador para declarar la voluntad de la nación en el sentido de que el Congreso debía hacer a la Constitución todas las reformas convenientes, sin necesidad de esperar el tiempo previsto por ella y quedando siempre a salvo la forma del sistema. La iniciativa fue presentada; durante las sesiones de septiembre fue aprobada por las dos Cámaras del Congreso, pasando el 21 de ese mismo mes al Supremo Poder Conservador para que hiciese la declaración de ser voluntad nacional que se procediese a las reformas.

El 9 de noviembre de 1939 el Supremo Poder Conservador aprueba el Dictamen relativo, que previamente había sido formulado por uno de sus miembros, D. Manuel de la Peña y Peña, en el que se declara que *"...es voluntad de la nación... que sin esperar el tiempo que ordena y que prefija la Constitución para las reformas en ella, se pueda proceder a las que se estimen convenientes... pero con las dos calidades siguientes: 1ª Que en las que se intenten se ha de proceder por las vías del modo, y con todo arreglo de lo que prescribe la Séptima Ley constitucional; 2ª Que se respetarán y guardarán como hasta aquí, invariablemente, éstas bases cardinales de la actual Constitución: libertad e independencia de la patria, su religión, el sistema de gobierno representativo popular; la división de poderes... sin perjuicio de ampliar o restringir sus facultades según se creyere oportuno..."*¹⁰

El acuerdo fue remitido a la Cámara el mismo 9 de noviembre, pasó en forma de Decreto al Ejecutivo, y éste lo publicó el día 11, con lo que se investía al Congreso de la función constituyente. ¡Cuánta razón tenía José Bernardo Couto!

Luego de varios meses de acaloradas discusiones en el Congreso respecto a las reformas Constitucionales y a las limitaciones que había fijado el Decreto del Supremo Poder Conservador, el 30 de junio fue presentado el *Proyecto de Reforma* elaborado por una comisión nombrada al efecto, integrada por José María Jiménez, Pedro Barajas, Demetrio del Castillo, Eustaquio Fernández y José Fernando Ramírez, autor este último de un *Voto*

¹⁰El texto completo de la *Parte resolutive del Dictamen del Supremo Poder Conservador*, puede ser consultado en la obra de TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, p. 252.

particular.¹¹

Lo destacable del *Proyecto* es que se atenúa el centralismo: la Cámara de Senadores se compondría de dos senadores por cada Departamento, elegidos por las Juntas Departamentales respectivas (art. 30); la elección de Presidente iniciaría precisamente en las Juntas Departamentales (art. 75 ss); podrían éstas iniciar leyes y decretos en todas las materias (art. 133, I); las iniciativas de reformas a la Constitución, para ser tomadas en cuenta, debían ser previamente aprobadas por dos terceras partes del total de Juntas Departamentales (art. 161) 159, etcétera. No obstante, lo verdaderamente significativo del *Proyecto*, por irónico que parezca, fue precisamente el *Voto particular* de José Fernando Ramírez, en donde por primera vez se propuso el control de la constitucionalidad de las leyes a cargo de la Suprema Corte de Justicia.

El 15 de julio de 1840 estalló en la capital un movimiento que inició con la liberación del general José Urrea, preso en uno de los calabozos de la antigua Inquisición, continuó con la toma de Palacio Nacional y el encarcelamiento del propio Presidente de la República, Anastasio Bustamante. Los autores del golpe, para darle el crédito que no tenía, acudieron a Valentín Gómez Farfías, quien aceptó ponerse al frente del movimiento y aprobó lo hecho hasta allí. El incidente fue sofocado el 26 del mismo mes por el general Valencia.

Como siempre, se atribuyen a la Constitución los males del país, pues el Congreso, a raíz del movimiento, reemprendió sus labores reformistas, tomando como base el *Proyecto de Reforma* presentado en junio, labores que, sin embargo, pronto decayeron por las hondas y variadas diferencias que dividían la opinión pública.

Al abrirse las sesiones del primer período legislativo de 1941, el 1º de enero, tanto el Presidente de la República como el del Congreso pidieron a las Cámaras el estudio del *Proyecto de Reformas*. Poco debió hacerse, pues el 1º de julio el Presidente Bustamante recomendó nuevamente al Congreso el pronto despacho de las reformas constitucionales.

El 8 de agosto, el general Mariano Paredes Arrillaga proclamó en Guadalajara un *Plan*, cuyo primer artículo señalaba su objeto: "*Se convocará un Congreso nacional extraordinario, elegido bajo las bases más amplias y cumplidamente facultado para reformar la Constitución, y con sólo esta única exclusiva atribución*".

El 4 de septiembre, el general Gabriel Valencia a su vez, expidió en su cuartel general de la Ciudadela otro plan, en el que también se pedía la convocatoria de un Congreso Constituyente. Santa Anna por su parte, se sumó al plan de Valencia mediante el que suscribió en Perote el 9 de septiembre. Los tres *Planes* tenían de común la necesidad de un

¹¹El texto completo del *Proyecto de Reforma* y del *Voto particular* de Ramírez, pueden ser consultados en la obra de TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, pp. 252-302.

nuevo Constituyente y el desconocimiento del Presidente Bustamante. El gobierno no se quedó atrás, y Bustamante dictó su propio *Plan*, el 12 de septiembre, cuyo artículo 1º acogía la idea de convocar un Congreso Constituyente extraordinario.

Luego de infructuosas negociaciones entre los sublevados y el gobierno, Santa Anna, reconocido como general en jefe, Valencia y Paredes expidieron el plan conocido por *Bases de Tacubaya*, por las que se declaraba haber cesado por voluntad de la nación los Poderes Supremos, con excepción del Judicial (Base Primera); se resolvía convocar una junta compuesta de dos personas por Departamento, nombrados por Santa Anna, para que designaran Presidente provisional (Base Segunda); se daban dos meses al Ejecutivo que resultase nombrado para que convocara un nuevo Congreso, "*que facultado ampliamente se encargará de constituir a la nación, según mejor le convenga*" (Base Cuarta).¹²

5. Los Proyectos de Constitución de 1842

Santa Anna logró su cometido, pues fue nombrado Presidente provisional el 9 de octubre de 1841, por la Junta de Representantes de los Departamentos que él mismo había nombrado dos días antes. Lo que menos le interesaba era tener una Constitución, pero para cubrir las apariencias hizo publicar el 10 de diciembre de 1841 la Convocatoria para las elecciones de diputados al Congreso Constituyente, según la cual debían efectuarse el 10 de abril del año siguiente.

Ocupado Santa Anna en sus labores de legislador universal a que lo facultaba la Séptima Base de Tacubaya, fue vencido por los liberales en las elecciones a diputados. Tal fue el disgusto del gobierno, que ni siquiera se cantó el *Te Deum*, conforme lo prescrito por el art. 61 de la Convocatoria. El *Diario*, que era el periódico oficial, así juzgaba el resultado de las elecciones, contestando a un artículo del *Siglo XIX* del 14 de abril: "*¿Podrá negar nuestro colega que a excepción de los generales don Nicolás Bravo y don Melchor Múzquiz, los demás diputados electos por este Departamento -el de México- son federalistas, conocidos como tales?... En su mayor parte los elegidos en los departamentos de que hasta ahora se tiene noticia, tienen el mismo color político... Vanos han sido todos los esfuerzos del ilustre general Santa Anna y de sus dignos compañeros... Jamás fue la intención de tan recomendados ciudadanos que el resultado de sus sacrificios fuera el triunfo exclusivo de los federales...*".

Como remedio al mal resultado de las elecciones, decretó Santa Anna, el 24 de mayo, que el Congreso Constituyente, antes de proceder a desempeñar sus funciones, prestase juramento a las *Bases de Tacubaya*.

El día 10 de junio tuvo lugar la apertura de sesiones, pronunciando Santa Anna el

¹²OLAVARRIA Y FERRARI, E., op. cit. pp. 463-470.

discurso inaugural, en el que además de criticar los errores de la *Constitución de 36*, aconsejó a los diputados que no adoptasen el sistema federal: "...yo anuncio con absoluta seguridad que la multiplicación de Estados independientes y soberanos, es la precursora indefectible de nuestra ruina...". Juan José Espinosa de los Monteros, como presidente del nuevo Congreso, contestó el discurso de Santa Anna, felicitando a cuantos hubiesen contribuido a la instalación de aquellas Cámaras, "en el convencimiento de que en el sistema representativo popular no hay ni puede haber otro órgano legítimo de la voluntad nacional que el que la nación misma designa y autoriza con sus especiales mandatos para representar su soberanía...".¹³

Se nombró, pues, la Comisión de Constitución y quedó integrada ésta por Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez, Pedro Ramírez, Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo. EL 26 de agosto de 1842 se dio lectura en la Cámara del *Proyecto de Constitución*, presentado por la mayoría de la Comisión, así como al *Voto particular* que formularon Espinosa de los Monteros, Otero y Muñoz Ledo.¹⁴

El punto de discordancia fue la forma de Estado, pues los dos grupos convenían en la forma de gobierno republicano, representativo, popular, aunque debemos advertir que ni en éste, ni en algún otro Congreso, se hizo distinción alguna entre forma de Estado y forma de Gobierno.

En la parte expositiva del *Proyecto de la mayoría* se da razón de la discordancia: "La primera cuestión que naturalmente debía resolver la Comisión era la relativa a la forma de gobierno y nosotros sostuvimos la que se encuentra expresa en los poderes que nos dieron los pueblos... la que simpatiza con todas las creencias políticas... la forma, en fin, que nadie puede combatir y que cuenta con un consenso general: esta es la República popular, representativa, que hemos puesto en el preámbulo del proyecto y que decimos se encuentra consignada y desarrollada en sus artículos. Los señores que disienten estaban de acuerdo con ella pero exigían que se añadiera la palabra federal, y este fue el asunto de largas discusiones en varios períodos... No convinimos en la adición de aquella palabra porque nos parecía impropia y peligrosa...". Les parecía impropia porque a su juicio la federación no significaba ni era otra cosa que la alianza entre naciones soberanas, libres e independientes, que sólo se unen para proveer a su seguridad común; y peligrosa, porque en México la palabra *federal* iba a despertar odios envejecidos, a remover temores y sobresaltos y a resucitar la demagogia.¹⁵

¹³Ibid. 483-487.

¹⁴El texto completo de los tres *Proyectos de 42*, puede ser consultado en la obra de TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, pp. 307-402.

¹⁵GAXIOLA, J., *Los Proyectos de Constitución de 1842*, en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, T. I, p. 608.

No se crea, sin embargo, que la cuestión hubiera sido resuelta con la sola inclusión de la palabra *federal* en el *Proyecto de la mayoría* o su supresión del de la *minoría*. La diferencia era realmente de fondo.

Se ha dicho erróneamente que la mayoría *optó por no optar*, y ciertamente la lectura de la exposición de motivos del *Proyecto de la mayoría* nos lleva a la convicción de que la Comisión no optó ni por el federalismo, ni por el centralismo. Sin embargo, si se examina el articulado mismo del *Proyecto de Constitución* se ve que en realidad se propuso un centralismo, aun cuando no se usó la palabra *central*, y sí, en cambio, se incluyeron algunos artículos del más puro raigambre federalista.

Pese a que el art. 80, netamente federalista, señalaba que "*todas las atribuciones y facultades que no se otorguen específicamente al Congreso Nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia, se entenderá que quedan reservadas a los Departamentos*" y que las facultades que se atribuyen al Congreso General en las treinta y tres fracciones del art. 79 están inspiradas en la *Constitución de 24*, en realidad se dejó a los Departamentos un poder indeterminado, obscuro y reducido.

El centralismo del *Proyecto de la mayoría* radica básicamente en dos puntos: primero, proclama la unidad del Poder Legislativo y lo deposita en el Congreso General (art. 49), consecuentemente los Departamentos carecían del derecho de darse sus propias leyes, porque expresamente se les privó de la facultad de expedir sus códigos civil, penal, de comercio, de minería y de procedimientos judiciales, respecto de lo cual sólo podían "*dictar sus disposiciones secundarias y reglamentar su práctica*" (art. 135), y, por lo demás, solamente se facultó a las Asambleas Departamentales a "*dar, interpretar, derogar y reformar sus estatutos*" (art. 144, fracción I), estatutos que además podían ser *reprobados* por el Congreso General "*en la parte que pugnen con esta Constitución o con alguna ley general...*" (art. 79, I), convirtiéndose así el poder central en juez y parte. A eso se debe añadir que no había recurso o remedio alguno para que los Departamentos se defendieran de la tiranía de los legisladores. En la *Constitución de 36*, al menos podían quejarse ante el Supremo Poder Conservador.

Un segundo aspecto centralista es el relativo a la hacienda pública. El *Proyecto* disponía que una ley general, expedida obviamente por el Congreso Nacional, dividiría las rentas en generales y particulares, y fijaría el máximo de las que podían establecer los Departamentos para los gastos de su administración interior (arts. 160-166), debiendo éstos "*remitir anualmente al Congreso y al Gobierno Supremo nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos de su tesorería...*" (art. 137, IV). En fin, la materia de impuestos era general y prácticamente se anulaba a los Departamentos el derecho de votar sus arbitrios.

No podemos, pues, estar de acuerdo con quienes dicen que la mayoría *optó por no optar*, dado que "*el proyecto era analíticamente centralista, pero presentado en forma habilísima para buscar el aplauso de los conservadores, sin enfrentarse con la reprobación*

de los avanzados".¹⁶ Un centralismo incluso quizá más absorbente que el estatuido en las *Siete Leyes*.

El *Proyecto de la minoría*, en cambio, además de reconocer como única forma de gobierno posible, la que sustentan los principios del sistema representativo, popular y republicano, propone "*la franca adopción del sistema federal, con todas las reformas que la experiencia de los sucesos y la voluntad de la nación demandan, para precaver los antiguos males y hacer efectiva la esperanza nacional... cuando hemos creído que la federación era la única forma de vida de una nación compuesta de tantas y tan variadas partes...*". A diferencia del de la mayoría, el de la minoría sí es congruente con su exposición de motivos, pues plasma claramente en su artículo 20 esa franca adopción del sistema federal; y el artículo 24 muestra la autonomía de que gozarían los Estados, señalando que su administración interior "*será enteramente libre e independiente de los Poderes Supremos, en todo aquello que no estén obligados por esta Constitución para la conservación de la unión federal*".

Como se ve, no se reducía la discrepancia solamente a la inclusión o no de la palabra *federal*, el problema era de verdadero fondo.

El *Proyecto de la mayoría* se discutió acaloradamente durante catorce días, el 14 de octubre se procedió a la votación nominal sobre si había lugar a votarlo, y a pesar del apoyo del gobierno, fue declarado sin lugar a votar por cuarenta y dos votos contra treinta y seis. Los autores del *Voto particular* o *Proyecto de la minoría* dejaron escapar la victoria que ya acariciaban, cuando por invitación del diputado Lafragua retiraron su *Voto*, por lo que la Comisión volvió a reunirse para formar un nuevo *Proyecto*.¹⁷

El nuevo *Proyecto*, que fue presentado el 3 de noviembre por la Comisión, fue resultado de mutuas concesiones entre los dos grupos, en los que la deferencia estuvo más bien en la minoría.

Ciertamente el nuevo *Proyecto* tenía tintes liberalistas, pero en lo relativo a la forma de Estado era marcadamente centralista, pues, en lo conducente, prácticamente es copia del *Proyecto de la mayoría*.

El 14 de noviembre se inició la discusión del *Proyecto* en lo general y el 15 se declaró suficientemente discutido y hubo lugar a votar. El *Proyecto* recibió múltiples ataque de conservadores y gobiernistas, los que luego de muchas y variadas manifestaciones, culminaron con el *pronunciamiento de Huejotzingo* el 11 de diciembre de 1842, a la cabeza del cual estaba Santa Anna, y que fue secundado por las guarniciones militares de San Luis, Puebla, Querétaro, Morelia, Zacatecas, Aguascalientes y Jalisco. En esencia lo que se pedía era el

¹⁶Ibid. p. 674.

¹⁷Ibid. pp. 680-681.

desconocimiento del Congreso, el nombramiento de una Junta de ciudadanos *notables* para formar un Estatuto provisional y el reconocimiento de Santa Anna como Presidente. En respuesta al *pronunciamiento*, el gobierno de Bravo, que cubría una de las acostumbradas ausencias de Santa Anna, por Decreto del 19 de diciembre, desconoció al Congreso y anunció que el gobierno nombraría una Junta para que formara las *bases* que sirvieran para organizar a la nación. La enérgica protesta del Congreso, a cuya defensa sólo salió la Junta Departamental de Querétaro, de nada sirvió, por lo que quedó disuelto el mismo día de la fecha del Decreto, cuando apenas discutía el artículo 70 de los ciento cincuenta y ocho que comprendía el *Proyecto*.¹⁸

6. Las Bases Orgánicas de 1843

Conforme al Decreto del 14 de diciembre de 1842, Nicolás Bravo hizo el 23 el nombramiento de los ochenta individuos que debían formar la Junta de personas *notables* por sus virtudes y patriotismo, encargada de formar las *bases* para organizar a la nación.

Y luego de haber nombrado nuevos miembros en reemplazo de no pocos que se rehusaron a admitir su nombramiento, el 6 de enero de 1843 quedó instalada la Junta, que se llamó Nacional Legislativa, siendo su presidente el general Valencia.

Apenas instalada la Junta, hubo necesidad de resolver la duda planteada por *El Cosmopolita*, periódico liberal de la época, y que consistía en saber si la Junta tenía facultades para dar una Constitución a la República o sólo para dar las *bases* para que después se constituyera. La Junta planteó a los ministros del gobierno la duda y éstos resolvieron que estaban autorizados por el Presidente para manifestar que el verdadero sentido del Decreto fue que la Junta Nacional Legislativa se ocupara de unas bases que contuvieran una organización completa de la República, sin necesidad de que tuviera que hacerse después otra ley constitucional. Al efecto se levantó un acta el 11 de enero de 1843.¹⁹

Se procedió, pues, al nombramiento de la Comisión de constituyentes, que luego de no pocos problemas entre los tres grupos representados en la Junta, clero, milicia y estado llano, quedó integrada por el arzobispo de México, el doctor Gordoza, Couto, Baranda, Valencia, Ibarra, Ramírez, Peña y Peña y Garza.

El primer *Proyecto*, obra de Fernando Ramírez, planteaba un régimen federal práctico, pero ni aun este término medio pudo merecer la benevolencia de los conservadores, por lo que se presentó un segundo *Proyecto* elaborado por Valencia, con modificaciones substanciales en lo relativo a la integración del Senado y a la autonomía de los Departamentos. Fernando Ramírez, viendo frustrado su intento de atenuar el centralismo de

¹⁸OLAVARRIA Y FERRARI, E., op. cit. pp. 490-493.

¹⁹REYES HERÓLES, J., op. cit. T. II, p. 317.

las bases, renunció como miembro de la Junta, renuncia que aceptó el 18 de marzo Santa Anna, quien ya había reasumido la Presidencia.

El 8 de abril comenzó la discusión del *Proyecto*, cuyos artículos fueron aprobados casi siempre por unanimidad, pues sólo tres de ellos fueron aceptados con escaso margen: el que autorizaba el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo, el que le concedía el derecho de veto y el relativo a la manera de reformar la Constitución.

Terminada su labor, la Junta presentó su obra, conocida como *Bases Orgánicas*, a Santa Anna, quien las aprobó en los siguientes términos: "*Yo, Antonio López de Santa Anna, Presidente Provisional de la República Mexicana, sanciono hoy 12 de junio de 1843, las Bases Constitucionales formadas por la Junta Nacional Legislativa, con arreglo en lo prevenido en los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, y en uso de las facultades que la nación se ha servido conferirme*".²⁰

Inútil sería hacer un análisis del centralismo de la *Carta*, pero para dar una idea de la obra de los *notables*, citamos a continuación el comentario que de ella hace Don Emilio Rabasa:²¹ "... atentado cínico en que se habían omitido hasta las más groseras formas en que se finge algo de democracia, cuando hay siquiera el pudor de la hipocresía o una sombra de respeto a la dignidad de la nación. Sólo porque la Constitución de 36 es tan rematadamente extravagante, vacila el criterio para tener y declarar por peor a la de 43. En los autores de aquella hubo algo de libertad de acción; en los de ésta, la única libertad que haya habido, si alguna, se empleó en fraguar una organización que dependiera por completo del General Santa Anna, porque temían que éste, en apariencia irresponsable de la disolución del Congreso, lo restableciera con federalismo y todo, si no era la Asamblea Nacional Legislativa bastante pródiga en concesiones de autoridad y poder para el presidente. La Carta de 43 es un absurdo realizado: es el despotismo constitucional. En ella, el Gobierno central lo es todo; apenas los Departamentos tienen atribuciones de administración municipal, y todo el Gobierno central está en manos del Ejecutivo...".

Las *Bases* se publicaron el 14 de junio y durante poco más de tres años presidieron con nominal vigencia a la República Mexicana.

Los problemas entre Santa Anna y el Congreso iniciaron prácticamente con la apertura de las sesiones de éste, en enero de 44, por lo que a finales de ese año, el Presidente interino Valentín Canalizo disolvió el Congreso mediante Decreto de 2 de diciembre. Pero cuatro días más tarde el general José Joaquín Herrera, llamado por las *Bases Orgánicas* a ejercer el Poder Ejecutivo como presidente del Consejo, asumió el poder y reinstaló el Congreso.

²⁰El texto completo de las *Bases de Organización Política de la República Mexicana*, puede ser consultado en la obra de TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, pp. 406-436.

²¹Op. cit. p. 12.

El primer acto del Congreso reinstalado fue la destitución de Santa Anna, quedando como Presidente Interino José Joaquín Herrera, que fue declarado Presidente Constitucional por el Congreso el 14 de septiembre de 1845 y que gobernó, conforme a las *Bases Orgánicas*, hasta el 30 de diciembre de ese mismo año, fecha en que se vio obligado a renunciar, debido a los pronunciamientos de Paredes y Valencia, y al triunfo del primero.²²

Paredes, entre otras cosas, proclamaba la convocación de una Asamblea Nacional revestida de toda clase de poderes, sin término ni valladar a sus decisiones soberanas. Designado Presidente Paredes, expidió, en enero de 46 la convocatoria para el Congreso Nacional extraordinario con funciones de constituyente. El Congreso se reunió el 9 de junio y en su efímera existencia de escasos dos meses no realizó la tarea para la que fue convocado, debido a las reacciones que se suscitaron por las tendencias monarquistas de Paredes.

El 4 de agosto de 1846 estalló en la Ciudadela el pronunciamiento del general Mariano Salas, quien en una circular que firmaba también Valentín Gómez Farfás, denunciaba como traición a la independencia los proyectos de monarquía, solicitaba la reunión de un nuevo Congreso Constituyente conforme a las leyes electorales de 1824 y pedía el regreso de Santa Anna.

Con el triunfo del movimiento de la Ciudadela terminó la administración de Paredes y la nominal vigencia de las *Bases Orgánicas*.²³

²²OLAVARRIA Y FERRARI, E., *México a Través de los Siglos*, T. IV, pp. 525-553.

²³TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, pp. 404-405.

CAPÍTULO V RETORNO AL FEDERALISMO Y EL ÚLTIMO CENTRALISMO

1. El Acta Constitutiva y de Reformas

El 16 de agosto de 1946 arribó Santa Anna a Veracruz y su primer acto al pisar tierra fue una exposición a cerca del programa proclamado *para la verdadera regeneración de la República*. En ella se mostró liberal, demócrata, enemigo de la monarquía y federalista. Había que comulgar con el grupo que lo restituía al poder. Santa Anna concluyó su exposición renunciando a toda especie de facultades discrecionales y opinando que mientras el Congreso diese la Constitución que hubiera de regir a la República se restableciese la de 1824.

La indicación de Santa Anna fue obedecida en el acto por el general Salas, mediante Decreto publicado el 22 del mismo mes, cuyo artículo primero indicaba que *"mientras se publica la nueva Constitución, regirá la de 1824 en todo lo que no juzgue con la ejecución del Plan proclamado en la Ciudadela de esta capital el día 4 del presente mes, y lo permita la excéntrica posición de la República"*.¹

Otro Decreto de la misma fecha dispuso que además de sus funciones de constituyente, el Congreso que estaba por reunirse vendría *"plenamente autorizado para dictar leyes sobre todas las ramas de la administración pública que sean de su competencia y tengan por objeto el interés general"*. Es decir, sería constituyente y ordinario a la vez.

Al llegar Santa Anna a la capital el 14 de septiembre, se negó a asumir la Presidencia, por lo que se mantuvo en ella al general Salas, hasta en tanto se reuniera el Congreso y éste nombrara a quien habría de sucederlo.

Efectuadas las elecciones de diputados para el nuevo Constituyente, se dio cabal cumplimiento al artículo cuarto del *Plan de la Ciudadela*, que daba un término de cuatro meses para la reunión del nuevo Congreso, pues el 6 de diciembre se verificó la apertura de sesiones del Congreso Nacional Constituyente.

El día 11 del mismo mes se nombró la Comisión de Constitución, la cual quedó integrada por Espinosa de los Monteros, Rejón, Otero, Cardoso y Zubieta.

El 23 de diciembre el Congreso procedió a nombrar Presidente y Vicepresidente, recayendo el nombramiento en Santa Anna y Gómez Farías, respectivamente. El 24 Gómez Farías tomó posesión de la Vicepresidencia en ausencia de Santa Anna.

La situación que por aquel entonces vivía el país se vio reflejada en el Congreso, en

¹OLAVARRIA Y FERRARI, E., *México Independiente en México a través de los Siglos*, T. IV, pp. 574-576.

lo que se refería a sus labores de constituyente. Ni en la Comisión ni en el Congreso hubo unidad de opiniones. El 15 de febrero de 47, treinta y ocho diputados encabezados por Muñoz Ledo, propusieron que la *Constitución de 24* rigiera lisa y llanamente, mientras no se reformara de acuerdo al procedimiento que ella misma establecía. El Congreso determinó que la Comisión debía formular su dictamen a la mayor brevedad posible.

En la sesión del 5 de abril de 1847, la Comisión de Constitución presentó a la Asamblea su dictamen, firmado por Rejón, Cardoso y Zubieta, en tanto que Otero presentó su *Voto particular*.²

La mayoría de la Comisión hizo eco de la proposición presentada el 15 de febrero, y en su dictamen apuntaba que por la proximidad de las tropas invasoras la República quedaría incosntituida si el Congreso abordaba desde luego las reformas a la *Constitución de 24*. Por otro lado, Otero proponía en su *Voto particular* que además del *Acta Constitutiva* y de la *Constitución de 1824* se observara lo que él llamó *Acta de Reformas*.

En la sesión del 16 de abril, el Congreso rechazó el dictamen de la mayoría y en la del día 22 comenzó la discusión del *Voto particular* de Otero, que con algunas modificaciones y adiciones fue sancionada con el nombre de *Acta Constitutiva y de Reformas* el 18 de mayo de 1847, jurada el 21 y publicada el 22.³

Antes de analizar el *Acta de Reformas*,⁴ es importante hacer notar que debido a la anarquía que vivió el país durante el régimen centralista, en el Congreso nunca se puso en duda que la forma de Estado que se adoptaría sería el sistema federal, aunque también se debió a que así lo dispuso el movimiento triunfante del general Salas, y a que el Congreso estaba integrado en su mayoría por liberales, tanto puros como moderados.

En su *Voto particular*, Otero externaba la necesidad de organizar políticamente al país y la conveniencia de adoptar con reformas la *Constitución de 24*: "*Que la situación actual de la República demanda con urgencia el establecimiento definitivo del orden constitucional, es una verdad que se palpa con sólo contemplar esa situación. Comprometida una guerra en la que México lucha nada menos que por su existencia, ocupada la mitad de su territorio por el enemigo, que tiene ya siete Estados en su poder... a la vista, pues, de una situación tan peligrosa, yo he creído que todo estado provisorio por el sólo hecho de ser tal, no tendría la fuerza necesaria para dominar las circunstancias, y que el mejor de todos los remedios sería resolver de una vez el problema, tomar con mano firme la dirección de los negocios, adoptar*

²El texto completo del *Voto particular* de Otero puede ser consultado en la obra de TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, pp. 443-472.

³TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, p. 439-441.

⁴El texto completo del *Acta Constitutiva y de Reformas* puede ser consultado en la obra de TENA RAMÍREZ, F., pp. 472-477.

las reformas que se reclaman, dotar a las instituciones de la fuerza que necesitan... y en este juicio me confirmo tanto más, cuanto que veo que la revolución de agosto y la opinión pública nos han precedido en el señalamiento de los medios más adecuados para conseguir ese fin, porque en efecto, es necesario considerar que aquel movimiento no ha sido tan solemnemente acogido, sino porque él obró dos grandes bienes: puso término a un orden de cosas que conspiraba contra las reformas republicanas, y devolvió a México las únicas instituciones que con la República y la libertad podían ser entre nosotros una realidad. Así el restablecimiento de la Federación, decretado simplemente como una organización promisorio y sometido a la decisión de este Congreso, se ha verificado y existe como un hecho consumado e inatacable... siendo evidente que nadie trata de contradecir ese hecho y que nada sería hoy tan inútil como emprender demostrar la necesidad y conveniencia del sistema federal. ¿Por qué, pues, no acabar de reconocer ese hecho, poniendo a las instituciones federales a cubierto de los peligros que trae consigo su aparente estado de provisionalidad? La manera de hacerlo me parece perfectamente indicada por la prensa, por las Legislaturas y por el considerable número de señores diputados que han pedido el restablecimiento de la Constitución de 1824 con las reformas convenientes...".

El *Acta Constitutiva y de Reformas*, consta de treinta artículos y en general las innovaciones son las siguientes: se suprime la Vicepresidencia (art. 15); se faculta al Congreso a declarar nula toda ley de los Estados que ataque a la Constitución o a las leyes generales (art. 22); se faculta a las Legislaturas de los Estados juzgar de la constitucionalidad de las leyes expedidas por el Congreso General, a instancia de el Presidente, de diez diputados, seis senadores o tres Legislaturas (art. 23); se instituye el amparo (art. 25), y se insiste en la irreformabilidad de la forma federal (art. 29).

Además de lo anterior, debemos señalar, ahora como defecto, que si bien subsiste el bicameralismo, la Cámara de Senadores constará ya no de dos sino de tres senadores por Estado, pero éstos sólo podrán nombrar dos, mientras que el tercero será electo a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones (art. 8º).

El 30 de abril de 48 inició sus sesiones el Congreso General ordinario, elegido conforme a la convocatoria del 3 de junio de 47. Sin duda la obra más sobresaliente de este Congreso fue la ratificación de los *Tratados de Guadalupe Hidalgo*, el 19 de mayo de 48, que habían sido firmados por los plenipotenciarios el 2 de febrero anterior, y en virtud de los cuales México cedió a Estados Unidos el territorio de Texas, Alta California, Nuevo México y una considerable parte de Chihuahua, Sonora, Coahuila y Tamaulipas. ¡Injusto fin de una injusta guerra!

2. La anarquía

Las dramáticas consecuencias de la guerra con los Estados Unidos engendraron nuevas y múltiples causas de inestabilidad y desorganización imposibles de contener, a pesar del

restablecimiento del sistema federal. El gobierno de José Joaquín Herrera y el de Mariano Arista padecieron los efectos de la ruinoso situación nacional.

Herrera llegó a la Presidencia como consecuencia del triunfo de los moderados, quienes se habían impuesto en los dos últimos Congresos, el 30 de mayo de 48, luego de los interinatos de De la Peña y el general Anaya. Cuatro días después de que prestó juramento en Querétaro, trasladó su gobierno a la capital, el 7 de junio, y a principios del mes siguiente hubo de sofocar en Guanajuato el primer pronunciamiento contra su régimen encabezado por el general Paredes.

Tena Ramírez⁵ en una pincelada nos da una visión general de lo que fue la situación del país durante el mandato de Herrera: "*La hacienda pública continuaba en bancarrota; la guerra de castas se encendía en el Norte, en Yucatán y en los límites de San Luis y Querétaro; los filibusteros se aventuraban por varios rumbos, animados por el precedente de Texas; después del de Paredes, los levantamientos se sucedían con planes y pretextos diversos; la desunión entre los Estados y los Poderes del centro relajaba el sistema federal*".

Pese a la anarquía reinante, Herrera terminó su período constitucional y en enero de 51 entregó el poder al general Arista, también del grupo de los liberales moderados. La situación del país reclamaba un hombre enérgico que dirigiera sus destinos, y no era esa precisamente la cualidad que distinguía a Arista.

Los problemas políticos se vieron agravados con las dificultades financieras, y Arista quiso encontrar en las facultades extraordinarias la solución a estos últimos. Sin embargo, el Congreso, dominado en el Senado por conservadores y en la Cámara de Diputados por los liberales, negó el 21 de mayo de 52 las facultades extraordinarias que solicitaba. No le quedaban muchas opciones: o la dimisión o un golpe de Estado y entrar con ello a la dictadura. No era un hombre para la dictadura, por lo que su renuncia no debía tardar.

Los pronunciamientos se multiplicaron, y la debilidad de Arista se ocultó bajo la apariencia de respeto a las fórmulas constitucionales. El *pronunciamiento* de Rebolledo en el Estado de Veracruz duró más de un año y sólo se le puso fin a través de convenios con los disidentes, pese a las insignificantes fuerzas con que contaban.

El 26 de julio del 52 se pronunció en Guadalajara el coronel Blancarte en contra del gobernador de Jalisco, Jesús López Portillo. En el *Plan* de Blancarte se aduce, entre otras, como causas de su *pronunciamiento* la ilegitimidad del gobierno de López portillo, pero lo cierto es que todo se debió al establecimiento de la policía y a la disolución de un cuerpo de guardia nacional que mandaba precisamente Blancarte. Los pronunciados, viendo el éxito de su asonada, pronto anunciaron que su movimiento dejaría su carácter local para proclamar la

⁵Leyes Fundamentales de México, p. 478.

dictadura y entregársela a los santanistas. Viendo los alzados que el gobierno de Arista reconoció a Gregorio Dávila, nombrado gobernador de Jalisco por los alzados en substitución de López Portillo, para evitar el triunfo de los santanistas, hicieron que Blancarte proclamase un nuevo *Plan* en el que desconocía a Arista y llamaba a Santa Anna a sostener el sistema federal y restablecer el orden y la paz. En este nuevo *Plan*, fechado el 13 de septiembre, se excitaba a Gregorio Dávila a adherirse a él, pero éste no aceptó y fue separado de su puesto y en su lugar se nombró al santanista José María Yáñez.

Mientras esto sucedía, el 9 de septiembre en Michoacán se pronunció el coronel francisco Cosío Bahamonde en contra de Melchor Ocampo, tercera vez gobernador de Michoacán, por su carácter liberal y anticlerical. El movimiento de Bahamonde se unió al de Blancarte en lo relativo a la destitución de Arista y el llamamiento de Santa Anna.

El 20 de octubre se modifica nuevamente el *Plan* de Blancarte mediante el llamado *Plan de Hospicio*, proclamado en Guadalajara por un grupo de *notables*, encabezados por Lázaro J. Gallardo. En este *Plan*, además del desconocimiento de Arista y el llamamiento de Santa Anna, se incluía la convocatoria a un Congreso extraordinario compuesto de dos diputados por Estado nombrados conforme a la ley que sirvió para elegir al Congreso del año de 1842. En el artículo 12 del *Plan* se nombraba al general José López Uruga *general del ejército regenerador*, y éste, que había sido designado por Arista para batir a los pronunciados, expidió una proclama el 25 de octubre aceptando el *Plan* y protestando sostenerlo.⁶

Ya sólo restaba esperar la renuncia de Arista, y ésta vino a darse la noche del 5 de enero de 1853, ante el ministro de la guerra y el oficial mayor de la secretaría de relaciones, depositó el Poder Ejecutivo en el presidente de la Suprema Corte de justicia, don Juan Bautista Ceballos, conforme a la Constitución y, sin esperar la resolución del Congreso sobre su renuncia, abandonó el palacio nacional en la madrugada.

El 7 de enero el Congreso admitió la renuncia de Arista y confirmó el nombramiento de Juan Bautista Ceballos como Presidente. La alarma y la inquietud seguían en el país, y casi diariamente se daban motines, pronunciamientos, planes, manifestaciones, etcétera, que sólo servían para desprestigiar a sus autores. Si bien en todas partes los movimientos revestían un carácter local, unánimemente se proclamaba el *Plan de Jalisco*, y se reconocía como jefe al general Uruga.

Ceballos y su gabinete, pensando que la solución sería una nueva Constitución, presentaron el día 19 de enero una iniciativa al Congreso, proponiendo que se convocara una Convención nacional que debía elegirse conforme a la ley de 10 de diciembre de 1841, y de reunirse el 15 de junio; la Convención duraría un año y sus funciones se limitaban a nombrar

⁶OLAVARRIA Y FERRARI, E., op. cit. pp. 780-786.

un Presidente interino y a reformar la *Constitución de 24*, conservando la forma republicana, representativa, popular, federal. Ante la negativa del Congreso, ese mismo día el Presidente Ceballos lo declaró disuelto y la iniciativa se convirtió en Decreto, añadiéndole un nuevo artículo disponiendo que cesara en sus funciones el Poder Legislativo. Para colmo de burlas la disposición se dictaba en uso de las facultades extraordinarias que el mismo Congreso había otorgado al Presidente que lo disolvía.

El 6 de febrero se celebró un convenio que firmaron Uruga, Robles Pezuela, Carrera, Blanco y Revilla y Pedreguera. En él se declaraba que el Poder Ejecutivo ejercería la dictadura para restablecer el orden social, señalaba como improrrogable el término de un año para convocar un nuevo Congreso Constituyente, salvando la forma republicana, representativa y popular; disponía que el Presidente fuese electo por las Legislaturas de los Estados; el poder quedaba depositado en Ceballos, quien abriría los pliegos de elecciones el 17 de marzo y recibiría el juramento al dictador electo. En los transitorios se preveía que si Ceballos rehusaba el cargo, su sucesor sería nombrado por los generales de las divisiones unidas. El 7 de febrero Ceballos rehúsa el cargo y en su lugar es nombrado Manuel María Lombardini.

3. La dictadura

Santa Anna fue llamado de su destierro y en las elecciones del 7 de marzo fue nombrado Presidente, invistiéndosele del poder necesario para que durante un año gobernara sin Constitución. A su arribo a Veracruz, el 1º de abril, los representantes de los partidos quisieron congraciarse con Santa Anna, y éste, pulsando las posibilidades de los partidos se decidió por los conservadores.

Los objetivos del gobierno de Santa Anna, para esta ocasión, son descaradamente expuestos por Lucas Alamán, en una carta que dirigió a Santa Anna el 23 de marzo de 53, a través de Antonio Haro, y de la cual extraemos algunas líneas: "... la presente sirve de credencial para que el amigo don Antonio Haro, que será el portador de ella, exponga a Usted más particularmente cuáles son las disposiciones en que se encuentra con respecto a usted y al país, esto que se llama el partido conservador... No estando los conservadores organizados como una masonería, no debe usted entender que el señor Haro lleva la voz del cuerpo que le envía; mas estando relacionados todos los que siguen la misma opinión de manera que nos entendemos y obramos de acuerdo de un extremo a otro de la República, puede usted oír todo lo que le diga como la expresión abreviada de toda la gente propietaria, el clero y todos los que quieren el bien de su patria. Usted encontrará a su llegada... multitud de personas... entre las cuales se encontrarán enviados de todos los que por algún camino están especulando a expensas del erario nacional... y a otros muchos que van a alegar méritos para obtener premios... Nuestros enviados, a diferencia de todos esos otros, no van a pedirle a usted nada ni a alegar nada; van únicamente a manifestar a usted cuáles son los principios que profesan los conservadores y que sigue por impulso general toda la gente de bien. Es el primero conservar la religión católica... Deseamos que el gobierno tenga la fuerza

necesaria para cumplir con sus deberes, aunque sujeto a principios y responsabilidades que eviten los abusos, y que esta responsabilidad pueda hacerse efectiva y no quede ilusoria. Estamos decididos contra la federación; contra el sistema representativo por el orden de elecciones que se han seguido hasta ahora, contra los ayuntamientos electivos y contra todo lo que se llama elección popular, mientras no descansen sobre otras bases. Creemos necesaria una nueva división territorial que confunda enteramente y haga olvidar la actual forma del Estado y facilite la buena administración, siendo éste el medio eficaz para que la federación no retorne. Pensamos que debe haber una fuerza armada en número competente para las necesidades del país... Estos son los puntos esenciales de nuestra fe política que hemos debido exponer franca y lealmente... Contamos con la fuerza moral que da la uniformidad del clero, de los propietarios y de toda la gente sensata, que está en el mismo sentido...".⁷

El 20 de abril de 1853 Santa Anna toma posesión de la Presidencia, por enésima vez. En el discurso que pronunció aludió al lamentable estado en que recibía al país y lo difícil de la tarea que se le encomendaba al encargársele su organización, y añadió: "*Dánseme para esto, es verdad, las facultades necesarias hasta la publicación de la nueva Constitución política que ha de formarse; pero la amplitud misma de las facultades es una dificultad más para quien quiere usar de ellas templadamente y con acierto*".⁸ Desgraciadamente salvó el estorbo usándolas sin alguna de esas dos condiciones.

Su ministerio lo formó con Lucas Alamán, Teodosio Lares, Antonio Haro y Tamáriz y José María Tornel y Mendivil, con lo que alejaba toda esperanza y frustraba las promesas de la revolución. ¡Qué bueno que no iban a pedirle nada!

Alamán, que encabezaba el ministerio, trató de organizar la dictadura y para ello elaboró el 22 de abril las *Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución*,⁹ y que fueron promulgadas el día siguiente. Además de Santa Anna y Alamán, firmaron las *Bases* Lares, Tornel y Haro.

Centralizado el poder público por Decreto de 11 de mayo; centralizadas a su vez el 14 las rentas de la nación; fortalecido el poder discrecional por la creación de un excesivo ejército de noventa mil hombres, creado por disposición de 20 del mismo mes; restablecidas en Decreto de 2 de junio las alcabalas, sin perjuicio de la continuación de todas las contribuciones existentes según el Decreto de 14 de mayo, las bases del poder abusivo y arbitrario, fuente del suspirado absolutismo, quedaban prestas y afirmadas y preparada la implantación de la monarquía.

⁷Ibid. pp. 790-809.

⁸Ibid. p. 810.

⁹El texto completo de las *Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución*, puede ser consultado en la obra de TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, pp. 482-484.

Si bien Santa Anna no pudo dar gusto a los conservadores con el establecimiento de la monarquía, sí lo hizo con la abolición del sistema federal, que inició con las *Bases* del 22 de abril y culminó el 29 de julio en que ordenó que se suprimiera la denominación de *Estados*.

Para septiembre, de los cuatro ministros, sólo quedaba Lares, pues Alamán y Tornel murieron el 2 de junio y 11 de septiembre, respectivamente, mientras que Haro había renunciado el 5 de agosto. Así, la dictadura del partido se debilitó y creció a sus expensas la dictadura personal de Santa Anna.

Vencido el plazo de un año para la reunión del nuevo Constituyente y la expedición de la Nueva Constitución, nada se había hecho al respecto. No obstante, se le prorrogó a Santa Anna el ejercicio de la dictadura y se le facultó para designar sucesor. Afortunadamente, para entonces ya se gestaba la *Revolución de Ayutla*.

4. La Revolución de Ayutla

Preciso es decir que la *Revolución Ayutla* no tiene su positiva grandeza en su origen mismo; su grandeza inicia con la caída y fuga de Santa Anna, y llega a su *maximum* en 1857. En 1854 no es sino el grito de la desesperación motivado por el exceso del abuso que hacía sus víctimas a todos a la vez. Vemos que el amor a la libertad como en Álvarez y Comonfort, resentimientos personales como en Villarreal, compromisos en algunos como Moreno y la adhesión a Álvarez de la mayoría de los pueblos de Guerrero, fueron el lazo que pudo unir a hombres que profesaban principios políticos diferentes.

El 1º de marzo de 1854, en plena dictadura de Santa Anna, el coronel Florencio Villarreal proclamó en Ayutla un plan, elaborado, entre otros, por Juan Álvarez e Ignacio Comonfort, llamado precisamente *Plan de Ayutla*,¹⁰ con el que dio inicio la *revolución*. En los considerandos del *Plan* se percibe el grito de desesperación del pueblo mexicano aunque también los resentimientos personales de Villarreal: "*Que la permanencia de don Antonio López de Santa Anna en el poder es un amago constante para las libertades pública... Que los mexicanos... se hallan en el peligro inminente de ser subyugados por la fuerza de un poder absoluto, ejercido por el hombre a quien tan generosa como deplorablemente confiaron los destinos de la Patria... Que... sólo ha venido a oprimir y vejar a los pueblos... Que el Plan proclamado en Jalisco, y que le abrió las puertas a la República, ha sido falseado en su espíritu y objeto... Que la Nación no puede continuar por más tiempo sin constituirse de un modo estable y duradero, ni dependiendo su existencia política de la voluntad caprichosa de un solo hombre... Que las instituciones republicanas son las únicas que convienen al país...*".

¹⁰El texto completo del *Plan de Ayutla*, así como el de sus reformas de Acapulco, puede ser consultado en la obra de TENA RAMÍREZ, F., *leyes Fundamentales de México*, pp. 492-498.

Ya en su articulado el *Plan* decretaba el cese de Santa Anna en el ejercicio del poder público (art. 1º); la elección de un Presidente interino por un representante de cada Estado y Territorio, cuando el *Plan* hubiera sido adoptado por la mayoría de la nación (art. 2º); el otorgamiento de amplias facultades al interino (art. 3º); se dota de autonomía a los Estados, facultándolos para promulgar su propio Estatuto provisional (art. 4º); se señala un término de quince días a partir de haber entrado en funciones el Presidente interino para que convoque un Congreso extraordinario, conforme a las bases expedidas en el año de 1841, que se ocupará exclusivamente de constituir a la nación, bajo la forma de República representativa popular, y de revisar los actos del Ejecutivo provisional (art. 5º), y, finalmente, se llama a Nicolás Bravo, Juan Álvarez y Tomás Moreno, para que puestos al frente de las fuerzas libertadoras que proclaman el *Plan*, sostengan y lleven a efecto las reformas administrativas que en él se consignan, pudiendo hacerle las modificaciones que crean convenientes para el bien de la nación (art. 9º).

En la misma fecha del *Plan*, Villarreal dirigió un oficio al comandante principal de Acapulco, acompañándole copia del *Plan* proclamado e invitándole a prestar su apoyo al levantamiento.

Iniciado ya el movimiento, consideraron los redactores del *Plan*, y especialmente Comonfort, la conveniencia de atraerse a los hombres partidarios de los términos medios, reformando el *Plan de Ayutla* de modo que no se pudiese temer que su propósito fuera imponer a la nación exclusivamente el sistema federal, por más que en el *Plan* se hubiese cuidado de no emplear esa palabra. Así acordado, Comonfort se dirigió a Acapulco para introducir ésta y otras variaciones en el proyecto primitivo, al hacerse allí la proclamación por el comandante del punto, don Rafael Solís.

De esta forma, el 11 de marzo de 1854 es aceptado el *Plan de Ayutla* por la guarnición de Acapulco, con las reformas sugeridas por Comonfort, "*que por una feliz casualidad se hallaba en este Puerto*".¹¹ Las reformas consistieron, fundamentalmente, en utilizar el nombre de *Departamentos* en lugar de *Estados*, y en ampliar las facultades discrecionales del Presidente interino.

La *Revolución de Ayutla*, pues, como muchos otros movimientos, fue en su inicio obra de un grupo de militares, y la popularidad que alcanzó se debió a que con ella se pretendía acabar con la odiosa tiranía de Santa Anna. Y fue precisamente el apoyo del pueblo el que hizo posible la victoria de los alzados en contra de un ejército organizado.

El triunfo del movimiento se da cuando el 9 de agosto de 1855 Santa Anna abandona el poder, ahora sí para siempre.

¹¹OLAVARRIA Y FERRARI, E., op. cit. pp. 834-835.

El 4 de octubre del mismo año es nombrado Presidente interino Juan Álvarez, pero meses más tarde, con base en las facultades que le otorgaba el *Plan de Ayutla*, Álvarez renunció a la Presidencia y designó como sustituto a Ignacio Comonfort, quien tomó posesión el 11 de diciembre de 1855.

El 15 de mayo de 1856, el Presidente Comonfort expidió el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*,¹² que estuvo en teórica vigencia hasta la promulgación de la *Constitución de 1857*.

El *Estatuto*, en cuanto a la forma de Estado, sancionaba un centralismo absoluto, con el agravante de que el poder central no estaba dividido, sino que prácticamente estaba sólo en manos del Presidente. Así, el artículo 81 establecía que "*todas las facultades que por este Estatuto no se señalan a los gobiernos de los Estados y Territorios, serán ejercidas por el Presidente de la República...*"; y el 114, que "*los gobernadores de los Estados y Distritos, y los jefes políticos de los Territorios, serán nombrados por el Presidente de la República...*".

La oposición al centralismo del *Estatuto*, sobre todo de parte de los puros, no fue suficiente para lograr su reprobación, pero sí hizo renacer la esperanza de la readopción del federalismo en la nueva Constitución, que ya para entonces se estaba formando.

¹²El texto completo del *Estatuto* puede ser consultado en la obra de TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, pp. 499-517.

CAPÍTULO VI REINSTALACIÓN DEFINITIVA DEL FEDERALISMO

1. El Constituyente de 56-57

El 16 de octubre de 1855, Juan Álvarez expidió la Convocatoria para el Congreso Constituyente. Conforme lo señalado en el *Plan de Ayutla*, la convocatoria utilizada fue la de 10 de diciembre de 1841, con algunas variantes. Entre éstas se señalaba que el Congreso debía reunirse el 14 de febrero de 56 en Dolores Hidalgo, que sólo dispondría de un año para su cometido y que únicamente podría ocuparse de la Constitución, sus leyes orgánicas y la revisión de los actos de la administración de Santa Anna y del gobierno emanado de la *revolución*.

La convocatoria fue modificada por Comonfort en lo referente a la sede del Congreso y decretó que se reuniera en la capital.

Si bien la Convocatoria contenía un sistema de elección ideado para el poder absoluto, el resultado refleja que fueron más bien los gobiernos locales los que designaron los nuevos legisladores, aunque haya sido con la libertad restringida por los compromisos emanados de la *revolución* y las conveniencias de la política de partido. Lo anterior queda de manifiesto, por citar un ejemplo, por el hecho de que un mismo colegio electoral eligió a Gómez Farías, Arriaga, Ocampo y Prieto, liberales puros, y a Arizcorreta y Romero Díaz, moderados de la extrema conservadora.

El 18 de febrero de 56, el Congreso Constituyente, en el que predominaban los moderados, inauguró sus sesiones, con la asistencia apenas de los necesarios para integrar el *quorum*. Y, por increíble que parezca, tal inasistencia no fue exclusiva de la sesión inaugural, pues en los casi doce meses de sesiones, en ninguna se reunieron los 155 diputados electos, un veinte por ciento de los elegidos no se presentó en el Congreso y en muchas ocasiones no hubo sesión por falta de número.¹

Como ya dijimos, los moderados predominaban en número en el Congreso, pero fueron los puros quienes ocuparon las posiciones dominantes. En la sesión preparatoria fueron electos para integrar la directiva tres puros, Arriaga como presidente y Olvera y Zarco como secretarios. La Comisión de Constitución quedó integrada por Ponciano Arriaga, presidente, Mariano Yáñez, Isidoro Olvera, José María Romero Díaz, Joaquín Cardoso, León Guzmán y Pedro Escudero y Echánove, como propietarios, y José María Mata y José M. Cortés Esparza, como suplentes. Predominaban en ella también los moderados, pues además de Arriaga, sólo estaban catalogados como puros Olvera, Guzmán y Mata. Sin embargo, en la sesión del 22 de febrero Arriaga logró la inclusión de otros dos miembros, recayendo la

¹RABASA, E., op. cit. pp. 31-35.

elección en los puros Ocampo y José María del Castillo Velasco.

Durante casi cuatro meses estuvo la Comisión trabajando sobre el *Proyecto de Constitución*, pues fue hasta el 16 de junio cuando el presidente de la Comisión dio lectura en el Congreso al dictamen,² que, dicho sea de paso, sólo fue firmado por Arriaga, Yáñez, Guzmán, Del Castillo Velasco, Cortés Esparza, Mata y Escudero y Echánove, y de los siete, el primero presentó *Voto particular* sobre el derecho de propiedad, y el último lo suscribió a reserva de votar en contra diversos puntos capitales en que no estaba de acuerdo. Por su parte, Olvera presentó *Voto particular*, y Ocampo, Romero Díaz y Cardoso ni lo firmaron ni expresaron nada al respecto.³

En el seno de la Comisión se suscitaron acaloradas discusiones sobre los más variados temas, sin embargo, uno de los aspectos trascendentales que siempre se dio por un hecho y que no tuvo opositores, fue la readopción del sistema federal. No obstante, en la parte expositiva del dictamen se exponen magistralmente las razones que se tuvieron para optar por el federalismo y no por el centralismo, y de ellas reproducimos a continuación dos párrafos que consideramos medulares: *"En el tiempo mismo de la guerra civil del desorden, la tiranía victoriosa ha tenido que respetar por lo menos la sombra de la Constitución federal, no pudiendo inventar ni discurrir otra cosa que no estuviese calcada sobre el modelo. Todos los ensayos que se han hecho para suplantarlos, estuvieron muy lejos de merecer la fe popular, y fueron de efímera duración. Hoy mismo se siente y se comprende que un gobierno general representando los intereses comunes y nacionales, y Estados soberanos, ejerciendo amplias facultades para su régimen interior y local, son condiciones, no solamente reclamadas por la voz uniforme de los pueblos al secundar el memorable Plan de Ayutla, no solamente establecidas naturalmente, sin fuerza y sin violencia, desde que las partes integrantes de la confederación publicaron sus estatutos, sino también necesarias, indispensables para nuestro futuro régimen político. Sin ellas no tendríamos unidad nacional, no pondríamos términos ni freno a la anarquía, quitaríamos al pueblo mexicano todas sus esperanzas de mejora, engañaríamos sus presentimientos, haríamos traición a sus generosos instintos. ¿Qué prestigios podría tener en la actualidad una Constitución central, ni qué bienes había de dar al país este funesto sistema de gobierno, que se identifica con todas nuestras calamidades y desgracias? Se quejan los pueblos, y con sobrada justicia, de que todas las revueltas emprendidas para entronizar el despotismo, se fraguaron en el centro de la República; de que en el tiempo de las administraciones centrales no han tenido más que fuertes y multiplicadas gabelas, sin recibir jamás en cambio ningún género de protección ni beneficios; de que en tal sistema de gobierno, una gran capital lo absorbe todo, pero nada devuelve, dejando a las infelices poblaciones lejanas de la circunferencia entregadas a su propia suerte y olvidadas en su miseria y abandono. Los pueblos se imaginan que en el foco donde se agitan las*

50087

²El texto completo del *Proyecto de Constitución*, puede ser consultado en la obra de TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, pp. 525-573.

³TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, p. 596.

ambiciones de los partidos, donde se mueven los resortes de la intriga y la inmoralidad, donde se ha llegado a perder la fe en los destinos de la patria, y donde, por otra parte, están reunidos y coligados los intereses del monopolio y del privilegio y las vanidades de lujo y las preocupaciones del tiempo pasado conspirando contra las ideas y costumbres sencillas y republicanas, es imposible que nadie se ocupe de pensar seriamente en la verdadera situación del país. Los pueblos, finalmente, examinan el estado de flaqueza y descrédito a que llegaron los gobiernos del centro, siempre amagados de la bancarrota pública, siempre agitando en desesperados esfuerzos para vivir un día, siempre pensando en conservar una existencia efímera, sin poder dar un paso en el camino del verdadero progreso. Cuando los pueblos han sentido y conocido todo esto, hubiera sido de nuestra parte un error craso, voluntario, inexcusable, retroceder a las maléficas combinaciones del centralismo, que no dejó para México sino huellas de despotismo, recuerdos de odio, semillas de discordia".

Otro de los aspectos que llama nuestra atención en el dictamen de la Comisión y que incide directamente sobre el objeto de nuestro estudio es el relativo a la supresión del Senado. En la parte expositiva se dan las razones en pro y en contra de la subsistencia del Senado. Entre las primeras encontramos las siguientes: *"Que este brazo del poder legislativo es el que en una Federación establece la perpetua igualdad de derechos entre los Estados... Que esta Cámara de pares... es la que asegura las mejores deliberaciones y los más provechosos resultados en la legislación... Que el Senado es el seno más fuerte que puede ponerse contra los arranques de una legislación precipitada y opresiva... Que el confiar la totalidad de las facultades legislativas a una sola cámara, es desconocer la fuerte propensión de todos los cuerpos públicos, a acumular poder en sus manos, a ensanchar su influencia, ... hasta llegar el caso de justificar las usurpaciones mismas, con el pretexto de la necesidad o de la conveniencia pública. Que las deliberaciones del senado dan tiempo a la reflexión y permiten reparar los errores de una ley intempestiva antes de que ellos causen un perjuicio irreparable... Que como la legislación obra sobre la comunidad entera, abraza intereses difíciles y complicados, y debe ser ejercida con prudencia, es de una gran importancia contar en el examen de las leyes con todas las opiniones y sentimientos, aun los más divergentes y opuestos".* Sin embargo, fueron las razones en contra las que salieron victoriosas, y entre ellas sólo encontramos razones históricas, que no jurídicas o doctrinales; en ellas se le llama institución aristocrática y cámara privilegiada, y *"hasta el día de hoy nuestra propia experiencia no nos ha convencido de las grandes ventajas de una segunda Cámara".*

Quizá con las razones históricas se logró refutar todos los argumentos en favor de la subsistencia del Senado, excepto una, la que señala que este brazo del Poder Legislativo es el que garantiza la igualdad entre los Estados. Y en la comisión se dieron cuenta de ello: *"Para que no se frustre el objeto de la igual representación de los Estados, cuando la diputación de alguno de ellos lo pida por unanimidad, la ley será votada por diputaciones".*

Por lo que respecta al articulado del *Proyecto*, bástenos señalar que la adopción del federalismo está expresada en el artículo 46; el unicamarismo en el artículo 53 y el remedio a la igual representación de los Estados en el Congreso, a falta de Senado, en el artículo 69.

El dictamen comenzó a ser discutido en lo general el 4 de julio y el 8 se declaró suficientemente discutido por noventa y tres votos contra cinco. Al día siguiente se inició la discusión en lo particular.

Durante la discusión de los artículos en particular, y ya desde antes, uno de los problemas que más se discutieron fue el referente a si debía expedirse una nueva Constitución o simplemente restablecer la de 24.

Ya en la sesión del 20 de febrero de 1856, el diputado Marcelino Castañeda había presentado un proyecto de ley, en el que proponía que se restableciera como única la *Constitución de 1824*, con el *Acta Constitutiva* y el *Acta de Reformas de 47*, pues la consideraba como la única expresión genuina y legítima de la voluntad nacional. En la sesión del 25 de febrero se dio cuenta del *proyecto* de Castañeda y fue desechado por cuarenta votos contra treinta y nueve. No obstante, el mismo Castañeda volvió a proponer el mismo tema el 7 de julio, cuando ya se discutía en lo general el *Proyecto* de la Comisión.

El 17 de julio, Mariano Arizcorreta presentó un *proyecto* para restablecer la *Constitución de 24* con algunas reformas. El mismo día fue desechado.

El 25 de agosto tocó al diputado Díaz González proponer la restauración de la *Carta de 24*. El proyecto quedó en primera lectura por no haberse alcanzado los dos tercios que se requerían para la dispensa de trámites.

En la sesión del 2 de septiembre, el presidente del Congreso, que para entonces ya era Arizcorreta, ordenó la segunda lectura de su propio *proyecto*. Los secretarios se negaron a hacerlo por considerar que el presidente carecía de facultades para ordenar la lectura de un proyecto desechado; el presidente los expulsó del salón de sesiones y la mayoría moderada aprobó la segunda lectura.

La discusión se preparó el día 3 de septiembre, acordándose que hablaran tres diputados en pro y tres en contra en la sesión del día siguiente. Esto dio tiempo para que ambos bandos prepararan sus elementos y llamaran a sus partidarios para obtener el mayor número de votos.

Las sesión del 4 de septiembre, que por cierto fue de las pocas en que hubo más de cien diputados presentes, ha sido calificada como memorable por lo trascendental del tema a discusión. Los que pedían el restablecimiento de la *Constitución de 24* no lo hacían por el prestigio de ésta o por que tuviera proclamados sus ideales políticos, lo hacían como mecanismo para evitar las reformas liberales que los puros pretendían. Los que pugnaban por una nueva Constitución, en cambio, si bien comulgaban con muchas instituciones de la de 24, a la que por cierto habían prestigiado más que sus oponentes, consideraban llegado el momento de expedir una Constitución con tintes liberales acordes a la época.

Fue Arriaga el primero de los oradores en contra del proyecto de Arizcorreta, en su discurso "pintó la situación del país en el interior y de su concepto en el exterior, magistralmente, lanzando duros cargos contra el gobierno que apoyaba las tendencias moderadas de reacción; analizó cruel y valientemente al partido moderado, en un período lleno de verdad y de brío; debatió su conducta y la del gabinete en los trabajos de la Comisión de Constitución, echándoles en cara su veleidad o su hipocresía, por haber firmado el Proyecto de los progresistas, siendo partidarios de la restauración de la vieja ley; llegó hasta algunos liberales débiles que desconfiaban de las reformas, para reprocharles su falta de fe; expuso las miserias de los hombres y las dificultades del momento, reveló las tendencias solapadas, atacó a sus adversarios por todas partes y concluyó aquel discurso, que más que una oración para convencer, fue el clamor desesperado de un partido que veía rodar en un instante toda su obra, con palabras llenas de dignidad, para recibir con nobleza el golpe de muerte que se asestaba a su partido".⁴

A Arriaga le siguió Arizcorreta, que obviamente habló a favor; le siguieron Olvera, en contra; Aguado, a favor; Castillo Velasco, en contra, y cerró el debate el ministro de relaciones De la Fuente, quien se declaró a favor de la *Constitución de 24*.

La votación dio el triunfo a los moderados por 54 votos contra 51 y el *proyecto* de Arizcorreta fue admitido a discusión. Sin embargo, los moderados convirtieron su triunfo en derrota, precisamente por moderados. Arizcorreta, consciente de que la Comisión de Constitución era contraria a su *proyecto*, dispuso que se nombrara una especial para que formulara dictamen. Los vencidos reclamaron el trámite debido a que ya existía Comisión de Constitución y conforme a reglamento a ella debía pasar el *proyecto* admitido. Luego de constantes y rápidos acosos al presidente, éste retiró su trámite y mandó que su *proyecto* pasara a la Comisión respectiva. Esta era la de Constitución. "En el duelo entre las dos Constituciones, —dice Tena Ramírez⁵— acababa de ganar la de 57, porque la Comisión de Constitución jamás llegaría a ocuparse en el proyecto de Arizcorreta".

2. La Constitución de 1857

Tras largos y porfiados debates, en que se habían puesto en pugna los principios radicales del liberalismo con los arraigados intereses del partido conservador, y con la timidez de los moderados que creían no había llegado el tiempo de introducir en la legislación novedades que consideraban altamente peligrosas, el 5 de febrero de 1857 se juró la Constitución, primero por el Congreso que contaba en esos momentos con menos de cien diputados, y después por el Presidente Comonfort. El 17 de febrero el Congreso clausuró sus

⁴RABASA, E., op. cit. p. 54.

⁵*Leyes Fundamentales de México*, p. 600.

sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución.⁶

Brevemente, veamos qué prescribía la nueva Constitución en relación con el federalismo. Como ya anotamos anteriormente, el tipo de forma de Estado que se adoptaría en la nueva Constitución fue una asunto que no generó mayor discusión, y es el artículo 40 en el que se plasma, en los siguientes términos: "*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*". En el artículo 43 se enumeran las partes integrantes de la Federación; en el artículo 50 se establece la clásica división tripartita de poderes; en el 51 se consagra el unicameralismo; en los artículos 109 a 116 se contienen los lineamientos generales para el gobierno de los Estados; en el 117 se plasma uno de los pilares del régimen federal, como es la distribución de facultades, y se establece que "*las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados*"; en el 126 se expresa la supremacía de la Constitución, y en el 127 se consagra la participación de las Legislaturas de los Estados en las reformas a la Constitución.

Es importante anotar que el artículo 101 de la *Constitución de 57*, que consagra el amparo, visto aisladamente, parece contener un sistema de protección al régimen federal en sus fracciones II y III, pues da facultad a los tribunales de la Federación para conocer de las controversias que se susciten por leyes o actos de autoridades federales que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y las que se susciten por leyes o actos de las autoridades locales que invadan la esfera federal. Sin embargo, en el artículo siguiente vemos que no es así. Pero de esto trataremos en la tercera parte del presente trabajo con mayor profundidad.

Aunque promulgada la Constitución el 11 de marzo, por lo dispuesto en el artículo transitorio de la misma, no entraría en vigor sino hasta el 16 de septiembre de 1857, en que debía instalarse el primer Congreso Constitucional, con excepción de las disposiciones relativas a las elecciones de los Supremos Poderes Federales y de los Estados, que entrarían a regir de inmediato.

Fue, sin embargo, hasta el 8 de octubre cuando quedó instalado el Poder Legislativo, y el 1º de diciembre el Ejecutivo y Judicial. Comonfort pasó de Presidente sustituto a Presidente constitucional, pero con la convicción de que no se podía gobernar con la nueva Carta. Como presidente de la Suprema Corte, cuyo titular substituiría la falta de Presidente, fue elegido Juárez.

⁶El texto original de la *Constitución de 57*, puede ser consultado en la obra de TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, pp. 606-629.

Para ilustrar cuál era el sentir de Comonfort respecto de la nueva Constitución, transcribiremos un extracto de su manifiesto que suscribió en Nueva York en 1858: *"La obra del Congreso salió por fin a la luz, y se vio que no era lo que el país quería y necesitaba. Aquella Constitución que debía ser iris de paz y fuente de salud, que debía resolver todas las cuestiones y acabar con todos los disturbios, iba a suscitar una de las mayores tormentas políticas que jamás han afligido a México. Con ella quedaba desarmado el poder en frente de sus enemigos, y en ella encontraban éstos un pretexto formidable para atacar al poder: su observancia era imposible, su impopularidad era un hecho palpable; el gobierno que ligara su suerte con ella, era un gobierno perdido. Y sin embargo, yo promulgué aquella Constitución, porque mi deber era promulgarla, aunque no me pareciera buena. El Plan de Ayutla, que era la ley de mi gobierno y el título de mi autoridad, no me confería la facultad de rechazar aquel código, me ordenaba simplemente aceptarle y publicarle; y así lo hice con la convicción de que no llenaba su objeto, tal como estaba concebido, pero con la esperanza de que se reformaría conforme a las exigencias de la opinión, por los medios que en el mismo se señalaban".*⁷

Por lo menos ingenuo nos parece el sentir de Comonfort respecto a que la nueva Constitución debía ser un iris de paz y fuente de salud que debía resolver todas las cuestiones y acabar con todos los disturbios; pues nadie mejor que Comonfort conocía a fondo las tendencias y aspiraciones del partido conservador, nadie mejor que él sabía que aquel partido no transigía bajo ningún aspecto con el espíritu de la reforma; y si la reforma era una necesidad ineludible, como él mismo lo había expresado oficialmente y lo había practicado con varios de sus actos, ¿qué especie de Constitución podía ser aquella que fundiese en un interés común los principios e intereses contradictorios del progreso y del retroceso?

Respecto a que era imposible gobernar con aquella Constitución, su afirmación se debió a que, para evitar la vuelta a la tiranía, la Constitución creó un gobierno congresional; pero ello no implicaba dejar desarmado al Ejecutivo frente a sus enemigos, porque atinadamente se habían previsto los medios para robustecerlo en semejante emergencia. Por lo demás, quedaba abierta la puerta a reformas y modificaciones, cuyo mecanismo también se había previsto.

En cuanto a que la impopularidad de la Constitución era un hecho palpable, esto sólo podía decirse respecto de las reformas en materia religiosa y sólo respecto de los conservadores y el clero.

Así pues, las dudas de Comonfort y de los que con él comulgaban, derivaban de una apreciación errónea de la realidad; de la falsa creencia de consumir una revolución sin herir de frente los intereses que se trataba de destruir.

⁷OLAVARRIA Y FERRARI, E., op. cit. pp. 221-222.

Mientras tanto, los múltiples pronunciamientos que se venían sucediendo desde la promulgación de la Constitución, llegaron a su culmen el 17 de diciembre de 1857, fecha en que el general Zuloaga pronunció en Tacubaya un *plan* en el que se desconocía la Constitución, reconocía a Comonfort y convocaba a un nuevo Constituyente.

El mismo 17 llegó Zuloaga a la capital y su *plan* fue secundado por la guarnición del lugar y por el gobernador del Distrito. El ayuntamiento se disolvió, varios ministros renunciaron; Juárez y Olvera, presidentes de la Corte y del Congreso, respectivamente, fueron reducidos a prisión y la guardia nacional de Veracruz anunció su adhesión al *plan*.

Si bien era un secreto a voces la complicidad de Comonfort con los alzados, a no pocos sorprendió el hecho de que el 19 de diciembre anunciara su adhesión al *Plan de Tacubaya* en todas sus partes. De ahí que con razón se le atribuya la siguiente frase: "*Acabo de cambiar mis títulos legales de Presidente, por los de un miserable revolucionario*".

El 11 de enero se verificó un nuevo pronunciamiento en la capital, y por él quedaba excluida del *Plan de Tacubaya* la persona del general Comonfort, "*por no haber correspondido a la confianza que en él se había depositado*", y se nombraba jefe del movimiento al general Zuloaga. Comonfort acude a los puros y pone en libertad a Juárez.

Juárez marchó a Guanajuato, asumió la Presidencia de la República y organizó su gabinete, de ello da cuenta en un *manifiesto* a la nación en que anunciaba haberse encargado del gobierno por el ministerio de la ley e indicaba el rumbo que se proponía seguir en su transitoria administración, fechado en Guanajuato el 19 de enero de 1858.⁸

El 21 de enero Comonfort se dirigió a Veracruz y de ahí a Estados Unidos. El 22 Zuloaga fue nombrado Presidente provisional por el grupo conservador y el 23 tomó posesión del cargo.

En los tres años siguientes se desata una lucha franca entre liberales y conservadores, de ahí que se le conozca como la *Guerra de los Tres Años*.

El 4 de mayo de 58 arribó Juárez y su gabinete a Veracruz y allí instaló el gobierno constitucional. Pero fue hasta el 11 de enero de 1861, cuando el Presidente Juárez entró a la capital, dando fin a la *Guerra de los Tres Años*.

3. La intervención francesa

Se había terminado la *Guerra de los Tres Años*, pero no se había acabado con los conservadores y sus ideas monarquistas. Se había instalado el gobierno constitucional en la

⁸Ibid. pp. 266-285.

capital, pero los disturbios seguían por todo el país y la hacienda pública estaba en bancarrota.

Los anhelos monarquistas de los conservadores apuntaron a Francia, y fueron escuchados y a la postre apoyados por Napoleón III.

Los problemas del erario motivaron la suspensión del pago de la deuda exterior, por parte del Presidente Juárez, el 17 de julio de 1861. Esto ocasionó la reacción inmediata de Francia e Inglaterra, quienes, juntamente con España, firmaron en Londres una *convención*, el 31 de octubre de 1861. En ella convinieron, entre otras cosas, enviar a las costas de México fuerzas combinadas de mar y tierra, para poder tomar las diversas fortalezas y posiciones militares del litoral mexicano (art. 1º); no buscar para sí ninguna adquisición de territorio ni ventaja alguna particular, y a no ejercer en los asuntos interiores de México ninguna influencia que pudiera afectar el derecho de la nación mexicana de elegir y construir libremente la forma de su gobierno (art. 2º); cada potencia nombraría un comisionado plenipotenciario facultado para resolver las cuestiones que se suscitaran (art. 3º), y se invitaba a los Estados Unidos a adherirse a la *convención* (art. 4º).⁹

Las tropas españolas llegaron a las costas mexicanas el 8 de diciembre de 1861, en número de seis mil doscientos hombres; entre el 6 y el 8 de enero siguiente, los ingleses con ochocientos hombres y los franceses con tres mil, hicieron lo propio.

El gobierno mexicano, representado por Manuel Doblado, obtuvo un triunfo diplomático el 19 de febrero de 1862, cuando firmó con los invasores los *Tratados de la Soledad*, en los que los aliados reconocían que no perseguían otro propósito sino obtener satisfacción a sus reclamaciones.

No obstante, ya desde antes de la *Convención de Londres*, en los planes políticos de Napoleón III entraba el establecimiento de una monarquía en México, con el archiduque Fernando Maximiliano de Habsburgo a la cabeza.

El apoyo que brindaron los franceses a los monarquistas mexicanos y el desembarco de casi otros cinco mil franceses, provocaron hondas diferencias entre los comisionados de las tres potencias; diferencias que culminaron con la ruptura de la triple alianza y el retiro de las tropas españolas e inglesas en abril de 1862.

México quedaba frente a frente con el poder del ejército francés, apoyado éste por las fuerzas reaccionarias mexicanas y con sus intenciones al descubierto: expandir su influencia política y económica en el continente americano.

⁹TORRE VILLAR, E. de la, *La República Liberal y el Gobierno de Juárez*, en *Historia de México*, T. 9, pp. 2048-2049.

A principios de 1863, los franceses contaban ya con casi treinta mil hombres, sin contar el gran número de mexicanos que se unieron a su causa.

El 14 de mayo de 1863 fue tomada Puebla; el 10 de junio México y a finales del mismo mes Pachuca; en julio fueron tomadas Toluca, Tulancingo y Cuernavaca; Tampico y alrededores en agosto.

Juárez, por su parte, trasladó la capital de la República a San Luis Potosí el 31 de mayo de 1863 y ahí estuvo hasta el 22 de diciembre. Pasó luego a Saltillo y ahí despachó hasta el 3 de abril de 1864. Del 3 de abril al 15 de agosto radicó en Monterrey el gobierno.

En junio de 1863, el jefe de las fuerzas invasoras, Forey, constituyó una Junta Superior de Gobierno con treinta y cinco individuos, quienes deberían nombrar un Supremo Poder Ejecutivo Provisional y elegir a doscientas quince personas consideradas como *notables*, para que decidieran sobre la forma de gobierno a adoptar.

Para el Supremo Poder Ejecutivo Provisional fueron nombrados, el 22 de junio, Juan Nepomuceno Almonte, el arzobispo de México Pelagio Antonio de Labastida y José Mariano de Salas. El 24 del mismo mes quedó instalado el Ejecutivo, quien el 11 de julio adoptó el título de Regencia y gobernó el territorio ocupado por los intervencionistas del 11 de julio de 1863 al 20 de mayo de 1864.

Los *notables* se reunieron el 10 de julio y resolvieron: "1º La nación mexicana adopta por forma de gobierno la monarquía moderada, hereditaria con un príncipe católico. 2º El soberano tendrá el título de Emperador de México. 3º La Corona Imperial de México se ofrece a S.A.I. y R. el príncipe Fernando Maximiliano, archiduque de Austria, para sí y sus descendientes. 4º En caso de que, por circunstancias imposibles de prever, el archiduque Fernando Maximiliano no llegase a tomar posesión del trono que se le ofrece, la nación mexicana se remite a la benevolencia de S.M. Napoleón III, emperador de los franceses, para que le indique otro príncipe católico a quien ofrecer la corona".¹⁰

El 3 de octubre de 1863, un grupo de emisarios, encabezado por José María Gutiérrez de Estrada, y designados por los *notables*, fueron a ofrecer en Miramar a Maximiliano el trono de México. Éste aceptó el 10 de abril de 1864 la corona mexicana que se le ofreció.

Maximiliano arribó a Veracruz el 28 de mayo de 1864 en la fragata *Novara*, convencido del apoyo que le brindaría Napoleón III, en los términos de un acuerdo signado por ambos en París el 12 de marzo de 1864 y en los de la *Convención de Miramar* del 10 de abril de 1864, entre el ministro Velázquez de León, plenipotenciario del imperio, y Charles Herbert, representante plenamente autorizado de Napoleón III.

¹⁰Ibid. p. 2066.

Con gran parte del territorio mexicano dominado por los invasores y con el apoyo de los conservadores, Maximiliano se propuso dos objetivos, fundamentalmente, para su gobierno en México: establecer instituciones liberales y otorgar un régimen constitucional.

El primero de sus objetivos se enfocó especialmente a la cuestión eclesiástica, ganando con ello el rechazo de los propios conservadores.

Respecto del segundo de sus objetivos, ya en julio de 64 reconoció que por el momento no se podía ni se debía hablar de ensayos constitucionales, pues toda la fuerza de la autoridad debía concentrarse en el gobierno hasta que el país estuviera realmente pacificado. Por tales motivos, expidió el 10 de abril de 1865, el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*, en el que se instituía un sistema de trabajo para un gobierno en el que la soberanía se depositaba íntegramente en el emperador.¹¹

Es inútil referirnos al contenido del *Estatuto*, pues además de haber carecido de vigencia práctica y validez jurídica, no tuvo trascendencia en la historia constitucional mexicana, ni significación alguna para el objeto de nuestro estudio.

Terminada la *Guerra de Secesión* en Estados Unidos a mediados de 1865, el apoyo de este país a los republicanos, tibio al principio y totalmente franco y decidido al año siguiente, inclinó la balanza en favor de éstos.

Así, ya sin el apoyo de Napoleón III y con los norteamericanos como aliados de los republicanos, el imperio de Maximiliano veía muy cercano su fin, el cual llegó el 19 de junio de 1867, cuando fueron fusilados, en el Cerro de las Campanas, Maximiliano y sus generales Miramón y Mejía.

El 15 de julio siguiente, el Presidente Juárez hizo su entrada a la ciudad de México, y fue a partir de esta fecha cuando propiamente comenzó a tener vigencia la Constitución que diez años antes había restablecido el federalismo en México.

4. Reformas a la Constitución de 1857

Sólo nos ocuparemos de las reformas, supresiones o adiciones que haya sufrido la *Constitución de 1857* que tengan relación con el sistema federal en ella instituido, de modo que podamos tener una visión clara del desarrollo del federalismo de 1857 a 1917 desde el punto de vista constitucional.

Para que la *Constitución de 1857* pudiera ser reformada, se requería, según su artículo 127, el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión

¹¹TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, pp. 668-669.

y la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados. Ese era el procedimiento ordinario, pero, además, la propia Constitución establecía otro procedimiento, que podemos llamar indirecto, de reformas la Constitución, al facultar al Congreso, en su artículo 72, fracciones I, II y III, para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal, para erigir los Territorios en Estados y para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes. Lo llamamos indirecto porque al ejercitarse tales facultades automáticamente se modificaba el artículo 43 de la Constitución que enumeraba las partes integrantes de la Federación. Fuera de esos mecanismos, la Constitución no podía ser reformada, al menos con apego a ella. No obstante, la *Constitución de 1857* fue reformada sin apearse, o bien al procedimiento del artículo 127 o bien al del 72, fracciones I, II y III, durante la administración de Juárez, "en uso de las amplias facultades de que me hallo investido", según su propia fórmula; facultades que no eran tan amplias como para reformar la Constitución.

Veamos, pues, cuáles fueron las reformas de los artículos conducentes, analizando desde su texto original hasta su última modificación.

El artículo 43, enumeraba las partes integrantes de la Federación, y originalmente comprendía veinticuatro Estados y un Territorio. Entre los veinticuatro Estados se incluía el de el Valle de México, cuya erección quedaba supeditada a la traslación de los Poderes Federales a otro lugar (artículo 46), por lo que propiamente eran veintitrés Estados y un Territorio. Este artículo fue modificado al agregársele el Estado de Campeche, el 29 de abril de 1863; el de Coahuila, el 18 de noviembre de 1868; el de Hidalgo, el 15 de enero de 1869; el de Morelos, el 16 de abril de 1869; el Territorio de Tepic, el 12 de diciembre de 1884, y el Territorio de Quintana Roo, el 24 de diciembre de 1902. De manera que, hasta su última modificación, el artículo 43 enumeraba veintiocho Estados y tres Territorios.

El original artículo 51 establecía el unicamarismo en el Poder Legislativo, pero por reforma del 13 de noviembre de 1874, se vuelve al bicamarismo, al reimplantarse el Senado, como el elemento federativo del Poder Legislativo.

El artículo 72 establecía las facultades del Congreso de la Unión en treinta fracciones, muchas de las cuales fueron reformadas ampliando aquéllas en detrimento de las de los Estados.

La fracción III, que facultaba al Congreso a formar nuevos Estados dentro de los límites de los ya existentes, exigía que se oyer a las Legislaturas de cuyo territorio se tratara y que el acuerdo del Congreso fuera ratificado por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. Por reforma de 13 de noviembre de 1874, se exigió, además, que la erección fuera votada por dos tercios de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras; que si las Legislaturas de cuyo territorio se tratara daban su consentimiento, bastaba la ratificación por la mayoría de las Legislaturas; y que si no daban aquéllas su consentimiento, la ratificación debía ser hecha por los dos tercios de las Legislaturas de los demás Estados.

La fracción X facultaba al Congreso *"para establecer las bases generales de la legislación mercantil"*, y por reforma de 14 de diciembre de 1883 se le facultó *"para expedir códigos obligatorios en toda la República de minería y comercio, comprendiendo en este último las instituciones bancarias"*.

La fracción XXI lo facultaba *"para dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía"*, y por reforma de 12 de noviembre de 1908, *"para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República"*.

La fracción XXII lo facultaba *"para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos"*, y por reforma del 20 de junio de 1908, *"para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para definir, determinar cuáles son las aguas de jurisdicción federal y expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las mismas"*.

Además de las anteriores reformas, el artículo 72 fue adicionado con el 72, párrafos A, B, y C, el 13 de noviembre de 1874.

El 72, párrafo B, señalaba las facultades exclusivas del Senado, siendo las fracciones V y VI las más importantes para efectos de nuestro estudio.

La fracción V facultaba al Senado a *"declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el momento de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado, y en sus recesos por la Comisión Permanente..."*.

Por su parte, la fracción VI lo facultaba a *"resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado..."*.

El artículo 111 señalaba las prohibiciones absolutas a los Estados que originalmente sólo eran las tres siguientes: *"I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, ni con potencias extranjeras. Exceptuase la coalición, que pueden celebrar los Estado fronterizos, para le guerra ofensiva o defensiva contra los bárbaros. II. Expedir patentes de corso ni de represalias. III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, ni papel sellado"*. Pero el 23 de abril de 1896 fue reformada la fracción III y adicionadas las fracciones IV a VII, y el 18 de diciembre de 1901 se adicionó la fracción VIII.

La fracción III incluyó la prohibición de emitir estampillas.

La fracción IV prohibía *"grabar el tránsito de personas o cosas que atravesen su territorio"*, dando con ello fin al problema de las alcabalas, de las que trataremos en el artículo 124.

Por la fracción V no podían los Estados *"prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera"*. Esto también por el añejo problema de las alcabalas.

Por la fracción VI no podían los Estados *"gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía"*, ya que ésto era facultad del Congreso de la Unión (art. 72, fracción IX).

Por la fracción VII no podían los Estados *"expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos, por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto a la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia"*.

Y, finalmente, por la fracción VIII se prohibía a los Estados *"emitir títulos de Deuda Pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente prestamos con gobiernos extranjeros, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador transmisibles por endoso"*.

Por último, el artículo 124, de los artículos más breves originalmente, fue el que más reformas sufrió, pues se ocupaba nada menos que de las alcabalas. El texto original decía que: *"para el día 1º de junio de 1858 quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la República"*. Su primera reforma, del 24 de enero de 1861, estableció que *"para el día 1º de enero de 1862 quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la República"*. Apenas el 14 de abril de 1862 fue nuevamente reformado y se estableció que *"se restablecen las alcabalas"*. El 17 de mayo de 1882 vuelve a ser reformado para quedar como sigue: *"Para el día 1º de diciembre de 1874, a más tardar, quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en el Distrito y Territorio de la Federación y en los Estados que no las hayan suprimido"*. Una nueva reforma se le hizo el 26 de noviembre de 1884, estableciéndose que *"para el día 1º de diciembre de 1886, a más tardar, quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en el Distrito Federal y Territorios de la Federación, y en los Estados que no las hayan suprimido"*. Dos años después, el 22 de noviembre de 1886, vuelve a ser reformado, esta vez en los siguientes términos: *"Los Estados no podrán imponer ningún derecho por el simple tránsito de mercancías en las circulación interior. Sólo el Gobierno de la Unión podrá decretar derechos de tránsito, pero únicamente de efectos extranjeros que atraviesen el país por líneas internacionales e interoceanicas, sin estar en el territorio"*

nacional más tiempo que el necesario para la travesía y salida al extranjero. No prohibirán directa ni indirectamente la entrada a su territorio ni la salida de él, de ninguna mercancía a no ser por motivo de policía; ni gravarán los artículos de producción nacional por su salida para el extranjero o para otro Estado. Las exenciones de derechos que concedan serán generales, no pudiendo decretarlas en favor de los productos de determinada procedencia. La cuota del impuesto para determinada mercancía, será una misma, sea cual fuere su procedencia, sin que pueda asignársele mayor gravamen que el que reportan los frutos similares de la entidad política en que se decreta el impuesto. La mercancía nacional no podrá ser sometida a determinada ruta ni inspección o registro en los caminos, ni exigirse documento fiscal alguno para su circulación interior. No gravaran las mercancía extranjera con mayor cuota que aquella cuyo cobro les haya sido consentido por ley federal". Todo el artículo 124 y, por ende, el contenido de esta reforma, debieron siempre haberse manejado en los artículos 111 y 112 que establecían las prohibiciones a los Estados. Lo anterior viene a confirmarse en las reformas del 23 de abril de 1896, en las que el contenido del artículo 124 reformado en 1886, pasa a formar parte del artículo 111 al adicionársele las fracciones III, IV, V, VI y VII; y para no suprimir el artículo 124, se puso en éste una facultad del Congreso, que además de que ya estaba incluida en el artículo 72, estaba obviamente fuera de lugar. Así pues, finalmente, el artículo 124 quedó como sigue: "*Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se exporten e importen, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir por motivo de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 111*".¹²

Esas son, pues, las reformas que se hicieron a la *Constitución de 57*, las cuales, vistas en su conjunto, nos indican que la esfera de competencia de las autoridades federales se amplió en detrimento de la de los Estados. Además, destacamos, como esencial para el régimen federal, la reimplantación del Senado, pese a que para efectos prácticos igual hubiera sido no hacerlo.

Muchas otras reformas sufrió la *Constitución de 1857* entre enero de 61, fecha de la primera, y noviembre de 1911, fecha de la última, pero que aquí no consideramos por parecernos poco importantes para efectos de nuestro estudio.

5. La Constitución de 1917

Cuando Venustiano Carranza hizo su aparición en el escenario político de la *Revolución Mexicana* en 1913, su único objetivo era restaurar el orden constitucional,

¹²El texto completo de las reformas a la *Constitución de 57*, puede ser consultado en la obra de TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales de México*, pp. 697-717.

quebrantado por el usurpador Victoriano Huerta. Tal objetivo lo encontramos expresado en el *Decreto* de 19 de febrero de 1913 expedido por la Legislatura de Coahuila, en la *Circular* de Carranza de la misma fecha y en el *Plan de Guadalupe*, promulgado por Carranza el 26 de marzo del mismo año. Paradójicamente el movimiento carrancista, también llamado *revolución constitucionalista*, culminó con la promulgación de una nueva Constitución, la de 1917.

La paradoja tiene su explicación, aunque no su justificación, en el eminente tinte social de la *Revolución Mexicana*, pese a que con Madero el movimiento fue predominantemente político. Fundamos nuestra aseveración en los siguientes tres hechos, por mencionar algunos: primero: el *Plan de Guadalupe* no incluyó el programa social porque, para decirlo con palabras del propio Carranza, *"hay que acabar primero con el gobierno usurpador y atacar después los problemas que con justicia entusiasman a todos ustedes"*, e incluso se suscribió con *"la promesa de formular el programa social al triunfo de la lucha"*.¹³ Segundo: en un discurso pronunciado por Carranza, el 23 de septiembre de 1913 en Hermosillo, se habla ya de una nueva Constitución por razones predominantemente sociales: *"Sepa el pueblo de México que terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opóngase las fuerzas que se opongan las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas... Tenemos centenares de ciudades que no están dotadas de agua potable y millones de niños sin fuentes de sabiduría, para informar el espíritu de nuestras leyes. El pueblo ha vivido ficticiamente, famélico y desgraciado, con un puñado de leyes que de nada le favorecen. Tendremos que renovarlo todo. Crear una nueva Constitución cuya acción benéfica sobre las masas, nada, ni nadie, pueda evitar... Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero, pero éstas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social"*.¹⁴ Tercero: luego de su ruptura con la Convención de Aguascalientes, inició Carranza en Veracruz la reforma social. El 12 de diciembre de 1914 expidió las *Adiciones al Plan de Guadalupe*, cuyo artículo segundo disponía que *"el primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuesto a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero, y en general de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del Poder Judicial Independiente, tanto en la Federación como en los Estados;*

¹³TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, p. 807.

¹⁴CARPISO, J., *La Constitución Mexicana de 1917*, p. 49.

revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las Leyes de Reforma; revisión de los códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República, y en general todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos y la igualdad ante la Ley".¹⁵ Con base en este artículo Carranza expidió en Veracruz la Ley del Municipio Libre y la del Divorcio (25 de diciembre de 14), la Ley Agraria y la Obrera (6 de enero de 1915), la de Reformas al Código Civil (29 de enero de 15) y la de Abolición de Tiendas de Raya (22 de junio de 15), todas imposibles de encuadrar en la *Constitución de 57*, entonces vigente.

Así pues, para cumplir con las promesas hechas en la Hacienda de Guadalupe y en Hermosillo y para llevar a efecto las *Adiciones al Plan de Guadalupe*, no quedaba sino expedir una nueva Constitución.

En 1916, vencida la facción villista y recluida la zapatista en su región de origen, había llegado el tiempo de restablecer el orden constitucional, lo cual podía hacerse con la restauración lisa y llana de la *Constitución de 57*, la revisión de ésta mediante el procedimiento en ella establecida o la reunión de un Congreso Constituyente.

Carranza eligió el tercer camino porque, a decir de Félix F. Palavicini,¹⁶ "aplazar las reformas era ponerlas en peligro. Las *Adiciones al Plan de Guadalupe* fueron un programa concreto de revolución social. Dejarlas consignadas en un plan era una obra puramente literaria. Formular las leyes y decretos de tendencia social y expedirlos en un período pre-constitucional, resultaba útil y fecunda propaganda de la revolución; pero no era una forma eficaz para consumarla. De allí que el señor Carranza y sus colaboradores intelectuales inmediatos llegaron a la convicción de que era indispensable convocar a un congreso constituyente; en términos jurídicos: *constituir a la revolución*".

El 14 de septiembre de 1916, Carranza expidió el *Decreto que reformaba algunos artículos del Plan de Guadalupe*, cuyo objetivo fundamental era convocar la reunión de un Congreso Constituyente, por cuyo conducto la nación entera expresara su soberana voluntad, sin necesidad de sujetarse a los trámites que la *Constitución de 57* establecía para su reforma, al igual que los constituyentes de 56-57 no se sujetaron a las de la *Constitución de 24*. El *Decreto* establecía también que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo presentaría al Constituyente el *Proyecto de Constitución reformada*; que el

¹⁵ *Planes Políticos y Otros Documentos*, pp. 58-64, citado por CARPIZO, J., *La Constitución Mexicana de 1917*, p. 55.

¹⁶ Citado por TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, p. 809.

congreso sólo se ocuparía de la obra constituyente, y que para ello sólo tendría dos meses.

El 19 de septiembre de 16 se expidió la Convocatoria a elecciones del Congreso Constituyente. En ella se estableció que las elecciones debían efectuarse el 22 de octubre y que el Congreso debía reunirse el 1º de diciembre en la ciudad de Querétaro.

El 1º de diciembre de 1916 Carranza inauguró las sesiones del Congreso y presentó su *Proyecto de Reformas a la Constitución de 57*. El *Proyecto* de Carranza fue aceptado en una parte, modificado y adicionado en otra.

El 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución, el 5 de febrero fue promulgada y entró en vigor el 1º de mayo del mismo año.

Pese a que siempre se habló de reformar la *Constitución de 57* y que incluso el Constituyente de 16-17 puso por nombre a su obra *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857*, ciertamente se trata de una nueva Constitución.

El doctor Carpizo¹⁷ da cuatro razones para afirmar que la *Constitución de 17* es una nueva y no sólo una reforma a la de 57. De ellas consideramos fundamentales las dos siguientes: el que no se haya seguido el procedimiento establecido por la *Constitución de 57* para reformarla, y las numerosas innovaciones que contiene la actual Constitución.

Por otra parte, surge el cuestionamiento de la legitimidad de la *Constitución de 1917*. Jorge Vera Estaño,¹⁸ por mencionar alguno, afirmó que la *Constitución de 1917* era ilegítima desde tres puntos de vista: el jurídico, el político y el revolucionario. Y sus razones eran que no se siguió, para reformar la Ley Fundamental, el camino indicado en la *Constitución de 1857*; que después de haber prometido restaurar la vigencia de nuestra Constitución de la sexta década del siglo pasado, no se hizo; y por haber excluido del Constituyente la representación de grupos sociales, admitiendo únicamente en el seno del Congreso al clan carrancista.

Por nuestra parte consideramos que si bien pudo ser ilegítima en su origen, ha sido legitimada durante su vigencia. Por lo demás, en la actualidad, ya nadie duda de su legitimidad ni de que es una Constitución diversa a la de 57.

No nos detendremos aquí a analizar el sistema federal de la *Constitución de 17*, primero, porque se respetó en términos generales el de la *Constitución de 57* y, segundo,

¹⁷ *La Constitución Mexicana de 1917*, p. 123.

¹⁸ *Al Margen de la Constitución de 1917*, pp. 3-23, citado por CARPIZO, J., *La Constitución Mexicana de 1917*, p. 124.

porque de ello nos ocuparemos detenidamente en la siguiente parte del presente trabajo.

TERCERA PARTE

EL FEDERALISMO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

CAPÍTULO I ENUNCIADO GENERAL

En este capítulo nos ocuparemos únicamente de los artículos 40 y 41 de nuestra Constitución, que contienen el enunciado general de la forma de Estado por la que optaron nuestros constituyentes; el sistema federal. En capítulos posteriores trataremos de las particularidades que informan ese sistema y del modo como funciona.

Es oportuno señalar que del artículo 40 sólo nos referiremos a la forma de Estado; en tanto que del 41 sólo será objeto de nuestro estudio el primer párrafo del texto vigente, y aun del primero, sólo lo relativo al federalismo.

1. Antecedentes de los artículos 40 y 41

a) Artículo 40

El primer antecedente del artículo 40, en lo que se refiere a la adopción del régimen federal, lo encontramos en la Base primera del *Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana*, fechado en la ciudad de México el 16 de mayo de 1823, y presentado al Constituyente de 1822-1823 el 28 de mayo del mismo año, y que en lo conducente dice: "*La Nación Mexicana es una república representativa y federal*".

El segundo antecedente, obra del Congreso Constituyente de 1822-1823, que ya para entonces se había convertido sólo en convocante, es el *Voto por la forma de República Federada*, del 12 de junio de 1823: "*El soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo congreso que constituya a la nación*".

El tercer antecedente, y primero en un texto constitucional que fue legítimo y que tuvo vigencia, son los artículos 5º y 6º del *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, fechada en la ciudad de México el 31 de enero de 1824: Artículo 5º.- "*La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal*". Artículo 6º.- "*Sus partes integrantes son Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta Acta y en la Constitución general*".

El cuarto antecedente lo encontramos en el artículo 4º de la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, de 4 de octubre de 1824: "*La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal*".

El quinto antecedente es obra de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, que

en el artículo 20 de su *Voto particular*, de 26 de agosto de ese mismo año, consignaban que "el Gobierno de la Nación, es el sistema republicano, representativo, popular, federal"; y en la primera parte del 23: "Los Estados organizarán su administración interior, bajo los principios del gobierno republicano, representativo, popular, adoptado por la nación...".

El sexto antecedente data del 16 de junio de 1856, fecha del *Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana*, que fue presentado en el Constituyente de 56-57, y cuyo artículo 46 expresaba que "es voluntad del pueblo mexicano, constituirse en una República, representativa democrática federativa, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unido en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental, para todo lo relativo a los intereses comunes y nacionales, el mantenimiento de la Unión y a los demás objetos expresados en la Constitución".

El séptimo antecedente, que es ya el texto actual, lo encontramos en el artículo 40 de la *Constitución Política de la República Mexicana*, sancionada por el Congreso Constituyente de 1857, el 5 de febrero de ese mismo año.

El último antecedente, donde encontramos también el texto actual, es el artículo 40 del *Proyecto de Constitución* de Venustiano Carranza, fechado en la ciudad de Querétaro el 1º de diciembre de 1916.

Así pues, desde 1857 el texto del artículo 40 de nuestra Constitución se ha mantenido igual, siendo uno de los pocos que no han sido tocados, pese a la infinidad de reformas que ha sufrido la *Constitución de 17* y que sufrió la de 57.

b) Artículo 41

El primer antecedente del artículo 41, por lo que de alguna manera se refiere al federalismo, lo encontramos en el artículo 24 del *Voto particular* de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la ciudad de México el 26 de agosto del mismo año: "La administración interior de los Estados, será enteramente libre e independiente de los poderes supremos, en todo aquello que no estén obligados por esta Constitución para la conservación de la unión federal".

El segundo antecedente, y que es ya prácticamente el texto actual, es el artículo 47 del *Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana*, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de su competencia y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos que respectivamente establece esta Constitución y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal".

El tercer antecedente, lo encontramos en el artículo 41 de la *Constitución de 57*: "El

pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal".

El último antecedente es el artículo 41 del *Proyecto* de Carranza, cuyo texto es exactamente igual al del artículo 41 de la *Constitución de 57*.

El artículo 41 del *Proyecto* de Carranza pasa a ser el 41 de la *Constitución de 17* con variaciones insubstanciales, el cual, al igual que el 40, no ha sido tocado por el Constituyente Permanente desde entonces, en su primer párrafo.

2. Los artículos 40 y 41 y su alcance

Los artículos 40 y 41 de la *Constitución de 17* están comprendidos en el Título Segundo, Capítulo I, de la misma, cuyo encabezado reza *De la soberanía nacional y de la forma de gobierno*. Tanto por el encabezado, como por el texto de los artículos, nos damos cuenta que el Constituyente de 17, al igual que los anteriores, incluye en la expresión *forma de gobierno* también lo relativo a la *forma de Estado*, por lo que lo dispuesto en general en relación con la forma de gobierno vale también para la forma de Estado.

a) El artículo 40

El texto vigente del artículo 40 está redactado en los siguientes términos: *"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"*.

Como ya señalamos anteriormente este ha sido uno de los pocos artículos que se han mantenido intocables, ya no desde 1917, sino desde 1857. La razón de su permanencia se debe, sin duda, a que la forma de gobierno y de Estado, adoptadas por el Constituyente de 57, han sido consideradas implícitamente como *decisiones fundamentales*, las cuales, como ya señalaba Carl Schmitt,¹ sólo pueden ser reformadas por la voluntad directa del pueblo. Y decimos implícitamente, porque ni la *Constitución de 57*, ni la de 17, contienen prohibición alguna para el llamado Poder Constituyente Permanente, como sí la contenía la *Constitución de 24* en su artículo 171.

Respecto del contenido del artículo 40, debemos señalar, primeramente, que contiene el enunciado general tanto de la forma de gobierno, como de la forma de Estado establecidas por la Constitución, por voluntad del pueblo mexicano, como consecuencia inmediata del

¹Op. cit. p. 31ss.

principio de soberanía popular consagrado en el artículo 39.

En efecto, la referencia inicial que hace a la voluntad del pueblo, aunque pareciera una simple declaración retórica o demagógica, no es sino la reiteración y el complemento de las formas estatuidas en materia de soberanía. Si bien es cierto que el artículo 39 sólo habla del derecho que en todo tiempo tiene el pueblo de alterar o modificar la forma de su gobierno, es obvio que, anterior a ese derecho tiene el de darse un gobierno, bajo la forma que el propio pueblo elija. Por tanto, cuando el artículo 40 establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, está confirmando, actualizando y ejecutando lo preceptuado en el artículo anterior.

En cuanto al establecimiento de la forma de Estado, el hecho de que se diga que se adopta el sistema federal, lo que hace es excluir la otra forma de Estado, como es el centralismo; pero nos deja con las necesidad de saber cuáles son los lineamientos básicos del federalismo que adopta, o, para usar palabras de la propia Constitución, cuáles son esos *principios de la Ley Fundamental* por lo que hace al federalismo.

El resto del artículo nos da una primera característica del federalismo mexicano: república 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"*. Siendo consecuentes con el principio de soberanía popular consignado en el artículo 39, resulta poco afortunado aplicar el carácter de *libres y soberanos* a los Estados, aun cuando sólo sea en cuanto a su régimen interior. Los Estados no son soberanos, primero porque el soberano es el pueblo, según nuestra Constitución, y, segundo, porque no gozan de una autodeterminación plena, como lo veremos más adelante; los Estados, pues, sólo son autónomos, por la autonomía constitucional que consagra la Constitución en lo relativo a su régimen interior; pero esto será materia de capítulos posteriores.

En esta parte del precepto, más que una división de soberanía, como sostiene buena parte de la doctrina mexicana, se hace una descentralización del poder, una descentralización política y administrativa mediante una distribución de competencias; pues lo que el pueblo transmite a cada uno de los Estados y a la Federación, no es soberanía, sino poder, a través de sus respectivos gobiernos. De tal manera, el Estado federal conserva su carácter unitario y su representación jurídica y política internacional, y los Estados federados mantienen su autonomía interna.

b) El artículo 41

El texto actual del primer párrafo del artículo 41, que substancialmente se ha mantenido igual desde 1857, sin duda por las mismas razones que el artículo 40, a la letra dice: *"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".

El texto transcrito, originalmente constituía la totalidad del artículo 41, pero fue adicionado con la materia relativa a partidos políticos, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre d 1977. No obstante, en lo sucesivo, al citar el artículo 41, sólo nos estaremos refiriendo a su primer párrafo.

El artículo 41 confirma la tesis de la soberanía popular, consagrada en el artículo 39, y los principios de representación y federalismo establecidos por el 40. Además, previene la supremacía del Pacto Federal sobre las Constituciones de los Estados.

Los enunciados de este precepto reiteran la tesis de que el pueblo es el titular de la soberanía, y que la ejerce a través de los Poderes de la Unión y de los de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias. Así pues, los Poderes de la Unión y los de los Estados no actúan por sí mismos y a nombre propio, sino en representación del pueblo soberano. No disfrutan de soberanía, sino que ésta la ejerce el pueblo por medio de ellos. Así, la soberanía se mantiene indivisible, no obstante la existencia de dos competencias distintas.

Se reitera también el principio federalista y nos señala una característica más del sistema federal mexicano: la existencia de dos competencias, la de los Poderes de la Unión y la de los de los Estados.

Finalmente, además de señalar que cada Estado tendrá su Constitución particular, nos indica una primera limitación de las mismas: *"en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal"*.

De lo expuesto, respecto de los artículos 40 y 41, podemos concluir que el pueblo mexicano en uso de su soberanía optó por la forma de Estado federal; que la Federación mexicana se compone de Estados libres y autónomos; que a través de los Poderes de la Unión y de los de los Estados, ejerce su soberanía; que en el Estado federal existen dos competencias; que además de la Constitución general, cada Estado tendrá la suya, y que éstas no podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Es decir, en el enunciado general que de la forma de Estado federal hacen los artículos 40 y 41, encontramos dos de las tres características que consideramos esenciales del federalismo mexicano: la existencia de dos competencias, la federal y la local, y la autonomía constitucional de los Estados. La tercera, la participación de los Estados en la formación de la voluntad general, la encontramos en artículos posteriores.

CAPÍTULO II LA AUTONOMÍA DE LOS ESTADOS

1. El origen de los Estados

Como vimos al comentar el artículo 40, la República Federal Mexicana está compuesta de Estados, los cuales son enumerados por el artículo 43 como partes integrantes de la Federación, juntamente con el Distrito Federal.

Para precisar el carácter o la categoría de *Estados*, echaremos primeramente un vistazo a su nacimiento, para posteriormente indagar en el propio texto de la Constitución actual.

Jurídicamente los Estados que integran la Federación Mexicana, nacieron, como Estados libres y soberanos, en el momento de consumarse la independencia de México de la madre patria. La razón es muy simple: si por virtud de la Constitución española de Cádiz de 1812 las Provincias americanas de España fueron dotadas de cierta autonomía a través de sus diputaciones provinciales y no había entre ellas y el gobierno de Madrid gobierno alguno intermedio, al desligarse por completo del yugo español se convirtieron, *ipso facto*, en Estados libres y soberanos. Es decir, jurídicamente no hay base para sostener que, una vez desligadas de España, continuaran dependientes del gobierno de la ciudad de México.

Decimos que al emanciparse de España las Provincias se convirtieron en Estados libres porque rompieron el vínculo de dependencia que las unía con la metrópoli; y en Estados soberanos, porque esa cierta autonomía de que gozaban durante la vigencia de la *Constitución de Cádiz* se convirtió en plena capacidad de autodeterminarse.

Ejemplos de cómo se llevó a la práctica la libertad y soberanía de las antiguas provincias ya fueron expuestos en el capítulo II de la segunda parte de este mismo trabajo, principalmente en el apartado 7 del citado capítulo, a donde remitimos al lector.

Claro está, pues, que siendo Estados libres y soberanos, estaban en la posibilidad de continuar como tales o bien agruparse para formar un Estado unitario, un Estado federal o una Confederación.

Todo parece indicar que inicialmente ninguna Provincia consideró la posibilidad de mantenerse como Estado independiente, aunque después algunas hayan optado por ello, como el caso de Guatemala; pues todas mandaron sus representantes al Congreso Constituyente de 22-23 y de 23-24. Es cierto que los diputados del Constituyente de 22-23 inicialmente no tenían una idea clara de lo que deseaban las Provincias a las que representaban en torno a la forma de Estado que debían adoptar, pero los acontecimientos posteriores como el *Plan de Casa Mata*, la adhesión a él de muchas Provincias y la insistente presión de estas últimas para que se adoptara el sistema federal, se encargaron de indicarles el camino a seguir y los llevaron a emitir lo que se conoce como el *Voto del Congreso por la forma federal* de 12 de

junio de 1823, pese a que para entonces ya sólo era convocante y no constituyente.

Así, cuando en noviembre de ese mismo año el nuevo Congreso Constituyente inicia sus sesiones, si algo tenían claro la mayoría de los diputados era que las Provincias querían el federalismo. De ahí que al expedirse el 31 de enero de 1824 el *Acta Constitutiva*, los Estados, que hasta ese momento fueron libres y soberanos, por su propia voluntad dejaban de serlo, para convertirse en partes integrantes de una Federación, y, como tales, solamente autónomos para su régimen interior, pese a que la propia *Acta*, equivocadamente, les siguiera atribuyendo la calidad de Estados *independientes, libres y soberanos* (art. 6º).

Decimos que equivocadamente el *Acta Constitutiva* los seguía considerando *independientes, libres y soberanos*, porque al unirse en una Federación perdieron esa independencia y libertad, que en lo sucesivo corresponderán al Estado federal, y pierden su soberanía porque ya no tendrán la facultad de autodeterminarse sin restricciones heterónomas, por virtud de la supremacía de la Constitución Federal.

Por lo demás, el error en que cayó el *Acta Constitutiva* y no se repitió en la *Constitución de 24*, vuelve a consignarse tanto en la de 57, como en la de 17, en las cuales sólo se suprimió el calificativo de independientes.

2. La autonomía

Hemos dejado asentado que los Estados no son soberanos, por una parte, por la tesis de la soberanía popular que consagra el artículo 39 y, por otra, porque carecen de la facultad de autodeterminarse sin estar obligados para ello a acatar reglas o principios provenientes de una potestad jurídico-política ajena. También hemos afirmado que el atributo que corresponde aplicar a los Estados, con más propiedad, es el de autónomos, y que esa autonomía de los Estados es un elemento esencial del federalismo mexicano.

Primeramente veamos por qué sostenemos que los Estados son autónomos y, posteriormente, por qué consideramos que esa autonomía es un elemento esencial en nuestro federalismo.

Los Estados no pueden organizarse y limitarse por sí mismos de modo absoluto, pero tampoco son organizados y limitados por una voluntad diversa de modo absoluto. Se encuentran en un punto intermedio. Es decir, pueden organizarse y limitarse en todo lo concerniente a su régimen interior, pero respetando en todo momento los lineamientos, principios, limitaciones y obligaciones que les impone el Pacto Federal. Y es precisamente esa facultad de darse sus propias normas, dentro de un ámbito demarcado de antemano, a lo que la doctrina llama autonomía.

Ahora bien, para demostrar nuestra afirmación de que los Estados son autónomos conforme a la Constitución vigente, debemos encontrar, por una parte, la facultad de los

Estados de organizarse, de darse sus propias normas, y, por otra, los principios, las reglas, las obligaciones y las prohibiciones que al hacerlo deben acatar.

La facultad de darse sus propias normas se expresa de manera culminante en el poder darse su propia Constitución. Y no ya la mera posibilidad, sino la necesidad de que cada Estado tenga su propia Constitución, la encontramos contenida en el propio artículo 41. Necesidad porque será en los términos establecidos por ellas que el pueblo ejercerá su soberanía a través de los poderes de los Estados (independientemente de que también la ejercerá a través de los Poderes Federales en los términos de la Constitución Federal).

Con lo anterior queda de manifiesto la necesidad de que cada Estado tenga su Constitución. Falta saber por qué cada Estado tiene la facultad de darse la suya propia. La razón es muy simple: dado que no se le otorga expresamente esa facultad a los funcionarios federales en la Constitución Federal, por virtud de lo dispuesto en el artículo 124, corresponde entonces a los Estados.

Hemos demostrado el primer requisito para que se dé la autonomía de los Estados: la facultad de darse sus propias normas, culminantemente su Constitución.

Antes de demostrar la existencia del segundo elemento, de lo cual nos ocuparemos en el siguiente número, vamos a tratar del por qué consideramos que la autonomía de los Estados es un elemento esencial del federalismo.

Si los Estados que integran una Federación conservaran su soberanía, es decir, la facultad absoluta de autodeterminarse, lo que formarían podría ser una Confederación, una comunidad de Estados, etcétera, pero no una Federación. Si, por otra parte, carecieran por completo de la facultad de darse sus propias normas, perderían por ello su categoría de Estados y se convertirían en departamentos, distritos o como quiera llamárseles, y consecuentemente, formarían parte de un Estado centralista, pero no de una federación. Así pues, no se puede hablar de federalismo, si los Estados que integran el Estado federal no son autónomos.

3. Limitaciones a la autonomía de los Estados

Nos ocupamos aquí del segundo elemento que anteriormente señalamos para que técnicamente se pueda decir con propiedad que los Estados son autónomos.

El propio artículo 41, que faculta a los Estados a darse su propia Constitución, expresa, de manera general, los límites de esa facultad: *no contravenir las estipulaciones del Pacto Federal*. No obstante, y para concretizar ese enunciado general, habremos de ubicar los preceptos concretos en que se limita la autonomía de los Estados. Para ello, dividiremos nuestra exposición al respecto en dos partes: la primera versará sobre los lineamientos generales que deberán respetar los Estados al darse sus normas, y la segunda, sobre otras

limitaciones concretas que prescribe nuestra Ley Fundamental.

a) Lineamientos generales

Los Estados, al organizarse en cuanto a la forma de su gobierno, deberán acatar los lineamientos que al respecto establece la Constitución Federal, en sus artículos 115 y 116.

El artículo 115 los obliga a adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular. Además, los obliga a tener como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, y les señala las bases conforme a las cuales deberán efectuar esa organización, y que en términos generales son las siguientes:

1ª Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá entre éste y el gobierno del Estado alguna autoridad intermedia. Los integrantes de los ayuntamientos no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Las Legislaturas locales, por mayoría de dos terceras partes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por alguna causa grave prevenida por la ley local respectiva, respetando, en todo caso, el derecho de audiencia. Desaparecido un ayuntamiento y no pudiendo entrar en funciones los suplentes, las Legislaturas locales designarán consejos municipales.

2ª Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno, y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados.

3ª Los municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques, jardines, seguridad pública, tránsito y los demás que determinen las Legislaturas locales.

Los municipios de un mismo Estado podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

4ª Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, por las contribuciones que los Estados establezcan sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora; las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos

a su cargo.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los mismos ayuntamientos.

5ª Los municipios podrán formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

6ª El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente.

7ª Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Federal y sus disposiciones reglamentarias.

Por su parte el artículo 116 establece que el poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, no pudiendo reunirse dos o más en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Tales poderes se organizarán conforme a la Constitución de cada Estado, pero con sujeción a una serie de normas que a continuación comentamos.

La fracción I se ocupa del Poder Ejecutivo, el cual deberá depositarse en un gobernador, quien no podrá durar en su encargo más de seis años. Su elección, al igual que la de las Legislaturas locales, deberá ser directa. Establece la no reelección absoluta para los gobernadores cuyo origen sea la elección popular, y la no reelección inmediata del gobernador sustituto, interino o provisional. Además sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores a la elección.

Obviamente, los Estados, al darse su Constitución, podrán variar esos preceptos, pero sin sobrepasarlos. Así, por ejemplo, podrán establecer como límite máximo para la duración del cargo de gobernador un número de años menor al que señala la Constitución Federal; podrán convertir la no reelección de los gobernadores sustitutos, provisionales o interinos, en absoluta; podrán aumentar los requisitos para ser gobernador constitucional; pero no podrán señalar un término mayor a seis años para el cargo de gobernador; no podrán suprimir la no

reelección, y no podrán disminuir los requisitos para ser gobernador constitucional.

La fracción II trata del Poder Legislativo. El número de diputados deberá ser proporcional al de los habitantes de cada Estado; pero deberán tener como mínimo siete en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; nueve en aquellos cuya población exceda de cuatrocientos mil pero no llegue a ochocientos mil habitantes, y once en los Estados cuya población sea superior a ochocientos mil habitantes. Establece, además, la no reelección relativa de los diputados y la obligación de que se introduzca en la legislación electoral de los Estados, el sistema de diputados de minoría.

Al igual que lo dispuesto por la fracción I, lo establecido en la II, podrá ser modificado, pero sin sobrepasarlo. El número de diputados podrá ser cualquiera, respetando el mínimo, y sea cual sea el número, será proporcional, por lo que sale sobrando la primera parte de la disposición. Respecto a la no reelección, no hay impedimento para que la conviertan en absoluta.

La fracción III se ocupa del Poder Judicial de los Estados y obliga a éstos a garantizar la independencia de los magistrados y jueces. Establece la inamovilidad de los magistrados, aunque no la de los jueces.

Respecto de esta fracción, dado que no señala quién deberá hacer el nombramiento de jueces y magistrados, éstos podrán ser nombrados según lo disponga la Constitución de cada Estado. Así mismo, si bien no puede dejarse a un lado la inamovilidad de los magistrados, sí puede ésta también establecerse para los jueces.

La fracción IV obliga a los Estados a dotar de plena autonomía a los tribunales de lo contencioso administrativo, en caso de que quieran instituirlos.

La fracción V obliga a los Estados a regular las relaciones de trabajo entre ellos y sus trabajadores por las leyes que expidan sus Legislaturas pero con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Federal y sus disposiciones reglamentarias.

Finalmente, la fracción VI faculta a la Federación y a los Estados para 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. Igualmente faculta a los Estados a celebrar esos mismos convenios con sus municipios.

Visto el contenido de los artículos 115 y 116, descubrimos que si bien algunas disposiciones son indispensables para la subsistencia del federalismo, otras son totalmente inútiles y hasta contradictorias al sistema federal establecido por la propia Constitución.

Al segundo grupo corresponden todas las disposiciones que otorgan facultades, ya sea

a los Estados o a alguno de los poderes de éstos, pues por el sistema de distribución de competencias adoptado por el artículo 124, basta con que no se otorguen esas facultades a los funcionarios federales.

Llama singularmente nuestra atención la primera parte, de el quinto párrafo, de la fracción IV, del artículo 115, que a la letra dice: *"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas"*. Se olvidaron nuestros constituyentes que las facultades de los Estados sólo pueden ser limitadas por la propia Constitución Federal, ya sea estableciendo prohibiciones o restricciones u otorgándolas a los funcionarios federales; pero que no podrán ser limitadas por las leyes federales.

b) Otras limitaciones

Además de los lineamientos generales conforme a los cuales los Estados deberán organizarse, encontramos en la Constitución una serie de dispositivos que obligan o prohíben a los Estados llevar a cabo determinados actos, y de los cuales trataremos a continuación.

El artículo 1º obliga a los Estados a respetar las garantías que otorga la Constitución, dado que la facultad de restringirlas o suspenderlas se le concede a los funcionarios federales (art. 29), y sólo en los casos y condiciones que ella misma establece.

Respecto de las garantías, coincidimos con el criterio del maestro Tena Ramírez,¹ cuando comenta que, en relación con las garantías individuales *"nada hay que impida a los Constituyentes locales ampliar tales restricciones, ya sea en su contenido o en su número"*. Y por lo que hace a las garantías sociales, dado que casi todas implican restricciones a las garantías individuales, las mismas no pueden ser creadas o aumentadas en las Constituciones locales, de la misma manera que no pueden ser disminuidas las que ya constan en la Constitución Federal.

El artículo 17, tercer párrafo, obliga a los Estados a establecer en sus leyes los medios necesarios para garantizar la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

El artículo 18 los obliga a organizar el sistema penal sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente, y a destinar lugares para la compurgación de las penas de las mujeres, distintos a los de los hombres para tal efecto (segundo párrafo). Así mismo, los obliga a establecer instituciones especiales para el tratamiento de los menores infractores (cuarto párrafo).

¹*Derecho Constitucional Mexicano*, pp. 132s.

El quinto párrafo, *in fine*, del artículo 27, los obliga a dictar disposiciones para el aprovechamiento de aguas que se localicen en dos o más predios, cuando sean de las no incluidas en la enumeración que hace el propio párrafo quinto.

El segundo párrafo de la fracción VI, del mismo artículo 27, los obliga a determinar en sus leyes los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.

La fracción XVII, del mismo artículo 27, obliga a las Legislaturas de los Estados a expedir leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites de la pequeña propiedad. Así mismo, los obliga a organizar el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen alguno.

El artículo 41 los obliga, además de lo ya muchas veces mencionado de no contravenir las estipulaciones del Pacto Federal, a acatar lo en él establecido respecto de los partidos políticos, señaladamente los párrafos segundo, sexto y séptimo.

El artículo 102, apartado B, obliga a los Estados a establecer organismos de protección de los derechos humanos.

El artículo 104, fracción I-A, obliga a los tribunales de los Estados a conocer de las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el estado mexicano, cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares y así lo elija el actor.

El artículo 117 prohíbe de manera absoluta a los Estados: celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado o con potencias extranjeras; acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas o papel sellado; gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; prohibir o gravar, directa o indirectamente, la entrada a su territorio, o la salida de él, a mercancía alguna nacional o extranjera; gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía; expedir o mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia; contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, y gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El artículo 118 señala que los Estados no pueden, sin consentimiento del Congreso de

la Unión, establecer derechos de tonelaje u otro alguno de puertos; imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; tener, en tiempo alguno, tropa permanente o buques de guerra, y hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora.

El artículo 119, segundo párrafo, obliga a los Estados a entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera.

El artículo 120 obliga a los gobernadores de los Estados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

El artículo 121 obliga a los Estados a dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros.

El artículo 123, fracción XXXI, obliga a las autoridades de los Estados a aplicar las leyes laborales en los asuntos que no son de la exclusiva competencia de las autoridades federales.

Finalmente, el artículo 133 obliga a los jueces de cada Estado a arreglarse a la Constitución Federal, a las leyes federales que emanen de ella y a los tratados que estén de acuerdo con ella, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Por lo expuesto, tanto en este número como en el anterior, podemos concluir que la autonomía de los Estados miembros de la Federación Mexicana, característica esencial de nuestro sistema federal, consiste en la facultad que tienen de autodeterminarse en todo aquello que no se les impone positivamente por la Constitución Federal, que no les está prohibido por la misma y que no está reservado a los funcionarios federales.

4. El artículo 120

De los preceptos citados, independientemente de que la conveniencia de algunos parece al menos opinable, consideramos que merecen comentario aparte los artículos 120 y 133. En esta parte sólo lo haremos respecto del primero, ya que del 133 trataremos en otro capítulo.

El artículo 120 tiene como su único antecedente el 114 de la *Constitución de 57*, cuyo texto era idéntico al actual del 120, pues en la *Constitución de 24* no existía disposición semejante.

El artículo 114 del *Proyecto de Constitución de 56* expresaba lo siguiente: "*Los agentes de la Federación, para cumplir y hacer cumplir las leyes federales, son los tribunales*

de circuito y de distrito". La Asamblea se dividió entre los que consideraban que los gobernadores debían ser los agentes de la Federación, como de hecho lo habían sido anteriormente, y los que defendían el artículo del *Proyecto*. Finalmente el artículo fue reprobado por la Asamblea por pretender encomendar a los funcionarios judiciales federales tareas administrativas y políticas muy ajenas a sus funciones judiciales.

Inmediatamente después el diputado Castañeda propuso en un nuevo artículo que fueran los gobernadores los agentes de la Federación para publicar y hacer cumplir las leyes federales.

En nombre siempre del sistema federal, unos diputados consideraban que se hacía a los gobernadores agentes subalternos de la Federación, con lo que se acababa la soberanía de los Estados; y otros sostenían por el contrario, que la vigencia de las leyes federales quedaba a merced de los gobernadores, lo que llevaría a la impotencia de los poderes federales.

Luego el diputado Ruiz propuso que, para atenuar los inconvenientes del *proyecto* de Castañeda, se impusiera a los gobernadores, precisamente como obligación, la de promulgar las leyes federales, con lo que se eludía el peligro de que se negaran a hacerlo. Con esa modificación se aprobó el artículo 114 de la *Constitución de 57*.

Pese a la aprobación del artículo, es indudable que en el Constituyente de 56, al discutirse el artículo 114, se quiso defender el sistema federal con razonamientos totalmente contrarios a él. El propio autor del artículo que a la postre fue aprobado, el diputado Castañeda, explicaba su alcance diciendo que los gobernadores debían ser los únicos que gobernarán su territorio; que no debía haber mando de armas ni de hacienda que no estuviera sometido a su intervención. Además decía que la creación de comandantes generales, de jefes de hacienda y de otros empleados del gobierno federal, independientes de la autoridad de los Estados, ha sido un elemento de complicación y de discordia que es necesario destruir si aspiramos de buena fe a afianzar las instituciones federales; y que cuando haya un Estado que salga del orden, para restablecer la tranquilidad puede emplearse la guardia nacional de otro Estado. Por su parte, Ignacio Ramírez opinaba que no podían introducirse disposiciones a los Estados sin el pase, sin la intervención de sus gobiernos. Fue probablemente la desatendida opinión del diputado Zendejas, la que hubiera dado en parte razón de ser al precepto que comentamos, pues sobre el particular precisó que se trataba simplemente de la publicación de las leyes, es decir, del modo de hacerlas llegar al conocimiento de todos los ciudadanos, acto sencillísimo que perdía la gravedad que se le quería dar si se reflexionaba que no tenía nada de la sanción del Ejecutivo que es indispensable para dar a la ley fuerza de tal.²

²ZARCO, F., *Historia del Congreso Constituyente*, T. II, pp. 525-540. Citado por TENA RAMÍREZ, F., *Derecho Constitucional Mexicano*, pp. 167-168.

Si, como dice Tena Ramírez,³ las ideas de Castañeda y Ramírez hubieran orientado la aplicación del precepto, como informadores que habían sido de su adopción, se hubiera implantado en México una especie de Confederación de Estados del todo distinta al sistema federal.

Análogas discusiones a las que se suscitaron en el Constituyente de 56, se habían dado ya en la Asamblea de Filadelfia, cuando se planteó el problema en Norteamérica del Tránsito de la confederación a la Federación. *"¿Debería depender el nuevo gobierno federal de la sanción de los gobiernos de los Estados, es decir, sus relaciones deberían contar con el beneplácito y con la ejecución coercitiva de los Estados? ¿O bien el gobierno federal determinaría por sí mismo sus propias sanciones, ejecutándolas por sus propio funcionarios y directamente mediante el poder coactivo sobre los individuos? La Asamblea de Filadelfia se decidió por este último extremo y con ello estableció una de las diferencias características entre la federación y la confederación".*⁴

Pese al antecedente norteamericano, los constituyentes de 56 resolvieron el problema en función de Confederación y no de Federación; aunque, claro está, tenían en mente la reciente experiencia mexicana de los gobernadores indóciles que aprovechando la anarquía general, parecían requerir que se contara con la buena voluntad de los gobiernos de los Estados para que cumplieran las disposiciones del gobierno general.

No obstante, pese a las graves consecuencias doctrinales del precepto que comentamos, los constituyentes estaban convencidos de la bondad del precepto. Como ejemplo, transcribimos a continuación un párrafo escrito años después por uno de los diputados de aquel Congreso, José María del Castillo Velasco,⁵ refiriéndose al artículo 114 y a su aprobación luego de intensas discusiones: *"La tradición constitucional y las costumbres establecidas obtuvieron por una vez más un triunfo sobre las innovaciones que se pretendían establecer. Los gobernadores habían sido tanto en la primera época de la Federación, como en los diversos gobiernos centrales, agentes entonces de la Federación, agentes después, del Gobierno Supremo. Y la costumbre de practicarse así disminuía los peligros y dificultades que pudieran resultar de esa doble investidura que tienen ahora los gobernadores. Se temía, además, y no sin fundamento, que el ejercicio de un poder extraño al Estado y demasiado extenso y tan fuerte como a veces sería necesario, llegara a producir situaciones violentas y hasta peligrosas para la paz y la tranquilidad pública. Este temor contribuyó a la aprobación, en el Congreso Constituyente, del artículo 114 referido".*

Como haya sido, si el precepto en la *Constitución de 57* no tuvo explicación, aunque aparente justificación, en la de 17 no había razón alguna para que subsistiera, pues ya para

³Derecho Constitucional Mexicano, p. 168.

⁴Ibid. p. 169.

⁵Apuntes para el Estudio del Derecho Constitucional mexicano, p. 237.

entonces el artículo había mostrado su esterilidad y por ello había desaparecido su peligrosidad. La administración federal, para esas fechas, ya se había extendido por todo el país y nadie dudaba de que las dos jurisdicciones coextensas debían contar con su propio personal.

De su inclusión en la *Constitución de 17* no se dio explicación alguna en la exposición de motivos del *Proyecto* de Carranza, en el dictamen de la Comisión o en el seno de la Asamblea.

Lo inexplicable de su inclusión en la *Constitución de 17* lo demuestra la *aplicación práctica* que se ha hecho del artículo 120. De ello nos ocuparemos a continuación.

El artículo impone dos obligaciones a los gobernadores: publicar las leyes federales y hacerlas cumplir.

Respecto de la publicación, si como dijo el diputado Zendejas en el Constituyente de 56, la obligación de publicar las leyes federales se reduce a hacer saber a los habitantes del Estado su existencia y su contenido, faltaría saber qué pasaría en caso de incumplimiento. Es decir, "*¿Qué validez tiene en un Estado la ley federal no publicada por el gobernador? O en otros términos, ¿qué le puede agregar a una ley federal expedida, promulgada y publicada por los órganos federales, la publicación realizada por el gobernador?*".⁶

Dos problemas se presentan al tratar de responder a los interrogantes planteados: la aplicabilidad o no de una ley federal en el Estado donde no ha sido publicada por el gobernador y la *vacatio legis*.

En relación al primero, el criterio de la Suprema Corte ha sido el siguiente: "*Si bien el artículo 120 constitucional impone a los gobernadores de los Estados, la obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales, eso no quiere decir que tales leyes dejen de regir por su no publicación, en una entidad federativa, supuesto que no es sanción constitucional, y que sería facultativo para los gobernadores, el cumplimiento de la Constitución y de las leyes federales, por el solo hecho de no publicar éstas en los territorios respectivos*".⁷

Por lo que toca al segundo problema, "*si se entiende que la publicación de las leyes federales por los gobernadores tiene por objeto cubrir la vacatio legis, de suerte que sólo se presuman conocidas por los habitantes del Estado las publicadas por el gobernador, entonces resultarían inconstitucionales los preceptos federales que otorgan esa presunción a la sola publicación en el Diario Oficial de la Federación. Esta consecuencia es inadmisibles no sólo porque la vacatio legis está prevista por la legislación federal, sino también porque es más*

⁶TENA RAMÍREZ, F., *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 172.

⁷GÓNGORA PIMENTEL Y ACOSTA ROMERO, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 880.

idóneo como vehículo de publicidad el Diario Oficial, de amplia y regular difusión, que las raquíticas y esporádicas gacetas de los Estados. Sobre todo, y esto de acuerdo con la índole del sistema, nunca podrá sostenerse que la vigencia de la legislación federal quede supeditada a la voluntad, negligente o caprichosa, de las autoridades locales”⁸.

En cuanto a la segunda obligación que impone el artículo 120 a los gobernadores de los Estados, hacer cumplir las leyes federales, la finalidad de su adopción, expresada por Castañeda y Ramírez en el Constituyente de 56, en ningún momento se vio reflejada en la práctica, y ya ahora a nadie se le ocurre que deben ser los gobernadores quienes apliquen las leyes federales en sus respectivos Estados.

Además de todo lo anteriormente expuesto, debe recordarse que las dos obligaciones que impone el artículo 120 a los gobernadores de los Estados, ya le habían sido impuestas al Ejecutivo Federal en artículos anteriores (art. 72, inciso a), y artículo 89, fracción I), por lo que se rompe con el sistema de distribución de competencias establecido por el artículo 124, al establecer facultades coincidentes.

De lo expuesto, y dada la afortunada inaplicación del artículo 120, por su incompatibilidad con el sistema federal, por inútil y peligroso, es increíble que haya subsistido hasta la fecha a las múltiples reformas que se han hecho a la Constitución, pero esperamos que pronto sea suprimido.

5. El Distrito Federal

Incluimos en este capítulo un apartado especial sobre el Distrito Federal, con el fin de poner de manifiesto la diferencia substancial entre éste y los Estados, y que es precisamente la carencia de autonomía de aquél. Para ello, dividiremos nuestra exposición en tres partes: la naturaleza del Distrito Federal, su origen y evolución en México y su organización constitucional.

a) Naturaleza

Como ya señalamos anteriormente, las circunstancias históricas desempeñan un papel importante, y a veces determinante, en el nacimiento y en la naturaleza de las instituciones. Así lo creemos haber demostrado respecto del mismo sistema federal y así pretendemos hacerlo respecto del Distrito Federal.

Para comprender la naturaleza del Distrito Federal debemos conocer las circunstancias históricas que informaron su nacimiento, para lo cual tendremos que referirnos al nacimiento del primer *Distrito Federal*, el Distrito de Columbia, que, obviamente, nació con el primer

⁸TENA RAMÍREZ, F., *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 174.

sistema federal, el norteamericano.

La Asamblea Constituyente norteamericana, que se reunió en Filadelfia hacia 1787 con el pretexto de enmendar algunos artículos de la Confederación y que acabó dando una genuina Constitución federal, tuvo que emigrar a otros lugares pidiendo la protección de las autoridades locales, pues en Filadelfia había sido hostilizada por un grupo de descontentos, sin que la autoridad ejecutiva de Pensilvania hiciera algo para auxiliarla.

A raíz de esa experiencia, los constituyentes, que en su mayoría eran grandes juristas, pero que habían puesto como guía de sus trabajos a la experiencia y al sentido común, pensaron en la necesidad de que el gobierno federal tuviera un lugar de residencia sobre el cual no ejerciera jurisdicción Estado alguno de la Federación.

Para lograr lo anterior, facultaron al Congreso Federal para "*implementar la legislación exclusiva en cualquier caso en su distrito (no excediendo las diez millas cuadradas), que por cesión de los Estados particulares y por aceptación del Congreso, llegue a ser la sede del gobierno de los Estados Unidos, ejercitando parecida autoridad sobre todos los lugares adquiridos por compra, después del consentimiento de la Legislatura del Estado en que estén situados, que sirvan para el emplazamiento de fortalezas, almacenes, arsenales, astilleros y otros establecimientos de utilidad pública*" (Artículo Primero, Sección VIII, inciso 17, de la Constitución de los Estados Unidos de América).

En uso de esa facultad, el Congreso norteamericano constituyó el Distrito de Columbia, en territorio cedido por los Estados de Maryland y Virginia, aunque la cesión de este último fue devuelta en 1846, que sería la sede del gobierno y la capital de los Estados Unidos.

Así pues, la información del *Distrito Federal* fue determinada por dos razones exclusivamente de orden práctico: el gobierno federal, que se ejerce por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, requería de un lugar para su residencia, pero, además, sobre ese lugar sólo el gobierno federal debería ejercer jurisdicción y en ningún caso los Estados. De ahí las dos características esenciales del *Distrito Federal*: ser el lugar sede de los poderes federales y de jurisdicción exclusiva para éstos.

En cuanto a la superficie del *Distrito Federal*, por su propia razón de ser, sólo debe ser la suficiente para que albergue las oficinas y los funcionarios de los poderes federales, pues de ser excesivamente grande ya no sería únicamente la residencia de los poderes federales, ya no se justificaría que sobre él solo ejerciera jurisdicción el gobierno general y provocaría la preponderancia del centro sobre las entidades federativas.

Por lo que toca a su ubicación, ésta puede ser cualquier lugar dentro del territorio de la Federación.

El único intento de conceptualizar el *Distrito Federal* que conocemos, se debe a Andrés Lira⁹ y es el siguiente: "*Distrito Federal es un concepto jurídico que define el área donde se asientan los poderes de la Unión de Estados libres y soberanos, a fin de que dichos poderes tengan una jurisdicción libre de las prestaciones inmediatas de los Estados federados. Es, pues, una invención que hace posible la residencia de un poder general en relación con otros poderes, los de los Estados, a los que debe coordinar, y sobre los que tendría ciertas prerrogativas, pero sin interferir en su esfera política y territorial*".

Con base en lo expuesto y a manera de conclusión, consideramos que el *Distrito Federal* es el lugar de residencia de los poderes federales y sobre el cual sólo el gobierno general ejerce jurisdicción.

b) Su origen y evolución en México

Es indudable que al tratarse en el Constituyente de 1823-1824 el asunto relativo a la sede de los Poderes de la Unión, se siguió el ejemplo de la Federación norteamericana, razón por la cual, en la *Constitución de 24* se facultó al Congreso General para "*elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado*" (art. 50, fracción XXVIII).

Fue el propio Constituyente, sin embargo, el que por Decreto de 18 de noviembre de 1824, promulgado dos días después por el Presidente Guadalupe Victoria, eligió el lugar para tal efecto y dio las primeras disposiciones en cuanto a su organización. Así, el Decreto señalaba, entre otras cosas, que "*el lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad 28ª del artículo 50 de la Constitución, será la ciudad de México*" (art. 1º); que "*su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de acción de dos leguas*" (art. 2º), y que "*el gobierno político y económico del expresado distrito, queda exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la publicación de esta ley*" (art. 4º).

La obra del Constituyente, respecto al Distrito Federal, fue posteriormente ratificada por el Congreso General por Decretos del 11 de abril y 12 de mayo de 1826.¹⁰

Tanto durante la vigencia de la *Constitución de 1836*, como de las *Bases Orgánicas de 43*, el territorio del Distrito Federal se incorporó al Departamento de México.

Al restablecerse la vigencia de la *Constitución de 24* en 1846 y durante la vigencia del *Acta Constitutiva y de Reformas* de 1847, el Distrito Federal mantuvo las mismas condiciones

⁹LIRA, A., *la Creación del Distrito Federal*, Vol. VII de *La República Federal Mexicana*, citado por MORENO, D., *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 328.

¹⁰CARPIZO, J., *Sistema Federal Mexicano*, p. 140.

que tuvo durante la primera época de vigencia de aquélla.

Las *Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución*, promulgadas por Santa Anna en 1853, respetaron la división territorial creada en 46, pero durante su vigencia el propio Santa Anna expidió, el 16 de febrero de 1854, un Decreto por el que se ampliaba el área de lo que llamó Distrito de México, quedando como sus límites los siguientes: *"Por el Norte próximamente, hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec inclusive; por el N.O. Tlalnepantla; por el Poniente los Remedios, San Bartolo y Santa Fe; por el S.O., desde el límite oriental de Huisquilucan, Mixcóac; por el S.E. Tepepa, Xochimilco e Ixtapalapa; por el Oriente el Peñón Viejo, y entre este rumbo, el N.E. y N. hasta la medianía del Lago de Texcoco"*.¹¹

El *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana* expedido por Comonfort en 1856, ratificó la situación anterior, pues en su artículo 2º establecía que *"el territorio nacional continuará dividido en los mismos términos en que lo estaba al reformarse en Acapulco el Plan de Ayutla"*, y el *Plan de Ayutla* no introdujo modificación alguna a la división territorial.

En el Constituyente de 1856, a decir del propio Arriaga, se presentaron *"grandes dificultades al tratarse de los artículos relativos a materias religiosas, a la organización política del Distrito y al deslinde de la facultad legislativa"*.¹²

En el *Proyecto de Constitución* elaborado por la Comisión y presentado al Congreso el 16 de junio de 1857, no se hizo alusión al Distrito Federal, por lo que su territorio pasaría a ser el Estado del Valle de México, *"que se formará de los pueblos comprendidos en los límites naturales de dicho Valle"* (art. 49). Por lo demás, expresamente se consignaba que la división del territorio sería igual que antes: *"La extensión territorial de cada una de las partes expresadas en el artículo anterior, es la que tenían el 17 de octubre de 1855 (fecha de la convocatoria a elecciones para el Constituyente), con excepción, respecto del Estado de México, de la alteración que resulta por la formación del Estado del Valle"* (art. 50). Sin embargo, sí se facultaba al Congreso *"para designar un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Unión y variar esta residencia cuando lo juzgue necesario"* (art. 64, inciso 18º).

Al discutirse la materia relativa al Distrito Federal en el seno del Congreso, la cuestión se centró en dos puntos: si debía seguir siendo la ciudad de México la residencia de los Poderes Federales y, en caso de que no, en qué ciudad debían residir.

Los que se oponían a que fuera la ciudad de México, *"para que los funcionarios de*

¹¹DUBLÁN Y LOZANO, M., citado por MORENO, D., op. cit. p. 333.

¹²TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, p. 596.

la Federación no se viesen envueltos en el ambiente de lujo, placeres y corrupción que caracteriza a una populosa ciudad como la de México",¹³ propusieron a la ciudad de Querétaro y Aguascalientes. Mas fueron los defensores de la ciudad de México los que finalmente se alzaron con la victoria al aprobarse el artículo 46 de la *Constitución de 57*: "El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar". La facultad de cambiar la residencia y de arreglar interiormente al Distrito Federal le fue otorgada al Congreso General (art. 72, fracciones V y VI), aunque esto último "teniendo como base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales".

Aunque aparentemente, conforme a la *Constitución de 57*, todo siguió igual, aquí empezó la degeneración del Distrito Federal, por el aumento de su territorio, por lo que dejó de ser sólo la residencia de los Poderes de la Unión y por lo que se empezó a cuestionar el que no contara con autoridades propias. Lo anterior se debe a que "si como dice el artículo 46 de la *Constitución de 57*, el Estado del Valle se formaría del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal, quiere decir que en 57 el Distrito conservó el área que le había dado el decreto de Santa Anna de 54 y que habían respetado el Plan de Acapulco y el Estatuto orgánico. Así, pues, la superficie en círculo de dos leguas por radio, que le había asignado al Distrito el Decreto de 18 de noviembre de 1824, bajo la vigencia de una *Constitución federalista*, apareció profundamente modificada en la *Constitución de 57* y la variación se debió al más centralista de todos nuestros regímenes, como era el que prevalecía en 54, cuando Santa Anna amplió la superficie del Distrito de México".¹⁴

La consecuencia de la modificación es muy acorde con el régimen de la misma: una tendencia abierta al centralismo.

Su primer repercusión se dio en 1874, cuando al restablecerse el Senado, se le otorgó a la Ciudad de México dos senadores (art. 58, A de la *Constitución de 57*, reformada el 13 de noviembre de 1874); pues "con ello, hacían pedazos la lógica del sistema federal que no tolera la intromisión del Distrito en la Cámara que representa a los Estados como tales, pero adecuaban la ley a la realidad, teniendo en cuenta la importancia máxima de la ciudad de México y los imperativos ineludibles de la conveniencia pública, que no cabe en los moldes regulares de la geometría política".¹⁵

Durante la vigencia de la *Constitución de 57* se expidieron diversos ordenamientos respecto al Distrito Federal. Entre ellos destacamos los Decretos expedidos por el Congreso el 15 y 17 de diciembre de 1898 mediante los cuales se le fijaron nuevos límites, que, por no

¹³BURGOA, I., *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 1011.

¹⁴TENA RAMÍREZ, F., *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 199.

¹⁵HERRERA Y LASSO, M., *Estudios de Derecho Constitucional*, p. 70.

coincidir con los anteriores, implicaban una modificación al artículo 46 de la Constitución, por lo que surge la duda de su constitucionalidad.

El 31 de diciembre de 1901 se reformó la fracción VI del artículo 72, que originalmente decía que el Congreso tenía facultad *"para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales"*, para quedar como sigue: *"Para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios"*.

La ley correspondiente fue expedida el 26 de marzo de 1903 y establecía, como dice Carpizo,¹⁶ *"un sistema intermedio de gobierno político y administración municipal"* pues dividía al Distrito en trece municipalidades, pero al frente de ellas colocaba un prefecto político nombrado por el Presidente.

En el *Proyecto de Constitución* que presentó Carranza al Constituyente de 16-17, desaparece el Estado del Valle de México y se incluye al Distrito Federal entre las partes integrantes de la Federación (art. 43), el cual se compondría del territorio que hasta esa fecha tenía, *"más el de los distritos de Chalco, de Amecameca, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlán y la parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México, fijando el lindero con el Estado de México, sobre los ejes orográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y el Monte Bajo"* (art. 44). Subsistía la reforma de 1874, pues habría dos senadores también por el Distrito Federal (art. 56). Se facultaba al Congreso *"para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación"* (art. 73, fracción V), aunque no se decía qué pasaría con el territorio del Distrito Federal en caso de que se efectuara tal cambio, y *"para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal"* (fracción VI).

En cuanto a la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, la fracción VI contenía las bases a las que debía de someterse el Congreso, las cuales suprimían el sistema municipal para el Distrito Federal, aunque lo conservaban para los Territorios, y lo substituían por un régimen de comisionados, los cuales, al igual que el gobernador del Distrito, serían nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

El Congreso, sin embargo, no estuvo de acuerdo en todo con Carranza y acabó por establecer lo siguiente: se incluyó al Distrito Federal entre las partes integrantes de la Federación (art. 443); *"el Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General"* (art. 44); habría dos senadores también por el Distrito Federal (art. 56); se facultó al Congreso *"para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación"* (art. 73, fracción V) y

¹⁶*Sistema Federal Mexicano*, p. 142.

"para legislar en todo lo relativo al Distrito" (fracción VI).

Para legislar en lo relativo al Distrito Federal el Congreso debía sujetarse a las bases que prescribía la propia fracción VI del artículo 73 y que en lo conducente establecían que *"el Distrito Federal... se dividirá en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes" (1ª); que "cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa" (2ª); que "el gobierno del Distrito Federal... estará a cargo de un gobernador que dependerá directamente del Presidente de la República... nombrado y removido libremente por el Presidente de la República" (3ª); que "los magistrados y los jueces de 1ª instancia del Distrito Federal... serán nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigirá en Colegio Electoral..." (4ª), y que "el Ministerio Público en el Distrito Federal... estará a cargo de un Procurador General... y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente" (5ª).*

Apenas en 1928 se elevó a rango constitucional el anhelo de Carranza respecto de la organización del Distrito Federal, pues la fracción VI del artículo 73 fue reformada el 20 de agosto de ese año, suprimiéndose el régimen municipal en el Distrito Federal, cuyo gobierno quedó a cargo del Presidente de la República, *"quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva" (base 1ª).* Por esa misma reforma, la facultad de nombrar los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal correspondía al Presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Diputados (base 4ª).

Con la reforma de 1928 se quitó toda injerencia de los habitantes del Distrito Federal en la elección de sus gobernantes, lo cual se trató de remediar mediante reforma de 1º de diciembre de 1977, al establecerse que *"los ordenamientos legales y reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale" (art. 73, fracción VI, base 2ª).*

Por Decreto de 29 de julio de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto del mismo año, se reformó la fracción VI del artículo 73. Con esta reforma se pretendió *incrementar* la participación de los ciudadanos del Distrito Federal en el gobierno del mismo, creándose para ello como un órgano de representación ciudadana, una Asamblea de Representantes electos popularmente, con facultades tanto administrativas como legislativas (base 3ª). Además, el derecho de iniciativa popular, que ya existía desde 1977, se reduce para establecerse sólo *"respecto de las materias que son competencia de la asamblea" (base 4ª).* Finalmente, los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, a partir de esta reforma, se someterían a la aprobación de la Asamblea de Representantes y no a la Cámara de Diputados (base 5ª).

Entre la reforma de 1987 y la de diciembre de 1994, hubo otras a la fracción VI del

artículo 73, pero, salvo la de 25 octubre de 1993, no introdujeron modificaciones substanciales a la organización del Distrito Federal.

Tanto la de octubre de 93, como la última de diciembre de 94, por tratarse del texto vigente, las analizaremos en el siguiente apartado.

c) Su organización constitucional

Primeramente veremos lo que dispone la Constitución vigente respecto del Distrito Federal como tal y en relación con las demás partes integrantes de la Federación y posteriormente lo relativo a su gobierno interior.

El Distrito Federal es una de las treinta y dos partes integrantes de la Federación Mexicana (art. 43), sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos (art. 44). En cuanto a su territorio, mantiene la misma extensión que le fijaron los Decretos de 1898, pues desde entonces no se han modificado (art. 44).

Como sede de los Poderes de la Unión y estando facultado el Congreso de la Unión para cambiar la residencia de éstos (art. 73, fracción V), en caso de que esto ocurra, el actual territorio del Distrito Federal se erigirá en el Estado del Valle de México (art. 44).

En cuanto a la integración del Senado, el Distrito Federal se equipara a los Estados, pues también se elegirán cuatro senadores por aquél (art. 56).

En cuanto a su gobierno interior, lo equivalente a los lineamientos que se fijan a los Estados para su organización en los artículos 115 y 116, lo encontramos en los artículos 73, fracción VI y 122, y de ellos nos ocuparemos a continuación.

El artículo 73, fracción VI, faculta al congreso de la Unión *"para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes"*.

De alguna manera, pues, es equiparable el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, con las Constituciones particulares de los Estados, coincidiendo el *constituyente* del Distrito Federal con el Congreso de la Unión.

Por otra parte, el régimen de distribución de competencias establecido por el artículo 124, no es aplicable en relación con el Distrito Federal, entre otras cosas, por lo que establece la propia fracción VI del artículo 73, pues en este caso quien tiene limitadas sus facultades a las expresamente conferidas por la Constitución, es la Asamblea de Representantes.

El artículo 122, por su parte, detalla quién y cómo ejercerá el gobierno en el Distrito Federal.

Primeramente establece que *"el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución"*.

Al Congreso de la Unión corresponde expedir el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, el cual determinará la distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materia del Distrito Federal, y de los órganos de gobierno del Distrito Federal, que son la Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia; los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal; las bases para la organización de la administración pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre los órganos centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales, y las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes (fracción I).

En cuanto a los consejos de ciudadanos, cabe señalar que el artículo sexto transitorio del Decreto que reformó, entre otros, a los artículos 73 y 122, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, prescribe que *"se elegirán e instalarán en 1995, conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno y las leyes respectivas"*.

Al Presidente de la República corresponde nombrar al Jefe del Distrito Federal; aprobar el nombramiento o remoción en su caso, que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia; el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo; enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del distrito Federal e iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes (fracción II).

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal se integra por cuarenta representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional (fracción III).

Son facultades de la Asamblea de Representantes: expedir su ley orgánica; examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal; revisar la cuenta pública del año anterior (excepto la correspondiente a 1994 que será revisada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, según lo dispuesto por el artículo octavo transitorio del Decreto de 25 de octubre de 1993); expedir la ley orgánica de los Tribunales de Justicia del Distrito Federal; expedir la ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión, y legislar en el ámbito local en lo relativo al Distrito Federal, en los términos del *Estatuto de Gobierno* (fracción IV).

La facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes corresponde a sus miembros, al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal; y sólo a este último en cuanto a ley de ingresos y decreto de presupuesto de egresos. La promulgación corresponde al Presidente de la República, quien tendrá derecho de veto. Los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes, los refrendará el Jefe del Distrito Federal (fracción V).

El jefe del Distrito Federal será el titular de la administración pública del Distrito Federal y ejercerá sus funciones en los términos que establezca la Constitución, el *Estatuto de Gobierno* y las demás leyes aplicables (fracción VI).

En cuanto a las funciones del jefe del Distrito Federal, la propia fracción VI del artículo 122 establece las siguientes bases:

Será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los representantes a la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiere ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal (base a)).

Es importante tomar en cuenta que el artículo quinto transitorio del multicitado Decreto publicado el 25 de octubre de 1993 en el Diario Oficial de la Federación, establece que *"el primer nombramiento para el cargo de Jefe del Distrito Federal, en los términos de este Decreto, se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el periodo constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre del año 2000. En tanto dicho Jefe asume su encargo, el gobierno del Distrito Federal seguirá a cargo del Presidente de la República de acuerdo con la base 1ª de la fracción VI del artículo 73 de esta Constitución vigente al momento de entrar en vigor el presente decreto. El Ejecutivo Federal mantendrá la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos de gobierno del distrito Federal y continuará ejerciendo para el Distrito Federal, en lo conducente, las facultades establecidas en la fracción I del artículo 89 de esta Constitución"*.

El Jefe del Distrito Federal podrá durar en su encargo hasta seis años (base b)); sus faltas temporales las suplirá el servidor público que disponga el *Estatuto de Gobierno*; en caso de falta absoluta, el Presidente de la República procederá a nombrar a otro (base c)); si la Asamblea de Representantes no está en sesiones la ratificación del nombramiento la hará la Comisión de Gobierno de dicha Asamblea, la que en el siguiente período ordinario lo someterá al pleno de la Asamblea para su aprobación definitiva (base d)); el Jefe del Distrito Federal solicitará licencia para separarse de su encargo de representante popular antes de rendir protesta ante la Asamblea de Representantes o, en su caso, ante el Senado (base e));

se establece la no reelección absoluta del Jefe del Distrito Federal (base f)); corresponde al Jefe del distrito Federal ejecutar las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia (no sabemos por qué demonios no se pone simplemente la facultad reglamentaria); expedirá los reglamentos gubernativos que correspondan al Distrito Federal y ejecutará las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, cuando así lo determinen éstos (base g)); el Jefe del Distrito Federal podrá ser removido de su cargo por el Senado, en sus recesos por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal (base i)).

La función judicial se ejerce por el Tribunal Superior de justicia, cuyos magistrados son nombrados por el Jefe del Distrito Federal y sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los Juzgados y demás órganos judiciales estarán a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en los términos que, conforme a las bases que señala la Constitución, establezcan el *Estatuto de Gobierno* y las leyes respectivas (fracción VII).

El Ministerio Público en el Distrito Federal está a cargo de un Procurador General de Justicia (fracción VIII).

Hemos expuesto la naturaleza del Distrito Federal, su origen y evolución en México y su organización conforme a la Constitución vigente, de lo que podemos concluir lo siguiente:

El Distrito Federal está lejos de ser sólo la sede de los Poderes de la Unión, es mucho más que eso, y de ahí que su organización constitucional no sea coherente con su naturaleza, pero sí con su realidad histórica.

Es decir, dado que el Distrito Federal excede en mucho su misión de sede, se justifica que la propia Constitución lo organice casi en su totalidad; que además del Congreso de la Unión y el Presidente de la República, tenga injerencia en su gobierno la Asamblea de Representantes y que tenga la misma representación que los Estados en la Cámara de Senadores.

En cuanto a lo que establece el artículo 122 en su primer párrafo, es falso que su gobierno lo ejerzan los Poderes de la Unión, pues el Poder Judicial de la Federación no tiene intervención alguna.

Por otra parte, carece de la autonomía constitucional de que gozan los Estados, dado que carece de su expresión culminante como es darse su propia Constitución, la cual, entendiéndolo como tal al *Estatuto de Gobierno*, le es dada por el Congreso de la Unión.

Finalmente, en lo que se refiere a los derechos políticos subjetivos de los ciudadanos

que residen en el Distrito Federal, es decir, lo que se llama *voto activo*, su ejercicio sólo es constitucionalmente posible tratándose de la integración de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión, de la integración de la Asamblea de Representantes y de la designación del Presidente de la República, pero no en lo que toca al Jefe del Distrito Federal.

CAPÍTULO III

LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

1. Planteamiento

Una segunda característica del federalismo mexicano, que ya encontramos en el enunciado general de los artículos 40 y 41, es la que se refiere a la existencia de dos competencias: la federal y la local.

Esta segunda característica está íntimamente relacionada con la de la autonomía de los Estados, dado que si no tuvieran éstos una parte exclusiva de competencia en el ejercicio de la soberanía popular, no serían autónomos y por lo tanto no habría Estado federal; pero también si los Estados no tuvieran limitaciones a su autonomía, si todo el ejercicio de la soberanía popular correspondiera a ellos, entonces no serían autónomos sino soberanos y tampoco habría Estado federal.

Si como dice el artículo 41, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y por los de los Estados, es de capital importancia saber cuál es el campo de acción de unos y otros, es decir, qué facultades corresponden a los Poderes Federales y cuáles a los poderes de los Estados.

Ante todo debemos dejar establecido que la distribución de facultades corresponde a la Constitución, o dicho con mayor propiedad al Poder Constituyente. Ésto, porque de ello depende el equilibrio que debe existir entre los poderes generales y los locales, evitando en lo posible la prevalencia de unos sobre otros. Es decir, del adecuado reparto de competencias depende la actualización o no de la autonomía de los Estados, o lo que es lo mismo, el aumento o disminución de las facultades de los poderes federales implica una disminución o aumento de la autonomía de los Estados, respectivamente.

Ahora bien, en nuestro sistema la distribución se realiza atendiendo a dos criterios principales: el territorio, en lo que se refiere a las entidades federativas entre sí, y la materia, por lo que toca a la delimitación de campos entre la Federación y los Estados. En cuanto al primer criterio no hay mayor problema, pues se atiende al ámbito espacial de validez de cada sistema, que corresponde con el espacio geográfico que cada entidad ocupa. El problema se presenta cuando se atiende a la materia, por lo que sólo nos ocuparemos de la distribución de competencias en cuanto a este segundo criterio.

Existen tres sistemas diferentes conforme a los cuales se puede hacer la distribución de competencias entre la Federación y los Estados miembros: enumerar detalladamente las atribuciones de cada uno, enumerar las atribuciones del poder central, reservando las no mencionadas a los Estados, y enumerar la atribuciones de las entidades federativas, dejando las no mencionadas al poder central.

El primero de los sistemas es imposible en la práctica, ya que la evolución constante de la sociedad y la aparición incesante de nuevas situaciones, evitarían el ejercicio adecuado y oportuno del gobierno, sea local o federal, por lo limitado de sus facultades, pues éstas acabarían donde termina su expresa enumeración.

Los dos sistemas restantes, teóricamente pueden ser tan actualizables y convenientes, como adecuada sea su realización práctica. Por lo demás, en general se opta por uno u otro según haya sido el origen de la Federación. Es decir, si la Federación surge por la unión de varios Estados soberanos e independientes, el sistema empleado es el de la enumeración detallada de las atribuciones del poder central, reservando las restantes a los gobiernos de los Estados; y si por el contrario el federalismo surge por la desmembración o descentralización de un Estado unitario, el sistema que se emplea es el de la enumeración detallada de las atribuciones de los Estados, dejando las demás al gobierno central.

Así, por ejemplo, la Constitución de Estados Unidos adoptó el primer sistema y la del Canadá el segundo. *"La diferencia proviene de que en un caso el poder central se formó de lo que tuvieron a bien cederle las partes, en tanto que en el otro caso fueron las partes las que recibieron vida y atribuciones al desmembrarse del poder central"*¹.

Independientemente del sistema que se adopte, es comúnmente aceptado que en el ámbito interno del Estado federal se colocan bajo la competencia del poder central aquellos asuntos que interesan conjuntamente a la nación, en tanto que las materias de orden local que interesan sólo al Estado en cuestión, son de la competencia de los Estados miembros. Así el poder central generalmente abarca las materias siguientes: pesas y medidas, moneda y reglamentación de un banco central, correos, telégrafos, legislación sobre milicia nacional, asuntos sobre nacionalidad y extranjería, naturalización y asuntos migratorios, legislación del Distrito Federal, admisión de nuevos Estados a la unión federal, cuestiones fronterizas, asuntos militares, suspensión de garantías, etcétera.²

Por lo que toca al ámbito internacional, obviamente el ejercicio de las atribuciones relativas a relaciones internacionales debe corresponder al gobierno central. Tales atribuciones las podemos resumir en tres: derecho de guerra, el de legación activa y pasiva y la celebración de tratados.

Decimos que es obvio, porque, como dice Tena Ramírez,³ *"si en el interior de una federación subsisten los Estados como entidades jurídicas con cierta autonomía, en las relaciones internacionales esos Estados no existen, pues la soberanía exterior se deposita exclusivamente en el gobierno central"*. Por tanto, si los Estados tuvieran el ejercicio de las

¹TENA RAMÍREZ, F., *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 113.

²MOUSKHELI, M., op. cit. p. 330.

³*Derecho Constitucional Mexicano*, p. 114.

facultades relativas a relaciones internacionales, la Federación dejaría de ser tal para convertirse en una simple Confederación.

2. Principio general

Nuestra Constitución, congruente con los orígenes del federalismo mexicano, ha optado por el sistema de enumerar detalladamente las facultades de los poderes generales, reservando las demás a los Estados. Sistema cuyo principio general está enunciado en el artículo 124 que dice: "*Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados*".

Brevemente veamos los antecedentes del artículo 124, para después comentar un poco sobre el mismo.

Indudablemente el origen del principio postulado por el artículo 124 se encuentra en la enmienda décima de la Constitución norteamericana que fue introducida en 1791 y que expresa lo siguiente: "*Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por ésta a los Estados, están reservados a los Estados o al pueblo*".

Pese a contar con el antecedente de la Constitución norteamericana, nuestros constituyentes de 1824 no consignaron expresamente tal principio, ni en el *Acta Constitutiva*, ni en la *Constitución de 24*, sin que esta omisión, como dice Burgoa,⁴ no lo presupusiese como base *sine qua non* de todo régimen federal, puesto que en el desempeño de sus facultades el Congreso general podía "*dictar todas las leyes y decretos que sean convenientes para llenar los objetos de que habla el artículo 49, sin mezclarse en la administración interior de los Estados*" (art. 50, fracción XXXI, de la *Constitución de 24*). Así pues, nuestra primera Constitución federal ya contenía implícitamente el principio del actual artículo 124.

Siendo el principio contenido en el artículo 124 característico de los sistemas federales, llama la atención que de los tres *Proyectos de Constitución* que se elaboraron en 1842, los dos de naturaleza centralista lo contuvieran y no así el de tinte federalista.

El primer *Proyecto*, de 25 de agosto de 1842, y el segundo, de 3 de noviembre del mismo año, ambos centralistas, contienen en sus artículos 80 y 71, respectivamente, el siguiente precepto: "*Todas las atribuciones y facultades que no se otorguen específicamente al Congreso Nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia, se entenderán que quedaron reservadas a los Departamentos*".

Curiosamente el *Proyecto de la minoría de la Comisión*, integrada por Espinosa de los Monteros, Otero y Muñoz Ledo, que presentaron en su *Voto particular* de 26 de agosto de

⁴BURGOA, I., *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 522.

1842, netamente federalista, no contenía precepto semejante.

Mariano Otero, en su *Voto particular* de 5 de abril de 1847, mostró gran preocupación por el establecimiento de los límites respectivos del poder central y del poder de los Estados y por fijar los medios para evitar la recíproca invasión de competencias. En el artículo 14 de su *proyecto de Acta de Reformas* consignaba el principio del actual artículo 124 en los siguientes términos: "*Los Poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción*". Al referirse a él en la parte expositiva de su *Voto*, explicaba el alcance del mismo: "*El artículo 14 del Proyecto de Reformas, estableciendo la máxima de que los Poderes de la Unión son poderes excepcionales y limitados sólo a los objetos expresamente designados en la Constitución, da a la soberanía de los Estados toda la amplitud y seguridad que fuera de desearse*".

El *Proyecto de Constitución*, de 16 de junio de 1856, presentado por la Comisión de Constitución al Constituyente de 56-57, tomó como modelo la enmienda décima de la Constitución de Estados Unidos y disponía en su artículo 48 que "*Las facultades o poderes que no están expresamente concedidos por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los Estados o al pueblo respectivamente*".

En la sesión del 10 de septiembre de 1856 el Congreso Constituyente aprobó el precepto casi por unanimidad, aunque antes se le habían hecho dos modificaciones: la supresión del vocablo *poderes*, por considerarlo redundante con el de *facultades*, y la expresión *o al pueblo respectivamente*, en virtud de que estaba ya decidido que el pueblo ejerce su soberanía por los Poderes de la Unión o por los de los Estados⁵.

Así pues, el texto del artículo 48 del *Proyecto*, que pasó a ser el 117 de la *Constitución de 57*, quedó como sigue: "*Art. 117. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados*".

Como se ve, el texto actual del artículo 124, ha sido exactamente igual desde 1857, correspondiendo al selecto grupo de los intocables.

En el Constituyente de 17, el diputado Fajardo propuso que se agregara la expresión *o al pueblo respectivamente* en el texto del artículo 124, argumentando que el pueblo mexicano no había abdicado totalmente de su soberanía en los Poderes Federales o en los de los Estados, sino que se reservaba ciertos derechos a los que jamás había renunciado. La proposición fue rebatida por el diputado Hilario Medina invocando el derecho que todo pueblo

⁵ZARCO, F., *Historia del Congreso Constituyente*, T. II, p. 291, citado por BURGOA, I., *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 523.

tiene para lanzarse a la revolución cuando el gobierno actúa fuera o contra la ley, estimando innecesaria la adición que propugnaba Fajardo, pues ese derecho existe con o sin declaración constitucional alguna. Así se expresaba don Hilario Medina: *"Yo pregunto al señor Fajardo ¿en qué se fundó el pueblo mexicano para levantarse contra el cuartelazo de Huerta? ¿En qué leyes se ha sacudido las tiranías? No se ha fundado en ninguna ley expresa; se ha fundado en la ley de la vida, se ha fundado en su dignidad, en su ser nacional; no es conveniente ponerlo en una Constitución, porque sería provocar los deseos de los enemigos, de los que no son hombres patriotas, y decir que ante cualquier acto del gobierno tiene el derecho de rebelarse asegurado en la Constitución; pero cuando el pueblo ha sido violado en todos sus derechos, se siente impulsado a echar abajo el gobierno, no necesita de ninguna ley, porque no hay más ley que su voluntad"*.⁶

He ahí los antecedentes del artículo 124, ahora trataremos de ver su alcance.

Del principio consagrado en el artículo 124 de nuestra Constitución, lo primero que se desprende es que la competencia de los poderes de los Estados es la regla y la de los poderes federales es la excepción. Inferimos y apoyamos lo anterior en los comentarios de dos grandes juristas: Otero y Gorostiaga. El de Otero, que ya citamos arriba, pero que no está de más repetirlo, se refiere al artículo 14 de su *Proyecto de Reformas*, que de alguna manera ya contenía el principio del actual 124, y dice lo siguiente: *"El artículo 14 del proyecto de reformas, estableciendo la máxima de que los Poderes de la Unión son poderes excepcionales y limitados sólo a los objetos expresamente designados en la Constitución da a la soberanía de los Estados toda la amplitud y seguridad que fuera de desearse"*. Gorostiaga, por su parte, al comentar este principio en el Congreso Nacional Argentino de 1862, pronunció las siguientes palabras: *"La autoridad delegada en la Constitución por el pueblo argentino ha sido confiada a dos gobiernos enteramente distintos: el nacional y el provincial. Como el gobierno nacional ha sido formado para responder a grandes necesidades generales y atender a ciertos intereses comunes, sus poderes han sido definidos y son en pequeño número. Como el gobierno provincial, por el contrario, penetra en todos los detalles de la sociedad, sus poderes son indefinidos y en gran número; se extienden a todos los objetos que siguen el curso diario de los negocios y afectan la vida, la libertad y la prosperidad de los ciudadanos. Las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal. El gobierno de las provincias viene a ser la regla y forma del derecho común. El gobierno federal es la excepción"*.⁷

En igual sentido se expresaba Tocqueville,⁸ refiriéndose a la Constitución norteamericana: *"una primera dificultad debió de presentarse al espíritu de los norteamericanos. Se trataba de compartir la soberanía de tal suerte que los diversos Estados*

⁶*Diario de Debates*, T. II, pp. 699-700, citado por BURGOA, I., *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 523.

⁷Citado por TENA RAMÍREZ, F., *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 114.

⁸Op. cit. pp. 118 y 119.

que formaban la Unión continuasen gobernándose por sí mismos en todo lo que no concernía sino a su prosperidad interior, sin que la nación entera, representada por la Unión, dejara de formar un cuerpo y de proveer a sus necesidades generales. Era imposible fijar de antemano, de una manera exacta y completa, la parte de poder que debía corresponder a cada uno de los dos gobiernos entre los que la soberanía iba a repartirse... Los deberes y los derechos del gobierno federal eran simples y bastante fáciles de definir, porque la Unión había sido formada con el fin de responder a algunas grandes necesidades generales. Los deberes y derechos de los gobiernos de los Estados eran, al contrario, múltiples y complicados, porque ese gobierno penetraba en todos los detalles de la vida social. Se definieron, pues, cuidadosamente las atribuciones del gobierno federal y se declaró que todo lo que no estaba comprendido en la definición caía en las atribuciones del gobierno de los Estados. Así, el gobierno de los Estados siguió siendo el derecho común y el gobierno federal fue la excepción”.

Por otra parte, de lo excepcional de la competencia de los poderes federales se sigue su limitación. Al respecto, magistralmente Tena Ramírez⁹ expone lo siguiente: *“Facultades expresamente conferidas a los Poderes federales y facultades limitadas de los mismos Poderes, son expresiones equivalentes. En efecto, los Poderes federales no son sino representantes con facultades de que enumeradamente están dotados; cualquier ejercicio de facultades no conferidas es un exceso en la comisión e implica un acto nulo; por lo tanto, el límite de las facultades está donde termina su expresa enumeración. Síguese de lo dicho que las facultades federales no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos. La ampliación de la facultad así ejercida significaría en realidad o un contenido diverso en la facultad ya existente o la creación de una nueva facultad: en ambos casos el intérprete substituiría indebidamente al legislador constituyente, que es el único que puede investir de facultades a los Poderes federales”.*

También del principio del artículo 124 se sigue que al aumentar las facultades de los Poderes Federales, automáticamente se disminuyen en la misma proporción las de los Estados y viceversa. De ahí la importancia de la adecuada enumeración de las facultades de los Poderes Federales para la subsistencia del equilibrio entre la Federación y los Estados y de la mismísima esencia del sistema federal.

Finalmente, veamos algo a cerca de la distribución que hace nuestra Constitución. Para esto vamos a seguir, en parte, la clasificación que hace Carpizo,¹⁰ que a su vez sigue a Bryce.

Podemos agrupar las facultades en cuatro grandes grupos: las atribuidas a la

⁹*Derecho Constitucional Mexicano*, p. 115.

¹⁰*Estudios Constitucionales*, pp. 99ss.

Federación, las atribuidas a las entidades federativas, las prohibidas a la Federación y las prohibidas a las entidades federativas.

Las facultades atribuidas a la Federación las encontramos, principalmente, en los artículos 73, 74, 76, 77, 79, 89, 102 apartado A, 103, 104, 105, 106 y 122 fracciones I y II. Según Carpizo también son facultades atribuidas a la Federación las prohibidas a los Estados en los artículos 117 y 118, con lo cual no estamos de acuerdo. El texto del artículo 124 es muy claro y dice *expresamente concedidas*, por lo que para considerar alguna facultad atribuida a la Federación no basta con prohibirla a los Estados, sino que es necesario que *expresamente* se le conceda a los funcionarios federales. De no ser así, entonces sería innecesario prohibirlas a los Estados, pues bastaría con otorgárselas a los poderes federales para que les estuvieran prohibidas a aquéllos. Por tanto, las prohibidas a los Estados sólo son atribuidas a la Federación si expresamente se le han conferido. Además, confirma nuestro criterio el artículo 131, *in fine*, de la propia Constitución.

Las facultades atribuidas a los Estados, conforme a la regla del 124, las determinamos por exclusión. Es decir, corresponden a los Estados las no concedidas expresamente a los funcionarios federales y las no prohibidas por la propia Constitución a los Estados. En otras palabras, todas, excepto las prohibidas y las otorgadas a los Poderes Federales. Existen, sin embargo, disposiciones constitucionales, que más que facultades de los Estados contienen obligaciones para éstos, entre las cuales podemos citar el art. 17, tercer párrafo; el 18; el 27, párrafo quinto y fracciones VI, segundo párrafo, y XVII; el 102, apartado B; el 104, fracción I-A; el 115, el 116, el 120, el 123 y el 133. A todas estas disposiciones ya hicimos referencia en el capítulo II, número 3 de esta tercera parte del presente trabajo, por lo que a ese lugar remitimos al lector.

Respecto de las facultades prohibidas a la Federación, si bien nos parece innecesario, en virtud de que basta con no otorgárselas para que no las tenga, encontramos algunos preceptos que expresamente lo hacen. Así, por ejemplo, el segundo párrafo del artículo 24 dice que *"El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna"*; y la fracción IV, sexto párrafo, del artículo 115 que dice: *"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas"*.

Finalmente, las facultades prohibidas a las entidades federativas están contenidas, principalmente, en los artículos 117 y 118, pero, repetimos, que no por ello se entienden concedidas a los Poderes Federales.

Juntamente con estos cuatro grupos, encontramos las que la doctrina ha llamado *facultades concurrentes* y *facultades coincidentes*, pero de ellas nos ocuparemos más adelante.

3. Facultades implícitas

Conforme al sistema de distribución de competencias adoptado por nuestra Constitución en su artículo 124, los Poderes Federales están reclusos dentro de una zona perfectamente ceñida: las facultades que expresamente se les confieren. *"Sin embargo, existe en la Constitución un precepto que es a manera de puerta de escape, por donde los Poderes federales están en posibilidad de salir de su encierro para ejercer facultades que, según el rígido sistema del artículo 124, deben pertenecer en términos generales a los Estados. Nos referimos a la última fracción del artículo 73, que consagra las comúnmente llamadas facultades implícitas".*¹¹

Las facultades explícitas son las facultades expresas a que se refiere el artículo 124, las que de manera concreta y determinada han sido conferidas por la Constitución a los poderes federales; mientras que las implícitas son las facultades potenciales que pueden servir de instrumento o medio para realizar las facultades explícitas y que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales.

La fracción XXX del artículo 73 faculta al Congreso de la Unión *"para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión"*.

Con base en el texto constitucional, Tena Ramírez¹² señala los requisitos que deben cumplirse para que pueda justificarse el otorgamiento de una facultad implícita: *"1º, la existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercerse; 2º, la relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3º, el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita. El primer requisito engendra la consecuencia de que la facultad implícita no es autónoma, pues depende de una facultad principal, a la que está subordinada y sin la cual no existe. El segundo requisito presupone que la facultad explícita quedaría inútil, estéril, en calidad de letra muerta, si su ejercicio no se actualizara por medio de la facultad implícita; de aquí surge la relación de necesidad entre una y otra. El tercer requisito significa que ni el Poder ejecutivo ni el judicial pueden conferirse a sí mismos las facultades indispensables para emplear lo que la Constitución les concede, pues tienen que recibirlas del Poder legislativo; en cambio, este Poder, no sólo otorga a los otros dos las facultades implícitas, sino que también se las da a sí mismo"*.

Para comprender mejor la teoría de las facultades implícitas vamos a echar un vistazo a la evolución de las mismas en el primer sistema federal, el norteamericano, y su significación en el nuestro.

¹¹TENA RAMÍREZ, F., *Derecho Constitucional Mexicano*, pp. 115-116.

¹²Ibid.

El precepto correspondiente a la fracción XXX del artículo 73 en la Constitución de los Estados Unidos lo encontramos en el Artículo Primero, Sección Octava, número 18º, que a la letra dice: *"En fin, el Congreso tendrá la facultad de hacer todas las leyes necesarias o convenientes para poner en marcha los poderes que le han sido concedidos, y todos los demás poderes de que esta Constitución ha investido al gobierno de los Estados Unidos, o a una de sus ramas"*.

Los autores de *El Federalista*, al referirse a las facultades implícitas opinaban, entre otras cosas, que *"ningún axioma se halla asentado más claramente en la ley o en la razón que aquel que dice que donde se hace obligatorio el fin están autorizados los medios; dondequiera que se concede un poder general para hacer una cosa, queda incluida toda facultad particular que sea necesaria para efectuarla... Pocas partes de la Constitución han sido atacadas con más intemperancia que ésta, y, sin embargo, después de examinarla imparcialmente, ninguna parte resulta más completamente invulnerable que ella. Sin la esencia de este poder, toda la Constitución sería letra muerta"*.¹³

Los ataques a que se refería Madison provenían de los opositores a que mediante el abuso de las facultades implícitas se operara un proceso de federalización de facultades que en principio debían corresponder a los Estados.

Y efectivamente así pasó, la jurisdicción federal poco a poco se ha extendido mediante la federalización de actividades que antes estaban reservadas a los Estados, pues el Congreso de Estados Unidos ha reconocido a los Poderes Federales un sinnúmero de facultades implícitas, y la jurisprudencia de la Suprema Corte ha colaborado generalmente con esa tarea, declarando constitucionales las leyes que al respecto ha expedido el Congreso.

En tal virtud, en Estados Unidos las facultades implícitas han sido una verdadera puerta de escape para los Poderes Federales, y se han convertido en facultades nuevas, autónomas, ligadas sólo artificiosamente con las explícitas.

En México las facultades implícitas han quedado prácticamente en el olvido, pues aquí el proceso de federalización de facultades que antes correspondían a los Estados, se ha operado de modo directo y franco mediante reformas constitucionales, con la sumisa aceptación de los Estados.

Ya desde el siglo pasado, se justificaba teóricamente la existencia de las facultades implícitas. José María del Castillo Velasco,¹⁴ diputado constituyente de 1857, al comentar la fracción XXX del artículo 72 de la *Constitución de 57*, que corresponde a la fracción XXX del actual artículo 73, decía que *"sin esta facultad podría llegarse a verificar el caso de que*

¹³MADISON, *El Federalista*, p. 203.

¹⁴Op. cit. p. 241.

se paralizara el movimiento constitucional por falta de leyes. Tal vez no habría sido necesario expresar esta facultad porque está en la naturaleza misma de las cosas, si no la hubiera exigido así la idea de marcar rigurosamente a los poderes constitucionales la esfera de su acción, fuera de la cual no tienen autoridad".

En la actualidad, la doctrina también justifica la existencia de las facultades implícitas, cumpliéndose, obviamente, los tres requisitos que señala el maestro Tena Ramírez; sin embargo, el Congreso de la Unión, aun cuando ha hecho uso de ellas, no se toma la molestia de fundamentar constitucionalmente su actuar.

Así, por ejemplo, el Congreso no tiene facultad explícita para expedir, en materia federal, el Código Civil y el de Procedimientos Civiles, pero como sin ello quedaría en letra muerta la facultad de los tribunales de la Federación de conocer de las controversias del orden civil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales (art. 104, fracción I-A), es obvio que tiene implícitamente la facultad de expedirlos, aun cuando los actuales no mencionan fundamento constitucional alguno que justifique su expedición.

Finalmente, citamos un caso en el que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aplicó la tesis de las facultades implícitas, al resolver el 17 de enero de 1961, la queja a que se refiere el expediente de *Varios N° 331/54: "El Congreso de la Unión expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que rige la estructura y funcionamiento del propio Poder, para que el mismo pueda ejercer de modo efectivo las facultades que le otorga la Constitución General de la República, e introdujo en dicha ley las disposiciones que atribuyen a los tribunales de los Estados la función de órganos auxiliares de los federales, por estimar que sin el auxilio de la justicia común, la administración de la justicia federal se vería en muchos casos retardada y entorpecida. Tal es la razón en que se inspiran dichas disposiciones, cuya constitucionalidad, por ende, no puede desconocerse, ya que si el Congreso de la Unión las consideró necesarias para hacer efectivas las facultades constitucionales del Poder Judicial de la Federación, se sigue de ello que fueron expedidas en uso de las facultades implícitas que a aquél concede la fracción XXX del artículo 73 de la Carta Fundamental".*¹⁵

Así pues, en nuestro medio tanto el jurista como los tribunales federales, acuden a la teoría de las facultades implícitas sólo para justificar la existencia de una ley para cuya expedición no tiene el Congreso facultad expresa; pero el Congreso no se toma la molestia de acudir a ella para justificar la expedición de una ley antes de emitirla.

4. Facultades concurrentes

Al igual que las facultades implícitas la doctrina y práctica de las facultades

¹⁵Citado por TENA RAMÍREZ, *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 119.

concurrentes tienen su origen en el derecho norteamericano, según el cual se llamó así a las facultades que pueden ejercer los Estados mientras no las ejerce la Federación, titular constitucional de las mismas.

Y no es la Constitución, sino la jurisprudencia y la doctrina la que ha consagrado las facultades concurrentes. Marshall, por ejemplo, las justificaba diciendo que *"la mera concesión de un poder al Congreso no implica necesariamente una prohibición a los Estados de 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"*.¹⁶ Más clara aún es la siguiente cita de Patterson: *"Si el asunto es nacional por su carácter y exige uniformidad de regulación, solamente el Congreso puede legislar, y cuando él no lo ha hecho se deduce necesariamente que tal asunto debe estar exento de toda legislación, cualquiera que ella sea. La llamada doctrina del silencio del Congreso significa esto y nada más que esto. Por otra parte si el asunto no es nacional por su carácter y si las necesidades locales requieren diversidad en la regulación, los Estados pueden legislar y su legislación privará y será efectiva sólo hasta que la legislación del Congreso se sobreponga a la del Estado"*.¹⁷

En el derecho argentino, que sigue la tesis norteamericana de las facultades concurrentes, la Suprema Corte ha establecido en su jurisprudencia 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, éstos pueden entre tanto legislar al respecto"*.¹⁸ No se crea, sin embargo, que esa facultad supletoria de los Estados es tan amplia, pues *"los actos de las legislaturas provinciales pueden ser invalidados: 1º, cuando la Constitución concede al Congreso, en términos expresos, un poder exclusivo; 2º, cuando en ejercicio de idénticos poderes ha sido expresamente prohibido a las provincias, y 3º, cuando haya directa y absoluta incompatibilidad en el ejercicio de ellos por estas últimas, fuera de cuyos casos es incuestionable que las provincias retienen una autoridad concurrente con el Congreso"*.¹⁹

Por lo expuesto, podemos resumir la teoría de las facultades concurrentes en cuatro puntos: primero, que se trata de facultades otorgadas al Congreso general, pero no de manera exclusiva; segundo, que tales facultades no hayan sido expresamente prohibidas a los Estados; tercero, que no se refieran a asuntos de carácter nacional, y cuarto, sólo podrán ejercitarse, mientras no lo haga el Congreso general.

¹⁶Sturgess vs. Crowninshield, citado por TENA RAMÍREZ, F., *Derecho Constitucional Mexicano*, pp. 119-120.

¹⁷Citado por TENA RAMÍREZ, F., *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 120.

¹⁸GONZÁLEZ CALDERÓN, J.A., *Derecho Constitucional Argentino*, citado por TENA RAMÍREZ, F., *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 120.

¹⁹CORTE SUPREMA NACIONAL ARGENTINA, caso *D. Mendoza vs. Provincia de San Luis*, citado por GONZÁLEZ CALDERÓN.

Vista así la teoría de las facultades concurrentes y suponiendo una adecuada distribución de competencias, en ningún caso podría llevarse a la práctica. Es decir, si al gobierno general se le otorgan facultades de carácter nacional y a los Estados todas las demás, o sea las relativas a su régimen interior, entonces, siempre que el Congreso general no ejercite alguna facultad, esta sería necesariamente de carácter nacional y por tanto no podría ejercitarse por los Estados, aun cuando sólo fuera supletoriamente.

Ahora bien, aplicando esta teoría a nuestro derecho, en principio, y dado que el gobierno general no sólo tiene facultades para asuntos de carácter nacional, no vemos por qué no, llegado el caso y cumplidos los cuatro puntos en que la resumimos, pueda hacerse uso de ella.

Sin embargo, desde un punto de vista meramente positivo, coincidimos con Mario de la Cueva²⁰ cuando afirma que en México no existen las facultades concurrentes, basando su aseveración en los artículos 16, 40, 41 y 103 constitucionales.

Según el artículo 16, los particulares tenemos el derecho de conocer qué autoridades pueden regir nuestro comportamiento y estas autoridades sólo pueden ser las que están autorizadas por la Ley Fundamental para tal efecto.

El artículo 40 indica que la acción de las entidades federativas está limitada a su régimen interior y no en la esfera nacional.

El artículo 41 autoriza a los funcionarios locales a realizar determinados actos de acuerdo con su Constitución, la que tiene que concordar con la general de la República, y las materias no consignadas en los Códigos Supremos locales, son asuntos sobre los cuales las autoridades locales son incompetentes.

El artículo 103 señala la procedencia del juicio de amparo cuando la autoridad local o la federal actúan en exceso de su competencia.

Así pues, si bien conforme al texto de nuestra Constitución no cabe la existencia de las facultades concurrentes, teóricamente sí es posible justificar las mismas en nuestro derecho.

Finalmente y a manera de aclaración, debemos precisar el significado de la palabra *concurrentes* y para ello volvemos a recurrir a Tena Ramírez:²¹ *"El término concurrentes traducción literal del vocablo inglés, es impropio en castellano si se le da el contenido ideológico que acabamos de señalarle dentro del derecho americano y argentino, porque en*

²⁰CUEVA, Mario de la, *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 211-213.

²¹*Derecho Constitucional mexicano*, p. 121.

nuestro idioma concurrentes son dos o más acciones que coinciden en el mismo punto o en el mismo objeto, cosa distinta a lo que ocurren en el derecho americano, donde las facultades concurrentes de la Unión y de los Estados nunca llegan a coincidir, pues el ejercicio por parte de la primera excluye y suprime inmediatamente la facultad de los segundos. A lo sumo podría decirse que antes de ejercer la Federación una de dichas facultades, hay concurrencia entre la facultad en potencia de la Unión y la facultad en acto de los Estados".

De ahí, que con frecuencia cuando en nuestro medio se hace alusión a facultades concurrentes, se hace referencia a las facultades coincidentes, de las cuales nos ocuparemos a continuación.

5. Facultades coincidentes

Reciben el nombre de coincidentes las facultades que se ejercen simultáneamente por la Federación y por los Estados. No las llamamos *concurrentes*, primero para diferenciarlas de las *concurrentes* en el sentido norteamericano y, segundo, porque es más propio el nombre de *coincidentes*.

Estas facultades no existe en el derecho norteamericano, pero sí en el argentino y a éste recurriremos para su mejor apreciación.

La Suprema Corte Argentina, para definir las facultades coincidentes ha dicho que *"en el sentido gramatical, como en el precepto jurídico, el verbo concurrir significa contribuir a un fin, prestar influjo, ayuda, asistencia, dirigir dos o más fuerzas a un mismo sitio y hacia igual finalidad"*.²²

Por su parte González Calderón,²³ refiriéndose a las facultades coincidentes, afirma que *"estos poderes son el resultado de la coexistencia de dos gobiernos, el federal y el de la provincia, y son aquellos que son ejercidos simultáneamente por uno y otro... Son consecuencia estas facultades o poderes concurrentes de la armonía del conjunto y unidad de fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal, y también se explican porque la Constitución ha reconocido una capacidad plena de gobierno a la Nación y tendiente a análogos objetivos, a las provincias autónomas que la componen"*.

En nuestro medio, en general, los doctrinistas siguen la teoría argentina, e incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado 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*

²²Griet Hons vs. Provincia de Tucumán; citado por GONZÁLEZ CALDERÓN, citado a su vez por TENA RAMÍREZ, F., *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 121.

²³Citado por TENA RAMÍREZ, F., *Derecho Constitucional Mexicano*, pp. 121-122.

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".²⁴

Sin embargo, don Manuel Herrera y Lasso²⁵ llama *jurisdicción dual* a la que comúnmente se denomina *coincidente*, porque, aunque las facultades federales y locales "se ejercitan sobre la misma materia, tienen siempre ámbito distinto de aplicación concreta". Para él, la única facultad exactamente coincidente es la consagrada en el artículo 104, fracción I-A, tocante a la jurisdicción en materia mercantil.

En nuestra opinión consideramos que si bien es cierto lo que afirma Herrera y Lasso, al llamarlas coincidentes, lisa y llanamente se está afirmando que determinada facultad la tienen tanto la Federación como los Estados, aun cuando siempre será federal la de aquella y locales las de éstos.

Sin duda los ejemplos más claros de facultades coincidentes que consagra nuestra Constitución son el artículo 117, *in fine*, que dice "el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo"; y el artículo 104, fracción I-A.

Señalamos ya en el capítulo precedente, apartado 4, que el artículo 120 atribuye a los gobernadores de los Estados facultades que también le fueron conferidas al Ejecutivo Federal, lo que técnicamente podemos encuadrar dentro de las llamadas facultades coincidentes. Sin embargo, no consideramos que esa haya sido la intención de los Constituyentes, más bien parece ser un *lapsus calami* o acaso un *lapsus mentis*, razón por la cual nos parece innecesario abundar sobre ellas.

De lo expuesto hasta aquí, resulta claro que tanto las facultades implícitas, como las concurrentes y coincidentes, implican excepciones al principio de el artículo 124. Las implícitas porque no están expresamente conferidas, y las concurrentes y coincidentes porque toda facultad debe corresponder o a la Federación o a los Estados, de manera excluyente. Existen, sin embargo, otras facultades, que si bien no podemos encuadrarlas en alguno de los tres tipos señalados, sí implican excepciones al principio del artículo 124. Así, por ejemplo, las materias de salubridad, vías de comunicación y educación.

La fracción XVI del artículo 73, faculta al Congreso general para dictar leyes sobre salubridad general de la República, y la fracción XVII del mismo artículo, lo faculta para dictar leyes sobre vías generales de comunicación. En ambos casos, queda implícito que lo

²⁴*Semanario Judicial de la Federación*, T. XXXVI, p. 1069.

²⁵*Estudios Constitucionales*, p. 236.

relativo a esas materias en el ámbito local no es competencia del Congreso general y por el principio del artículo 124 corresponde entonces a los Estados. La excepción en estos casos estriba en que la distribución de facultades relativas a salubridad y vías de comunicación, no la hace el Constituyente, sino el Congreso de la Unión al determinar en una ley ordinaria qué es salubridad general y qué las vías generales de comunicación.

Por su parte la fracción XXV del mismo artículo 73, faculta al Congreso para dictar las leyes encaminadas a distribuir, convenientemente en la Federación, los Estados y los municipios el ejercicio de la función educativa, con lo que implica también que la distribución de competencias en el ejercicio de la función educativa la hace el Congreso y no el Constituyente.

6. Facultades hacendarias

Cuando iniciamos este capítulo indicamos que la existencia de dos competencias en el sistema federal es una característica que está íntimamente ligada con la autonomía constitucional de los Estados, ya que de la adecuada distribución de facultades deriva la realidad o no de esa autonomía.

Ahora bien, tratándose de la distribución de facultades indudablemente que, como dice Retchkiman,²⁶ la prueba de fuego del federalismo se localiza en la cuestión fiscal. La razón es clara, pues por más facultades que se le concedan a los Estados, si no se les concede autonomía hacendaria, no serán realmente autónomos; igualmente, si el gobierno federal depende económicamente de las aportaciones de los Estados, no podría cumplir su cometido y acabaría por desaparecer el Estado federal.

Por ello es que dedicamos un apartado especial a las facultades hacendarias de la Federación y de los Estados, para someter a esa prueba de fuego a nuestro federalismo. Y para hacerlo daremos primero un breve repaso histórico del problema, después veremos lo que sobre él ha dicho la jurisprudencia y la doctrina mexicanas y, finalmente, emitiremos una opinión personal.

a) Antecedentes históricos

El *Acta Constitutiva* de 31 de enero de 1824 disponía en su artículo 13, fracción IX, que el Congreso general podría establecer las contribuciones que fueran necesarias para proveer los gastos generales de la República. El artículo 27 establecía que "*ningún Estado establecerá, sin consentimiento del Congreso General, derecho alguno de tonelaje..*". El artículo 28, a su vez, decía que "*ningún Estado, sin consentimiento del Congreso General, impondrá contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, mientras la ley no*

²⁶Estado, *Federalismo y Concentración en México*, p. 23.

regule cómo deban hacerlo".

El mismo Congreso Constituyente de 23-24, en funciones de legislador ordinario, aprobó el 4 de agosto de 1824 la *Ley sobre Clasificación de Rentas Generales y Particulares*, la cual reservó a los Estados las fuentes no atribuidas a la Federación y fijó una cantidad que deberían cubrir al gobierno federal las dieciséis entidades federativas existentes. Además determinó los ingresos exclusivos de la Federación, entre los cuales estaban los siguientes: derechos de importación y exportación; el derecho de internación de un quince por ciento que se cobraría en puertos y fronteras; los provenientes de estancos de tabaco y la pólvora; la renta de correos, de la lotería, de los salarios, de los Territorios de la Federación, etcétera.

La Constitución de 4 de octubre de 1824, repitió las disposiciones del *Acta Constitutiva* en sus artículos 50, fracción VIII y 162, fracciones I y II. Pero además consignaba la obligación de los Estados de contribuir para consolidar y amortizar las deudas reconocidas por el Congreso General y de remitir anualmente a las Cámaras del Congreso un informe de sus ingresos y egresos (art. 161, fracciones VII y VIII).

Con la *Constitución de las Siete Leyes* de 1836, la consecuencia lógica fue la centralización de las rentas.

Las *Bases Orgánicas* de 1843 ratificaron el sistema centralista, y en materia fiscal facultaba al Congreso a "*clasificar las rentas para los gastos generales de la nación y las de los Departamentos*" (art. 66, fracción IV), y facultaba a las Asambleas departamentales a "*establecer arbitrios para completar sus gastos ordinarios, o para hacer los extraordinarios que determinen según sus facultades, con aprobación del Congreso... El Presidente de la República puede suspender la ejecución de estos arbitrios dando cuenta sin demora al Congreso*" (art. 134, fracción I). El 6 de agosto de 1845 se expidió la ley a que se refería la fracción IV del artículo 66, la cual asignaba las contribuciones directas a los Departamentos, así como un porcentaje de los ingresos al gobierno central.

El 22 de agosto de 1846 se restableció la vigencia de la *Constitución de 24* y el 17 de septiembre del mismo año, se aprobó una nueva ley de clasificación de rentas, en la que se atribuía al gobierno federal los impuestos y derechos sobre el comercio exterior, el consumo de artículos extranjeros, la acuñación de moneda, el tabaco, el correo, la lotería nacional y el ingreso; quedando reservadas todas las demás fuentes para los Estados, con la obligación de pagar una contribución al gobierno federal sobre la base de un contingente basado en la población. Sin embargo, en ese mismo año se privó a los Estados de las contribuciones sobre fincas rústicas y en 1847 los impuestos directos pasaron a la Federación.

Las *Bases para la Administración de la República* de 22 de abril de 1853, que institucionalizaron la dictadura, centralizaron en el Supremo Gobierno no sólo el poder tributario, sino todo el poder.

El *Estatuto Orgánico Provisional*, expedido por Comonfort el 15 de mayo de 1856, dedicó su Sección Octava a la Hacienda Pública, y la organizó de la siguiente manera: dividió las contribuciones y rentas en generales, de los Estados y Territorios y comunes o municipales (art. 102). Se estableció como exclusivo del gobierno general, el impuesto sobre la propiedad raíz, la industria fabril y el comercio extranjero (art. 109), y previó la expedición de una ley que clasificara las rentas que corresponderían al gobierno general, a los Estados y Territorios y a las municipalidades (art. 112).

La Constitución de 5 de febrero de 1857 dispuso lo siguiente. El artículo 31, fracción II, establecía la obligación de todo mexicano de "*contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y municipio en que reside, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes*". La fracción VII del artículo 72 facultaba al Congreso para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de egresos. La fracción IX del mismo artículo, lo facultaba "*para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado, se establezcan restricciones onerosas*". En el artículo 112, fracción I, prohibía a los Estados, sin consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje u otro alguno de puerto; así como imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones. Además, el artículo 117 establecía que "*las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados*".

El 12 de septiembre de 1857 se expidió la *Ley de Clasificación de Rentas*, la cual consagró dos clases de ingresos, los generales y los estatales. La Federación tenía competencia fiscal ilimitada y además se fijó un contingente de veinte por ciento de las rentas de los Estados para completar el gasto público federal. En cuanto a los gravámenes estatales, éstos podían comprender cualquier materia, siempre y cuando no se opusiera a la Constitución y a las leyes federales. De esta forma, al crearse contribuciones por leyes emitidas por el Congreso federal, los Estados no podían gravar la misma fuente, subordinando al legislador ordinario las entidades federativas, y violando el artículo 117 constitucional.

En 1859, Juárez expidió en Veracruz una *circular* en la que prescribía que todos los impuestos directos se destinarían al financiamiento de los Estados y los indirectos al de la Federación. En 1861, ante la gran crisis financiera del gobierno de Juárez, se estableció un gravamen de un veinticinco por ciento adicional sobre todo entero que debiera hacerse por cualquier concepto en las oficinas federales, del Distrito y Territorios federales, así como en las particulares de los Estados.

Con el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*, de 10 de abril de 1865, se vuelven a centralizar todos los ingresos, excepto los municipales, pero estos últimos debían ser decretados por el emperador, con base en los proyectos enviados por los ayuntamientos respectivos.

El 30 de mayo de 1868 se expidió una *Ley de Clasificación de Rentas* que derogó la

de 1857. Esta nueva ley ratificó la contribución federal del veinticinco por ciento a pesar de la oposición de las Legislaturas de los Estados de México, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas, y de la propuesta de sustituirla por el contingente. Señalaba para la hacienda federal los ingresos provenientes de los gravámenes al comercio exterior; los derechos de acuñación, fundición y ensaye; el papel sellado común; los derechos por la pesca de perla, ballena, nutria, lobo marino, y demás objetos análogos; los impuestos establecidos en el Distrito y Territorios federales; y, por último, los productos de todos los impuestos que conforme a la fracción VII del artículo 72 constitucional estableciera el Congreso General.

Los artículos 111 y 124 de la *Constitución de 57* fueron reformados varias veces, pero sólo haremos mención de la reforma de 1º de mayo de 1896, que en general resume las anteriores. En el 111 se prohibió a los Estados "gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio" (fracción IV); "prohibir o gravar directa o indirectamente la entrada a su territorio, y la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera" (fracción V); "gravar la circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe a la mercancía" (fracción VI), y "expedir o mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos, por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto a la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia" (fracción VII). Y en el artículo 124 se señalaba que "es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se exporten o importen, o que pasen de tránsito por el territorio nacional...".

Llegamos así a la *Constitución de 17*, cuyo texto original, al respecto, consignaba lo siguiente. El artículo 31, fracción IV, establecía como obligación de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Estado y Municipio en que residen, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". El artículo 73 facultaba al Congreso de la Unión, en su fracción VII, "para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto"; en su fracción IX, "para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones", y en su fracción X, "para legislar en toda la República sobre Minería, Comercio, Instituciones de Crédito y para establecer el Banco de Emisión único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución". El artículo 117 prohibía a los Estados "acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, o papel sellado" (fracción II); "gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio" (fracción III); "prohibir o gravar directa o indirectamente la entrada a su territorio, o la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera" (fracción IV); "gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía" (fracción VI), y "expedir o mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la

localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia" (fracción VII). El artículo 118 establecía que los Estados no podían, sin consentimiento del Congreso de la Unión: *"establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones"* (fracción I). El artículo 124 señalaba que *"las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados"*. Y el artículo 131 decía que *"es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional..."*.

De 1917 a la fecha la Constitución ha sido muchas veces reformada en lo relativo a facultades hacendarias, siendo la reforma más significativa la promovida en 1940 por el Presidente Cárdenas, que fue promulgada el 24 de octubre de 1942 y que entraron en vigor el 1º de enero de 1943. Sin embargo, para no cansar al lector, nos trasladaremos ya hasta el texto actual, que de alguna manera compendia todas las reformas anteriores.

Actualmente nuestra Constitución, en materia hacendaria, dispone lo siguiente:

La fracción IV del artículo 31 consagra la obligación de los mexicanos de *"contribuir a los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes"*.

El artículo 73 faculta al Congreso *"para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto"* (fracción VII); *"para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones"* (fracción IX); *"para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123"* (fracción X), y para *"establecer contribuciones: 1º Sobre el comercio exterior; 2º Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27; 3º Sobre instituciones de Crédito y sociedades de seguros; 4º Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y 5º Especiales sobre: a) Energía eléctrica; b) Producción y consumo de tabacos labrados; c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) Cerillos y fósforos; e) Aguamiel y productos de su fermentación; f) Explotación forestal; y g) Producción y consumo de cerveza"* (fracción XXIX-A).

El artículo 115 señala que *"los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles... b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los*

Estados. c) *Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo...*" (fracción IV).

El artículo 117 establece que *"los Estados no pueden en ningún caso: ... III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado; IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía; VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia... IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice..."*.

El artículo 118 prescribe que *"tampoco pueden (los Estados), sin consentimiento del Congreso de la Unión: I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones..."*.

El artículo 124 dispone que *"las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados"*.

Y el artículo 131 dice que *"es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional... pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117"*.

b) La jurisprudencia y la doctrina mexicanas

En cuanto al sistema de distribución de competencias tributarias entre la Federación y los Estados coinciden en general la doctrina y la jurisprudencia mexicanas.

La primer interpretación jurisdiccional sobre el sistema de distribución de facultades hacendarias la realizó Ignacio Luis Vallarta en 1879. El caso fue el siguiente: *"varios propietarios de fábricas de hilados y tejidos ubicadas en los Estados de Tlaxcala, Coahuila y Nuevo León solicitaron amparo contra la contribución impuesta a este tipo de industrias, por la Ley de Ingresos de la Federación, de 7 de junio de 1879... Los quejosos al promover el amparo referido aseveraron que la contribución señalada vulneraba la soberanía de los Estados, ya que el artículo 40 de la constitución de 1857 prescribía: 'Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república Representativa, democrática, federal compuesta de Estados libres y soberanos en su régimen interior'. Por lo tanto el establecimiento por la*

Federación de contribuciones directas sobre las propiedades y las personas, lo cual correspondía al régimen interior de cada Estado, vulneraba la soberanía de las entidades federativas. Ante este argumento, Vallarta aseveró que la fracción VII del artículo 72 constitucional facultaba al Congreso para imponer las contribuciones 'necesarias' para cubrir el presupuesto de gastos. A juicio de Vallarta esta fracción no se podía referir a las facultades exclusivas de la federación para establecer contribuciones porque éstas se encuentran determinadas en otros preceptos de la norma suprema, por lo que resultaría inútil la disposición contenida en la anterior fracción. Para el ministro Vallarta el orden federal podía establecer contribuciones directas e indirectas, ya que la Constitución no se lo prohibía. Además citó los debates de la Asamblea Constituyente sobre el tema, en donde se rechazó consagrar en la norma suprema cualquier clasificación de rentas, así como el de otorgar a la federación los impuestos indirectos, en tanto que a los Estados los directos. Por otra parte la entidades federativas, sostuvo Vallarta, podrían imponer todo tipo de gravámenes excepto los reservados expresamente para la federación a nivel constitucional, o bien los que les estuviere prohibidos por disposición de la norma suprema".²⁷

En resumen, Vallarta declaró que las facultades del Congreso Federal y de las Legislaturas de los Estados en materia de impuestos, son concurrentes y no exclusivas; salvo las excepciones expresamente señaladas por la Constitución. Además de que las facultades del Congreso Federal al efecto son ilimitadas.

Esta tesis de Vallarta, inspirada en las opiniones de James Madison y Alexander Hamilton, implantó en México, como certeramente se ha dicho, *la anarquía fiscal*.

El criterio sostenido por Vallarta en general ha sido seguido por la jurisprudencia constituida ya con la vigencia de la Constitución del 17. Así, por ejemplo, citamos a continuación algunas tesis donde se sustenta que el poder tributario del Congreso de la Unión es ilimitado y concurrente con el de los Estados.

En 1954 la Corte expresó que *"el poder conferido al Congreso de la Unión por el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, para legislar en toda la República sobre comercio, no significa que esta materia genérica constituye una fuente de imposición reservada exclusivamente a la Federación, toda vez que la interpretación sistemática de tal precepto en relación con lo establecido por el artículo 73, fracciones IX y XXIX, y 117, fracciones IV, V y VII de la Constitución General de la República, así como su interpretación histórica (art. 72, fracción X de la Constitución de 1857 y su reforma de 14 de diciembre de 1893), conducen a concluir que la facultad de imponer tributos sobre la materia de comercio en general, también corresponde a los Estados".²⁸*

²⁷GIL VALDIVIA, G., *El Federalismo y la Coordinación Fiscal en México*, pp. 71-72.

²⁸*Informe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 1969, Parte 1ª, AR 6136/54, Juan González Noriega, I-14-69.

En 1965 la Corte sostuvo que "el Congreso de la Unión tiene facultades para decretar impuestos relacionados con las actividades profesionales en general y en especial para gravar los ingresos obtenidos en el ejercicio de las mismas, de acuerdo con lo previsto en los artículos 65, fracción II, y 73, fracción VII, de la Constitución Federal, no puede admitirse que carece de ella porque ese renglón impositivo no esté mencionado en el artículo 73, fracción XXIX de la Constitución citada, pues esta disposición únicamente precisa fuentes tributarias de la competencia de la Federación con exclusión de la de los Estados, pero sin limitar a sólo ellos las facultades de establecer contribuciones que confieren los artículos 65, fracción II y 73, fracción VII",²⁹

En el mismo año la Corte sostuvo que "la fracción VII del artículo 73 de la Constitución que no consagra ninguna limitación a la facultad impositiva de que goza el Estado Federal Mexicano, consagra que el Poder Legislativo Federal tiene facultad para imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y entre esas atribuciones, está irrefragablemente la relativa a la expedición de la Ley del impuesto 'diesel' combatida en amparo, sin que haya conflicto alguno, en dicha materia impositiva, a propósito de esa misma fracción VII, entre las facultades generales de que gozan la propia Federación y los Estados que la forman, para establecer las leyes sobre los impuestos que satisfagan los gastos públicos de unas y otras entidades, si no se está frente a las facultades reservadas a la Federación, o a los Estados miembros que le constituyen, en su respectivas leyes fundamentales".³⁰

En 1969 sostuvo la Corte en cuatro ejecutorias que el impuesto establecido en Sinaloa que grava el ejercicio de las profesiones "no invade la esfera de la Federación, porque para que existiera esa invasión se requeriría que se legislara sobre una materia expresamente reservada a la Federación, y en el caso no hay tal reserva, pues en materia impositiva las facultades de los Estados sólo se encuentran limitadas en las materias específicamente señaladas en la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Federal". El impuesto sobre remuneración al trabajo personal existente en Sinaloa "es constitucional porque no invade la esfera de competencia de la Federación, ya que de acuerdo con el artículo 73, fracción XXIX de la Constitución Federal, no es materia que en exclusiva le corresponda; y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 73, fracción VII, y el 124 de la Constitución, tanto la Federación como las entidades federativas son competentes para decretar dichos impuestos".³¹

Finalmente, la Corte ha resuelto que "es inexacto que la fracción XXIX del artículo 73 constitucional limite a la fracción VII del mismo precepto que faculta al Congreso a

²⁹Ibid., AR 3368/65, Salvador Dámaso Samudio Salas, VII-26-69.

³⁰Ibid., 1968, p. 74, AR 9521/65, Guillermo Perales Garza. Se citan dos precedentes. Informe a la SCJN, 1969, vol. II p. 178, AR 1528/62, José Cárdenas Saldaña. Se citan otras cinco tesis.

³¹Ibid., 1969, 1ª parte, pp. 173-175 en que se citan cuatro ejecutorias; AD 1012/63, Alicia García Lizárraga, 10-X-67, SJF, VI Época, Vol., CXXIV, 1ª parte, p. 48.

imponer contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto. No puede considerarse como lo es la enunciada en la fracción XXIX del artículo 73, como una limitación al Congreso de la Unión para establecer los impuestos aun federales que sean indispensables para cubrir el gasto público".³²

En resumen, la jurisprudencia de la Corte expresa lo siguiente: "la Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados, en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículo 73, fracción VII, y 124); b) Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX), y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII, y 118)".³³ Criterio que ha sido reafirmado en varias ocasiones.

Respecto a la doctrina elaborada sobre el particular, sólo citaremos a dos tratadistas, Sergio Francisco de la Garza y Ernesto Flores Zavala, que nos parecen los más representativos.

Para Francisco de la Garza³⁴ el sistema de distribución de competencias tributarias entre la Federación y los Estados, conforme a la actual Constitución, se basa en lo siguiente:

El poder tributario federal se ejerce de acuerdo con las siguientes normas:

Primera: El Congreso de la Unión, conforme al artículo 73, fracción VII, tiene poderes concurrentes ilimitados.

Segunda: La fracción XXIX del artículo 73 señala poderes tributarios exclusivos de la Federación en algunas materias.

Tercera: La Federación tiene poder fiscal exclusivo sobre aquellas materias o fuentes de tributación que la Constitución Federal, en las fracciones III a VII³⁵ del artículo 117,

³²AR 8420/63, Planta Almacenadora de Gas y Hogar Sonora, S.A. SJF, VI Época, Vol. XXVI, 1ª parte, p. 35. Se sostiene la misma tesis en: AR 9531/65, Guillermo Perales Garza, 30-VII-68; AR 6968/65, Ernesto García Elizondo, 6-VI-67 y AR 9391/65, Juan José Leaña A., 15-VIII-67, visibles en *Informe del Presidente a la SCJN*, 1968, pp. 174-175.

³³Tesis jurisprudencial núm. 11, Apéndice al SJF, año 1965, Parte 1ª, Pleno, p. 42.

³⁴*Derecho Financiero Mexicano*, pp. 221-240.

³⁵El texto de la edición de 1992 de la obra citada de DE LA GARZA, dice "II y VII", pero por el contexto y por el hecho de que cita las fracciones III, IV, V, VI y VII, consideramos que a las fracciones a que se refiere son de la III a la VII, máxime que la II ya está derogada. Además, en la página 231 vuelve a citar, respecto de lo mismo,

prohíbe a los Estados.

Cuarta: La fracción X del artículo 73 no otorga facultades de legislación tributaria sobre dichas materias, aun cuando la reglamentación de las mismas, en su aspecto sustantivo, sí es exclusiva del Congreso de la Unión.

Quinta: La Federación puede delegar facultades a los Estados para que impongan tributos sobre aquellas materias en que la Constitución le concede soberanía tributaria exclusiva; dado que no hay prohibición al respecto en la Constitución y que en la realidad se ha hecho.

Sexta: El Congreso de la Unión no puede imponer prohibiciones o limitaciones al poder fiscal de los Estados que la Constitución Federal no haya establecido, porque con apoyo en los artículos 40 y 124 de la Constitución federal los Estados tienen facultades para legislar en todas aquellas materias que no son exclusivas del Congreso de la Unión.

Por su parte, el poder tributario de las entidades federativas, se ejerce con base a lo siguiente:

Primero: En principio, los Estados en la República mexicana concurren con la Federación en un poder tributario general, pues el artículo 124 de la Constitución federal mexicana no es aplicable a la distribución de poderes tributarios. *"Es una doctrina no discutida que la Constitución establece un sistema de concurrencia entre la Federación y los Estados en materia de tributación, con excepción de algunas materias reservadas a la Federación y algunas otras prohibidas a los Estados"*. Fundamenta el poder tributario de los Estados en el artículo 40, pues, dice, *"es en la autonomía o soberanía de los Estados donde radica el fundamento del poder tributario de los Estados, pues que es reconocido universalmente que la soberanía implica el poder de tributación y que la falta de dicho poder significa ausencia de soberanía. Además, el artículo 117, fracciones de la III a la VIII, significa que los Estados tienen un poder inherente y original de tributación, el cual ha tenido la Constitución que restringir en algunas materias"*.

Segundo: El poder tributario de los Estados es limitado, tanto de manera negativa (fracción XXIX del artículo 73), como de manera positiva (artículo 117, fracciones III a la VII y 115, fracción IV).

Tercero: En algunas materias el poder tributario de los Estados está sometido al poder legislativo ordinario, como son las señaladas por la fracción I del artículo 118 y la fracción IX del artículo 117.

las fracciones III a la VIII.

Según Ernesto Flores Zavala³⁶ el sistema de distribución de competencias tributarias conforme a la Constitución actual, descansa en las siguientes premisas:

Primera: El principio constitucional es que son concurrentes las facultades de la Federación y de los Estados para establecer impuestos, con las únicas excepciones que la propia Constitución ha establecido.

Segunda: Hay impuestos que pertenecen exclusivamente a la Federación, ya sea que expresamente se señalen (art. 73, fracción XXIX), ya sea que se faculte exclusivamente al Congreso de la Unión para legislar sobre determinadas materias (art. 73, fracción X), o prohibiendo a los Estados procurarse arbitrios (art. 117, fracción III).

Tercera: Hay impuestos reservados por la Constitución a los Estados (art. 117, fracción IX).

Cuarta: Hay impuestos que los Estados sólo pueden establecer con el consentimiento del Congreso de la Unión (art. 118, fracción I).

Quinta: La Federación no puede prohibir a los Estados el establecimiento de aquellos impuestos que corresponden a materias sobre las que la Constitución no ha establecido limitación alguna.

Sexta: La Federación no puede facultar a los Estados para establecer impuestos sobre materias que la Constitución ha reservado exclusivamente a la propia Federación.

c) Opinión personal

Si algo nos queda claro es que la Constitución no establece un sistema claro, lo cual es lamentable tratándose de facultades tan importantes como las tributarias. Se ha puesto el dedo en la yaga desde antes de la vigencia de la *Constitución de 24*, se ha pretendido solucionar el problema con las *leyes de clasificación de rentas*, se han celebrado tres *convenciones nacionales fiscales* (1925, 1932 y 1947), se han hecho múltiples reformas, se ha implantado un *sistema nacional de coordinación fiscal* y la confusión subsiste. Y no es que no se pueda solucionar el conflicto, es que no se ha querido, pues sin duda el primer paso sería limitar las facultades tributarias federales haciendo una enumeración expresa de las mismas.

La salida que le ha dado la Corte, nos parece poco jurídica y muy política, desgraciadamente como muchos de sus criterios. Y el tratamiento de la doctrina lo consideramos poco fundado, pues sus argumentos de más peso son las citas de las tesis de la

³⁶*Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, pp. 330-331.

Corte.

Para emitir nuestra opinión, iremos comentando cada uno de los puntos de la doctrina de Francisco de la Garza, que abarca todos los rescollos del problema.

El Congreso de la Unión, se ha dicho, tiene poderes concurrentes ilimitados. El origen de tal aseveración es sin duda la fracción VII del artículo 73, la cual, vista aisladamente, rompe de inicio con el principio del artículo 124 y lleva a afirmar lo concurrente e ilimitado de los poderes tributarios del Congreso de la Unión. Sin embargo, aun cuando aceptamos que la confusión tiene fundamento constitucional, nos parece que la conclusión no puede ser tan clara, ya que si tiene poderes ilimitados para imponer contribuciones, no hacía falta su otorgamiento exclusivo en determinadas materias como se hace en la fracción XXIX del propio artículo 73; pues si se querían otorgar de manera exclusiva, lo adecuado hubiera sido prohibirlas a los Estados como se hace en otras materias.

Que la fracción XXIX-A del artículo 73 señala poderes tributarios exclusivos de la Federación en algunas materias, no se cuestiona.

Que la Federación tiene poder fiscal exclusivo sobre aquellas materias o fuentes de tributación que la Constitución prohíbe a los Estados en las fracciones III a VIII del artículo 117, tiene sus bemoles. No le competen a la Federación por el solo hecho de prohibirlas a los Estados, le competen o bien porque expresamente se le han otorgado, o bien si se acepta el poder tributario ilimitado de la Federación, pero no por la sola prohibición a los Estados.

Sostiene De la Garza, y en general las tesis de la Corte, que la fracción X del artículo 73 no otorga facultades de legislación tributaria sobre dichas materias. La propia Corte sostuvo lo contrario en jurisprudencia definida como tesis número 11 del Pleno, del año de 1955, en la que estimó que de la fracción X del artículo 73 se deriva una facultad exclusiva de la Federación para establecer tributos sobre esas materias.³⁷ También Flores Zavala,³⁸ con el que coincidimos en este punto, sostiene que de la fracción X del artículo 73 se derivan poderes tributarios exclusivos de la Federación, *"porque los impuestos sólo pueden establecerse por medio de leyes y si sólo la Federación puede legislar sobre esas materias, sólo la Federación puede expedir leyes de impuestos que a ellas se refieran; si los Estados pretendieran gravar esas fuentes tendrían que legislar sobre esas materias y violarían el precepto constitucional"*.

Que la Federación puede delegar sus poderes tributarios exclusivos a los Estados, es totalmente inadmisibles. Aquí ya no se trata de facultades tributarias, sino de la facultad de delegar facultades exclusivas, y suponiendo, sin conceder, que en tratándose de facultades

³⁷SJF, VII Época, Vol. 48, 1ª Parte, p. 4.

³⁸Op. cit. p. 330.

hacendarias se rompe el sistema del artículo 124, no hay razón para concluir que también se rompe en tratándose de facultades de delegación. Por tanto, sólo podría delegarlas si expresamente ha sido facultada para ello por la Constitución.

El que el Congreso no puede imponer limitaciones al poder fiscal de los Estados, parece hasta ofensivo mencionarlo, y es que el Congreso no puede imponer limitaciones a los Estados de tipo alguno, sino sólo si así lo facultara la propia Constitución, y si en general así fuera, ¡hermoso federalismo el nuestro!. Quien puede limitar a los Estados es sólo el Constituyente, y en este caso, los Estados se limitarían a sí mismos.

Que los Estados concurren, en principio, con la Federación en un poder tributario general, porque el artículo 124 no es aplicable a la distribución de poderes tributarios y con base en el artículo 40, no es del todo cierto. Que no se aplica el artículo 124 se afirma con base en la fracción VII del artículo 73, que si bien es la que siembra la duda, no dice expresamente que sea una excepción al 124, y, por lo demás, si no se aplica, pues debería aplicarse. Y a lo que afirma De la Garza de que *"es una doctrina no discutida que la Constitución establece un sistema de concurrencia entre la Federación y los Estados en materia de tributación"*, para rebatirlo nos remitimos a su propia obra, donde con lujo de detalles cita todas las discusiones que al respecto ha habido. En cuanto a fundamentar el poder tributario de los Estados sólo en el artículo 40, olvidándose del 124, nos parece que De la Garza no ha acabado de entender el sistema federal.

Que el poder tributario de los Estados es limitado por la fracción XXIX del artículo 73 y las fracciones III a VII del artículo 117, no hay duda; aunque habría que agregar la fracción X del artículo 73.

Y, finalmente, que en algunas materias el poder tributario de los Estados está sometido al poder legislativo ordinario, como las señaladas en la fracción I del artículo 118 y fracción IX del artículo 117, es cierto; pero la limitación proviene originalmente por disposición del Constituyente.

En conclusión, consideramos que la distribución de competencias tributarias debe hacerse conforme al sistema del artículo 124, lisa y llanamente, con lo que se limitaría al poder federal enumerando expresamente sus facultades al respecto. Pues la inconveniencia de la práctica actual ha hecho que las rentas se centralicen de modo alarmante, creando con ello una dependencia patológica de los Estados hacia la Federación, ya que ésta recaba más de lo que ocupa, para luego efectuar participaciones *graciosas* a los Estados. En el peor de los casos, los Estados deberían hacer aportaciones al fisco federal para programas federales que tiendan al desarrollo regional uniforme, evitando así el rezago de los Estados más pobres.

CAPÍTULO IV PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS EN LA FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD GENERAL

1. Planteamiento

Señalamos ya al final del capítulo I de esta parte de nuestro trabajo, que las tres características esenciales del federalismo mexicano son la autonomía de los Estados, la existencia de dos ámbitos de competencia y la participación de los Estados en la formación de la voluntad general. De las dos primeras ya nos hemos ocupado y a continuación lo haremos de la tercera.

En la expresión *voluntad general* incluimos a la legislación federal, leyes y tratados, y a la revisión de la propia Constitución General de la República.

La participación de los Estados en la formación de la voluntad general puede ser directa o indirecta. La primera, que sólo se da en las reformas a la Constitución general, es la que se realiza mediante la intervención directa de los Estados, como entidades individuales, a través de sus Legislaturas; la segunda, que se da tanto en la legislación federal como en la revisión a la Constitución general, se realiza a través del Senado, como cámara representante de los Estados.

Ahora bien, consideramos esencial para el federalismo mexicano la participación de los Estados en la formación de la voluntad general por las siguientes razones: la participación en la revisión de la Constitución General, porque a través de ella los Estados tienen la certeza de seguir existiendo como verdaderos Estados autónomos, ya que sin su voluntad no podrían ser ampliadas las facultades de los Poderes Federales y, consecuentemente, restringidas las de ellos; es decir, la participación de los Estados es la garantía de la subsistencia del Estado federal. La participación en la formación de la legislación federal, por su parte, es esencial porque con ella se debe buscar el bien general de la nación, y la participación de los Estados garantiza que en esa búsqueda del bien general no se deje de lado a algún Estado en particular. Es decir, si sólo participara la Cámara popular, los Estados con mayor población prevalecerían sobre los menos poblados, desvirtuándose con ello el sistema federal.

Antes de exponer cómo se da la participación de los Estados, dedicaremos unos renglones al tratamiento de la Cámara de Senadores, ya que es precisamente a través de ella que se realiza la participación indirecta de los Estados en la formación de la voluntad general.

2. El Senado

a) Origen y naturaleza

El Senado, como institución federal, nació con el federalismo norteamericano, y fueron

precisamente las circunstancias que lo originaron las que informaron su naturaleza.

En la Convención de Filadelfia, reunida en mayo de 1787, se presentaron dos tendencias respecto de la formación del órgano Legislativo Federal: el *Plan de Virginia*, planteado por los Estados grandes, que proponía la integración de la Asamblea Legislativa mediante la designación de sus miembros en proporción a la población; y el *Plan de New Jersey*, presentado por los Estados pequeños, que proponía el sistema de Cámara única, con representación igual para todos los Estados. Para conciliar los intereses de ambos grupos, se presentó un tercer *Plan*, conocido por *Transacción de Connecticut*, que recogió del *Plan de Virginia* la representación proporcional, pero sólo para la Cámara de representantes, y del *Plan de New Jersey* el voto igual para los Estados dentro de otra Cámara, la de Senadores.

Así nació el bicamatismo propio del sistema federal, en el que una cámara representa al pueblo y otra a las entidades federativas.

Ese es, pues, el origen del Senado y esa su naturaleza, Cámara que representa a las entidades federativas.

b) Evolución histórica en México

El *Acta Constitutiva de la Federación*, de 31 de enero de 1824, primer documento constitucional del México independiente, instituyó el bicamatismo (art. 10) y respecto del Senado, prescribió que cada Estado nombraría dos senadores (art. 12).

La *Constitución de 24*, ratificó el bicamatismo (art. 7º), y establecía que "*el Senado se compondrá de dos senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años*" (art. 25).

La *Constitución de 36*, de tinte centralista, conservó el bicamatismo (art. 1º, Tercera Ley), pero obviamente el Senado ya no representaba a los Estados, pues éstos habían dejado de existir. Aquí comenzó a ser el Senado representante de clases.

En las *Bases Orgánicas de 43*, de centralismo más recalcitrante que la *Constitución de 36*, también se conservó el bicamatismo (art. 25), pero aquí el Senado sí adquirió totalmente el carácter de representante de clases, de ahí que en el Constituyente de 56 se le haya llamado *cuartel de invierno de las nulidades políticas, almacigo de obispos y generales*, entre otros calificativos.

El *Acta Constitutiva y de Reformas* de mayo de 1847, modificó la organización federalista del Senado prescrita por la *Constitución de 24*, entonces vigente, pues además de los dos senadores elegidos por cada Estado, habría otros dos nombrados por el Distrito Federal, y un número igual al de los Estados, electo a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones; pero, además, para

ser senador se requería, entre otras cosas, haber sido Presidente o Vicepresidente constitucional de la República; o por más de seis meses secretario de despacho; o individuo de las Cámaras; o por dos veces de una Legislatura; o por más de cinco años enviado diplomático; o ministro de la Suprema Corte de Justicia, o por seis años juez o magistrado; o jefe superior de hacienda; o general efectivo (arts. 6, 8 y 10). Es decir, además de que ya no sería sólo representación de los Estados, se mantenía el carácter aristocrático de la *Bases de 43*.

El *Proyecto* de la Comisión del Constituyente de 56 propuso el sistema unicamalista, y para convencer a la Asamblea de la conveniencia de la supresión del Senado se adujeron sólo razones históricas y teniendo en mente la imagen aristocrática del Senado, tanto de las *Bases Orgánicas de 43*, como del *Acta de Reformas de 47*. Y para suplir la principal función del Senado que es la representación igual de los Estados, se propuso en el artículo 69 del *Proyecto* que "*cuando la diputación de algún Estado, por unanimidad de sus individuos presentes, pidiere que una ley, además de la votación establecida en los artículos anteriores, se vote por diputaciones, se verificará así, y la ley sólo tendrá efecto si fuere aprobada en ambas votaciones*".

El artículo 53 del *Proyecto*, que establecía el unicamalismo, fue aprobado por cuarenta y cuatro votos a favor y treinta y ocho en contra, y pasó a ser el 51 de la *Constitución de 57*; pero el artículo 69 del *Proyecto* no se aprobó, borrándose con ello las únicas huellas del bicamalismo.

En las reformas de 13 de noviembre de 1874 a la *Constitución de 57* se restableció el bicamalismo (art. 51) y se prescribió que "*el Senado se compondrá de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal. La elección de senadores será indirecta en primer grado...*" (art. 58,A), y que sería renovado por mitad cada dos años (art. 58,B).

Originalmente la Constitución del 1917, que desde luego conservó el bicamalismo, estableció que "*la Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos*" (art. 56); que "*cada senador durará en su encargo cuatro años. La Cámara de Senadores se renovará por mitad cada dos años*" (art. 58), y que "*para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección*" (art. 59).

Por reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933, la organización del Senado quedó como sigue: se seguía componiendo de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, pero "*electos directamente y en su totalidad cada seis años*" (art. 56); se mantenía el requisito de la edad (art. 58), y se instituye la no reelección relativa de diputados y senadores (art. 59).

En reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1972, se reduce la edad mínima para ser senador, quedando en 30 años (art. 58).

Es, sin embargo, hasta 1993 cuando se modifica notablemente la organización del Senado, mediante el *Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de septiembre de 1993, y que corresponde al texto actualmente vigente.

El artículo 56 dispone que *"para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad, en elección directa, cada seis años"*.

Es importante tomar en cuenta lo señalado por los artículos tercero y quinto transitorios del *Decreto* por el que se reformó este artículo 56 y que a la letra dicen: *"ART. TERCERO.- En la elección federal de 1994 se elegirán, para cada Estado y el Distrito Federal, dos senadores de mayoría relativa y uno de primera minoría a la Legislaturas LVI y LVII del Congreso de la Unión, quienes durarán en funciones del 1º de noviembre de 1994 a la fecha del término del ejercicio d la última Legislatura citada. Para esta elección los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos en cada entidad federativa. En la elección federal de 1997, se elegirán a la Legislatura LVII un senador por cada Estado y el Distrito Federal, según el principio de mayoría relativa, quien durará en funciones del 1º de noviembre de 1997 a la fecha en que concluya la señalada legislatura. Para esta elección, los partidos políticos deberán registrar una lista con una fórmula de candidatos en cada entidad federativa". Y "ART. QUINTO.- Los senadores que se elijan a las LVI y LVII legislaturas del Congreso de la Unión durarán en sus funciones del 1º de noviembre de 1994 al 31 de agosto del año 2000. Los senadores que se elijan en 1997 durarán en sus funciones del 1º de noviembre de dicho año, al 31 de agosto del año 2000"*.

La modificación, pues, consistió en aumentar el número de Senadores de sesenta y cuatro a ciento veintiocho; en introducirse un *premio de consolación par los segundos lugares*, por aquello del senador de la primera minoría, y en quitársele a los Estados la facultad de declarar electo al que haya obtenido la mayoría, a través de sus Legislaturas, pues en lo sucesivo corresponderá a un *"organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios"*, en cuya integración no concurren los Estados directamente (arts. 60 y 41).

c) El Senado en el sistema federal

Nos ocupamos en este apartado de demostrar por qué el Senado sí es esencial en el sistema federal mexicano.

El maestro Tena Ramírez¹ afirma que la existencia del Senado como colegislador común no es signo específico del Estado federal. Para él, *"los elementos absolutamente necesarios del sistema federal son tres: una zona de materias retenidas por los Estados-miembros (en la que opera la autonomía constitucional), una zona de facultades delegadas en los Poderes Centrales y un sistema que garantice a los Estados-miembros la conservación del anterior status"*. Y ninguno de esos tres elementos se afecta por la no intervención de los Estados en la legislación federal ordinaria. *"El ejemplo de la Constitución norteamericana, al instituir el senado federal y prohibir en su artículo V que se prive a los Estados sin su consentimiento de la igualdad de votos en el mismo, ha inducido a considerar a dicha cámara como elemento específico del Estado federal. Pero la lógica estricta nos llevaría a conclusión contraria, ya que si se admite el respeto a la autonomía local excluye cualquier intromisión en ella de los Poderes Centrales, del mismo modo habría que evitar toda interferencia de los Estados como tales en la legislación federal. Esta interferencia a través del Senado puede justificarse histórica, política y aun socialmente, pero nunca al grado de convertirla en signo específico del Estado federal"*. En cambio, la participación directa de los Estados en la revisión de la Constitución general, sí es elemento inexcusable del sistema que tratamos, pues ella garantiza la persistencia del *status* federal.

Mouskheli,² por su parte, sostiene la tesis contraria, y afirma que la autonomía constitucional y la participación, directa e indirecta de los Estados en la creación de la voluntad federal son dos rasgos que se encuentran en todos los Estados federales y no podría haber Estado federal si uno de los dos estuviera ausente.

Tena Ramírez,³ al referirse a la tesis de Mouskheli, dice que, conforme a la teoría extrema de éste, la *Constitución de 1857* no era federal. Se olvida Tena Ramírez que las razones por las que se suprimió el Senado en la *Constitución de 57* fueron puramente históricas, mas no jurídicas, y que apenas siete años después de haber tenido real vigencia esa Constitución, se enmendó el error restableciendo el Senado. Decimos siete años porque de 1857 a 1867 la Constitución sirvió más como bandera del los liberales que de Norma Suprema de la nación. Además, tratar de desvirtuar una tesis doctrinal sometiéndola al crisol de su práctica en México, nos parece, por lo menos, poco afortunado.

Antes de exponer las razones por las que consideramos esencial el Senado en el sistema federal, trataremos de desvirtuar el principal argumento de Tena Ramírez y que lo lleva a sostener lo contrario.

¹*Derecho Constitucional Mexicano*, p. 140.

²Op. cit. pp. 223ss.

³*Derecho Constitucional Mexicano*, p. 140.

Según Tena Ramírez así como los poderes centrales no deben entrometerse en la autonomía local, tampoco debe haber intervención de los Estados en la legislación federal. No podemos aceptarlo. El respeto a la autonomía local se justifica porque los Estados se han reservado una serie de facultades relativas a su gobierno interior, y en éste nada se le ha atribuido al poder central. Sin embargo, a la inversa no funciona así, pues el poder central no se originó por sí solo y sus facultades no se las dio a sí mismo; sus atribuciones le fueron delegadas por los Estados para que se ocupara de los asuntos de interés general, y en ese interés general se incluye a todos y cada uno de los Estados, de ahí que sí se justifique la intervención de éstos en la legislación federal. Además, Tena Ramírez sólo se refiere a la participación del Senado en la legislación federal y se olvida que hay otras funciones de él que no son legislativas y que, por otra parte, sólo un órgano que represente equitativamente a los Estados las debe realizar en un régimen federal.

Así pues, lo consideramos esencial, primeramente porque siendo el Estado federal mexicano resultado de la unión de varios Estados que antes eran soberanos e independientes, es necesario que al menos en un órgano del gobierno federal se vean representados en igualdad de circunstancias, con igualdad de votos, independientemente de su tamaño y número de habitantes; lo cual se ve realizado precisamente en el Senado.

En segundo lugar, porque la legislación federal indirectamente afecta a los Estados pues se va a aplicar precisamente en el territorio de éstos, por lo que deben ellos participar en su formación también indirectamente, y ésto también se ve actualizado en el Senado.

En tercer lugar, porque hay tareas que corresponden al gobierno general que, por su naturaleza, deben ser realizadas por el órgano que represente a los Estados, pues son éstos los directamente afectados. Tales funciones son, entre otras, las siguientes: *"Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal... Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión; dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria; declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional... El nombramiento de gobernador se hará por el Senado, a propuesta en terna del Presidente de la República...; resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con este fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas..."* (art. 76, fracciones I, IV, V y VI). Y esto también se realiza a través del Senado.

Y en cuarto lugar, porque, como sostiene la Tesis de Le Fur,⁴ la participación de los Estados en el ejercicio de la soberanía no basta para caracterizar al Estado federal, ya que esta

⁴MARQUET GUERRERO, P., op. cit. p. 241.

participación se da en algunas provincias de Estados unitarios. Es necesario, además, que participen en su calidad de miembros del Estado federal en lo que constituye la substancia misma de la soberanía, es decir, en la voluntad del Estado federal todo entero y no sólo en el ejercicio de la soberanía referente a su territorio. Esa participación se consigue gracias a una organización especial del poder público que se concreta en la pluralidad de representantes y de órganos de soberanía, lo que es una consecuencia del doble carácter del Estado federal, integrado simultáneamente por individuos y colectividades miembros de una naturaleza especial. Así, los Estados particulares deben poseer una representación especial, una Cámara de Estados, cuya existencia resulta esencial al Estado federal. Por otra parte, también el pueblo en conjunto, debe tener una representación, so pena de desinteresarse de un Estado con el cual no entra jamás en relación. De ahí la existencia de una Cámara popular, la Cámara de diputados, integrada por representantes elegidos directamente por el pueblo, independientemente de los Estados particulares.

Es decir, el Senado es esencial al sistema federal porque ahí se actualiza el elemento federativo que debe tener el Congreso General, garantizando con ello la igual representación de los Estados. Por tanto, la existencia de dos Cámaras puede considerarse no sólo como natural, sino como necesaria dentro del Estado federal.

3. Participación de los Estados en la revisión de la Constitución

a) Antecedentes históricos

La *Constitución de 24* establecía como únicas facultades de participación directa de los Estados en sus reformas, la de hacer observaciones a determinados artículos de la Constitución y del *Acta Constitutiva* y la de presentar iniciativas de reformas (arts. 166, 170 y 52).

Sin embargo, sí había participación indirecta de los Estados a través del Senado, en todo el proceso de reformas a la Constitución, pues la pretendida reforma debía discutirse sucesivamente en ambas Cámaras (arts. 170 y 53).

La *Constitución de 36* daba a las Juntas Departamentales la facultad de iniciar reformas a la Constitución; pero tenía que oírse el dictamen de la mayoría de ellas antes de tomar en consideración la iniciativa; si convenían en la iniciativa la mayoría de las Juntas Departamentales, la misma no podría dejar de tomarse en consideración (art. 2 de la Séptima Ley; arts. 26, fracción III, 28 y 29 de la Tercera Ley).

En el *Proyecto de la mayoría* de la Comisión de Constitución de 25 de agosto de 1842, si bien la calificación de las reformas correspondía al Congreso, sólo podían presentar iniciativas de reformas constitucionales las Asambleas Departamentales y la Corte Suprema de Justicia en lo relativo al orden judicial (arts. 179ss).

En el *Proyecto de Constitución de la minoría* de la Comisión, de 26 de agosto de 1842, en lo relativo a las reformas de la Constitución, correspondía a las Legislaturas de los Estados lo siguiente: *"toda reforma... debe ser iniciada al menos por tres legislaturas... Tomada en consideración, el Congreso general aprobará la reforma redactándola en términos precisos y del todo conformes con la iniciativa, y la remitirá a las legislaturas para que den su voto, reducido a aprobar o reprobar sencillamente la reforma... para la ratificación se necesita el voto de los dos tercios de las legislaturas..."* (art. 83).

El segundo *Proyecto* de la Comisión, de 2 de noviembre de 1842, reproducía lo dispuesto por el primer *Proyecto de la mayoría*.

Las *Bases Orgánicas de 43* sólo daban a las Asambleas Departamentales la facultad de iniciar reformas a las mismas; debían tomarse en consideración las iniciativas de aquéllas en las que estuvieran de acuerdo la mayoría de las Asambleas (arts. 202, 53 y 54).

El *Acta Constitutiva y de Reformas* de 18 de mayo de 1847, sólo daba participación a los Estados cuando se tratara de reformas que limitaran en algún punto la extensión de los poderes de los Estados, pues en estos casos requerían, además de la aprobación de ambas Cámaras, de la aprobación de la mayoría de las Legislaturas (art. 28).

El *Proyecto de Constitución* presentado al Constituyente de 56, establecía en su artículo 125: *"La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Mas para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere: que un Congreso por el voto nominal de dos terceras partes de sus miembros presentes acuerde qué artículos deben reformarse; que este acuerdo se publique en los periódicos de toda la República tres meses antes de la elección del Congreso inmediato; que los electores al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los diputados; que el nuevo Congreso formule las reformas, y estas se someterán al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare en favor de las reformas, el ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución"*.

Sin embargo, el artículo 127 de la *Constitución de 57*, correlativo del 125 del *Proyecto*, quedó como sigue: *"La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas"*.

Tanto el *Proyecto* de Carranza, como el texto original del artículo 135 de la *Constitución de 17*, reprodujeron al pie de la letra el artículo 127 de la *Constitución de 57*.

Por Decreto de 11 de octubre de 1966, publicado el 21 de octubre del mismo año, se

adicionó el artículo 135 de la Constitución para quedar como sigue: "... *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*". Y así se ha mantenido hasta la fecha.

b) Participación actual de los Estados

Conforme a la disposición constitucional del artículo 135, se desprende que los Estados participan en la revisión de la Constitución General de manera directa, a través de sus Legislaturas, y de manera indirecta a través del Senado.

La participación indirecta, además de que puede darse desde la presentación de la iniciativa de reformas, se da en dos etapas del proceso de reforma: la discusión y la aprobación. Sometida la reforma al Senado, éste la discute y con la discusión pueden venir modificaciones al proyecto que le fue presentado. Una vez discutida, se somete a votación y para su aprobación requiere del voto de dos terceras partes de sus individuos presentes.

La participación directa, además de que puede darse también en la presentación del proyecto de iniciativa de reformas, sólo se da en la aprobación. Es decir, una vez aprobada la reforma por las Cámaras del Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, se somete a la aprobación de las Legislaturas de los Estados, requiriéndose, para que la reforma llegue a ser parte de la Constitución, que la aprueben la mayoría de las Legislaturas de los Estados. Sin embargo, las Legislaturas sólo deben decidir si la aprueban o no, pero no pueden hacer modificaciones al decreto que se les presenta, reduciéndose con ello su real participación.

En este punto, coincidimos en parte con el maestro Tena Ramírez, pues consideramos que no es indispensable la participación indirecta de los Estados, pero, de no existir ella (y aun existiendo), debería de dársele participación a las Legislaturas de los Estados también en la etapa de discusión y aumentar a dos terceras partes de las mismas los votos necesarios para su aprobación. Pero de ello no se sigue que el Senado no sea indispensable en un régimen federal, como sostiene Tena Ramírez.

En cambio, la participación directa sí es absolutamente esencial en un Estado federal y en ello coincide el grueso de la doctrina, pues ello garantiza precisamente la subsistencia del *status* federal, ya que le asegura a los Estados su existencia y sus competencias, que sólo pueden ser tocadas al revisarse la Constitución. Dicho de otra manera, si los Estados no participaran en las reformas a la Constitución, su autonomía quedaría a merced de quien tuviera la facultad de reformarla.

F. Jorge Gaxiola⁵ ha dicho que si en una Constitución de tipo federal se otorga la facultad de revisarla a un Constituyente especial o la revisión se pudiera hacer por medio de *referéndum*, la forma federal sobreviviría a pesar de quedar excluida la participación de los Estados miembros, por lo que la participación directa no es signo específico del Estado federal.

Definitivamente no estamos de acuerdo con Gaxiola, pues, como atinadamente dice Tena Ramírez,⁶ *"transferir al titular que se quiera, así sea el pueblo, la potestad de mermar o aniquilar la personalidad de los Estados sería contrario a lo que, de mero antecedente histórico, se ha convertido en la razón de ser del sistema. Y no se diga que la voluntad de los Estados se manifiesta en el hecho de enajenarla, en entregarla mediante una primera reforma, en la que ellos participarían, a un titular que después podrá reformarla a su antojo sin el concurso de los Estados. Precisamente lo que no pueden hacer los Estados, si tratan de conservar el sistema federal, es desprenderse de su facultad de intervenir en las revisiones constitucionales, por lo menos en aquellas que afecten a su existencia y a sus competencias. Poco importa que el Constituyente ad hoc o el referéndum no toquen a los Estados; el sólo hecho de que puedan hacerlo sin la intervención de éstos, quebranta fundamentalmente el sistema... Y si bien es cierto, según lo anticipamos, que el sistema federal se ha desvinculado de sus orígenes históricos para convertirse en mera técnica constitucional, sin embargo hay ciertos elementos que, aunque nacidos de la experiencia, fueron y siguen siendo elementos conceptuales, integrantes lógicos de la definición. Entre ellos cuenta la voluntad inalienable de los Estados de seguir siendo Estados"*.

4. Participación de los Estados en la formación de la legislación federal

En este punto debemos distinguir la legislación ordinaria, por llamarla de algún modo, y los tratados internacionales, por lo que trataremos de ambos por separado.

a) Participación en la legislación ordinaria

Antes de referirnos a cómo se da esa participación en la actualidad, haremos brevemente un recorrido en nuestra historia constitucional.

Conforme a la *Constitución de 1824* las Legislaturas de los Estados podían presentar iniciativas de leyes o decretos (art. 52), dándose con ello la posibilidad de una participación directa de los Estados, aun cuando sólo fuera en la primera etapa de la formación de las leyes. Además se daba la participación indirecta a través del Senado, como Cámara de origen o Cámara revisora, indistintamente, salvo en las iniciativas relativas a contribuciones o impuestos, las cuales siempre debían iniciarse en la Cámara de Diputados (art. 51).

⁵Citado por TENA RAMÍREZ, F., *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 141.

⁶*Derecho Constitucional Mexicano*, p. 141.

Tanto en la *Constitución de 36*, como en las *Bases Orgánicas de 43*, si bien participaba el Senado, no participaban los Estados, pues éstos habían sido convertidos en Departamentos.

Durante el segundo período de vigencia de la *Constitución de 24*, en virtud de las modificaciones que introdujo el *Acta Constitutiva y de Reformas de 47* en la configuración del Senado, se daba la participación indirecta de los Estados a través de éste, pero de alguna manera entorpecida por la intervención de los senadores no nombrados por los Estados.

En la *Constitución de 57*, suprimido el Senado, la única participación de los Estados se podía dar en la iniciativa de las leyes a través de sus Legislaturas; pese a que el *Proyecto* presentado por la Comisión, preveía la participación de los Estados en la votación de las leyes a través de sus diputaciones (art. 69).

A partir de 1874, con la restitución del Senado, se vuelve a dar participación indirecta a los Estados en la formación de las leyes, obrando aquél como Cámara de origen o revisora, indistintamente, excepto en los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, las cuales deberían discutirse primero en la Cámara de diputados (art. 70). Además, quedaba como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que a su juicio debían decretarse para cubrirlo (art. 72-A).

Llegamos así a la *Constitución de 17* que prácticamente desde su texto original ha mantenido las mismas disposiciones al respecto, por lo que sólo nos ocuparemos del texto actual.

Por lo que se refiere a la iniciativa de leyes o decretos, pueden participar los Estados a través de sus Legislaturas o a través de los propios senadores (art. 71).

En la discusión y aprobación de los proyectos de leyes o decretos, sólo participan indirectamente a través del Senado, que puede actuar como Cámara de origen o Cámara revisora, indistintamente, salvo los que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, los cuales siempre se discutirán primero en la Cámara de Diputados (art. 72). Además, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación (art. 74).

Finalmente, respecto de las razones por las que consideramos esencial la intervención de los Estados en la creación de la legislación ordinaria, remitimos al lector al apartado 2 del presente capítulo, en obvio de repeticiones.

b) Participación en los tratados internacionales

También en este punto, primero haremos un breve recorrido histórico y posteriormente

nos ocuparemos de lo actualmente vigente.

En el *Acta Constitutiva* de 1824 correspondía la celebración de los tratados internacionales al Presidente de la República, pero requerían la aprobación del Congreso General (art. 16, fracción XI). Consecuentemente en la *Constitución de 24* se mantiene esas disposiciones (arts. 50, fracción XIII y 110, fracción XIV).

En la *Constitución centralista de 36*, igualmente correspondía al Presidente de la República la celebración de los tratados, y también requerían de la aprobación del Congreso General (art. 44, fracción VIII, Tercera Ley y 17, fracción XX, Cuarta Ley).

Semejantes disposiciones encontramos en los *Proyectos de 42*, salvo en el presentado por la minoría de la Comisión, pues en éste no se le daba intervención al Congreso General (art. 60, fracción VII).

En la *Bases Orgánicas de 43* igualmente correspondía la celebración al Ejecutivo y la aprobación al Congreso (arts. 66, fracción VII y 87, fracción XVI).

El *Acta Constitutiva y de Reformas* de 1847 no modificó lo establecido al respecto por la *Constitución de 24*.

En la *Constitución de 57*, también correspondía la celebración al Presidente de la República y la aprobación al Congreso General, integrado sólo por la Cámara de Diputados (art. 72, fracción XIII y 85, fracción X).

Con las reformas realizadas a la *Constitución de 57* en 1874, restituido el Senado, se le dio a éste exclusivamente la facultad de aprobar los tratados celebrados por el Ejecutivo (art. 72, B, fracción I).

La *Constitución de 17* reprodujo al respecto las disposiciones de la de 57 reformada en 1874 y hasta la fecha no se han modificado.

Así pues, en la actualidad corresponde al Presidente de la República la celebración de los tratados, pero deben ser sometido a la aprobación del Senado (arts. 89, fracción X y 76, fracción I), por lo que los Estados participan indirectamente en la aprobación de los mismos, precisamente a través del Senado.

Igualmente respecto de las razones por las cuales consideramos esencial la participación de los Estados en los tratados internacionales, en obvio de repeticiones, remitimos al lector al apartado 2 de este mismo capítulo.

CAPÍTULO V DEFENSA DEL FEDERALISMO

1. Planteamiento

Nos hemos ocupado en los capítulos precedentes del estudio del federalismo mexicano en la actualidad, mediante el análisis de las tres características que consideramos esenciales: la autonomía constitucional de los Estados, la existencia de dos competencias y la participación de los Estados en la formación de la voluntad general; características claramente plasmadas en nuestro texto constitucional.

Sin embargo, si toda esa organización federal que instituye nuestra Ley Suprema pudiera ser violada o desacatada impunemente, los preceptos constitucionales que la contienen no pasarían de ser declaraciones demagógicas, principios teóricos o mandamientos éticos. Nada más inaceptable que eso, pues si alguna ley debe ser cumplida y obedecida, sea espontánea o sea coercitivamente, es la Ley Suprema y Fundamental del país.

Antes de seguir adelante, nos detendremos brevemente para demostrar el carácter de Ley Suprema de la Constitución, siguiendo para ello la exposición que al respecto hace el maestro Tena Ramírez.¹

El carácter de Ley Suprema de la Constitución presupone dos condiciones: que el Poder Constituyente es distinto y superior a los poderes constituidos y que la Constitución es rígida y escrita.

Si los órganos de poder reciben su investidura y sus facultades de una fuente superior a ellos mismos, como es la Constitución, eso quiere decir que el autor de la Constitución debe ser distinto y estar por encima de la voluntad particular de los órganos. La separación y supremacía del Poder Constituyente respecto a los poderes constituidos, que responde a una necesidad lógica, actúa por otra parte con diferencias de tiempo y de funciones. Cronológicamente el Constituyente precede a los poderes constituidos, pues cuando aquél ha elaborado su obra, formulando y emitiendo la Constitución, desaparece del escenario jurídico del Estado, para ser substituido por los órganos creados. En cuanto a la diferencia de funciones, el Poder Constituyente no gobierna, sino sólo expide la ley en virtud de la cual gobiernan los poderes constituidos; éstos, a su vez, sólo gobiernan en los términos y límites señalados por la ley emanada del Constituyente, sin que puedan en su carácter de poderes constituidos alterar en forma alguna la ley que los creó y los dotó de competencia.

Ahora bien, esa intangibilidad de la Constitución en relación con los poderes constituidos significa que la Constitución es rígida, pues de lo contrario sería flexible, como

¹*Derecho Constitucional Mexicano*, pp. 12ss.

es el caso de la Constitución inglesa, la cual eventualmente puede ser tocada por el Legislativo ordinario. La rigidez de una Constitución proviene, por tanto, de que ningún poder constituido pueda tocarla, ni siquiera el Legislativo. Además la rigidez de una Constitución encuentra su complemento en la forma escrita, pues ello le da seguridad y claridad.

La intangibilidad de la Constitución respecto de los poderes Ejecutivo y Judicial es comúnmente aceptada, mas no así en relación con el Legislativo. Rousseau, sin duda influido por la práctica tradicional inglesa, sostuvo que, por radicar la soberanía en el cuerpo Legislativo, para éste no hay limitaciones. No compartimos su opinión, pues el Legislativo ordinario, por recibir su ser y su quehacer de la propia Constitución, en ella precisamente encuentra su límite, por lo que también para éste es intangible.

Abundando en lo anterior, citamos a continuación el autorizado comentario del profesor austriaco Hans Kelsen y de dos de los más grandes glosadores de la Constitución norteamericana, perfectamente aplicables a nuestro sistema jurídico, Hamilton y Marshal.

Kelsen² expresaba así el carácter de Ley Suprema de la constitución: *"El derecho regula su propia creación, en cuanto a que una norma jurídica determina la forma en que otra es creada, así como, en cierta medida, el contenido de la misma. La unidad de todo sistema jurídico lo constituye precisamente, la norma de más alto grado, la norma básica o fundamental, que representa la suprema razón de validez de todo el orden jurídico de una nación y la legitimidad de la autoridad. Es la Constitución, el nivel más alto dentro del derecho nacional, la premisa mayor de la que las demás normas jurídicas derivan sus conclusiones, fuente en donde las leyes corren por su cauce. Ley fundamental cuya función consiste en regular los órganos y el procedimiento de la propia producción jurídica general, la cual, en algunos casos, prescribe su contenido"*.

El texto de Hamilton³ se refiere a la subordinación del Poder Legislativo a la Constitución. *"No hay proposición que se apoye sobre principios más claros que la que afirma que todo acto de una autoridad delegada, contrario a los términos del mandato con arreglo al cual se ejerce, es nulo. por lo tanto, ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido. Negar esto equivaldría a afirmar que el mandatario es superior al mandante, que el servidor es más que su amo, que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo y que los hombres que obran en virtud de determinados poderes pueden hacer, no sólo lo que éstos no permiten, sino incluso lo que prohíben"*.

El de Marshal⁴ es tomado de la célebre ejecutoria Marbury vs. Madison, y en él traza

²Teoría Pura del Derecho, p. 109.

³Op. cit. p. 339.

⁴Citado por TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, pp. 14-15.

magistralmente, el entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia norteamericana, el sistema de una Constitución rígida y escrita, como es la de Estados Unidos: *"Que el pueblo tiene derecho original para establecer para su futuro gobierno, los principios que en su opinión mejor logren su propia felicidad, es la base sobre la cual todo el sistema americano ha sido erigido. El ejercicio de ese derecho original, requiere un gran esfuerzo, que no puede ni debe ser frecuentemente repetido. En consecuencia, los principios así establecidos, se estiman fundamentales. Y como la autoridad de los cuales emana, es suprema y no puede obrar con frecuencia, la intención al establecerlos es de que sean permanentes. Esa voluntad original y suprema, organiza al Gobierno y asigna a sus diversos departamentos sus poderes respectivos. Puede marcarse un alto ahí o bien establecerse ciertos límites que no pueden ser propasados por ninguno de dichos departamentos. El gobierno de los Estados Unidos encaja dentro de la última descripción. Los poderes del Legislativo quedan definidos y limitados; y para que esos límites no puedan ni equivocarse ni olvidarse, fue escrita la Constitución. ¿Con qué objeto se consagran tales límites por escrito, si esos límites pudieran en cualquier tiempo sobrepasarse por las personas a quienes se quiso restringir? La distinción entre gobiernos de poderes limitados y los poderes ilimitados, queda abolida si los límites no contienen a las personas, a las cuales les han sido impuestos y si lo prohibido y lo permitido se equiparan. Éste es un razonamiento demasiado obvio para dejar lugar a dudas y lleva a la conclusión de que la constitución controla a cualquier acto legislativo que le sea repugnante; pues de no ser así, el Legislativo podría alterar la constitución por medio de una ley común. Si el primer extremo de la alternativa es la verdad, entonces un acto legislativo contrario a la Constitución, no es una ley, si el segundo extremo de la alternativa es el verdadero, entonces las constituciones escritas son intentos absurdos por parte del pueblo, para limitar un poder que por su propia naturaleza es ilimitable. Ciertamente que todos aquellos que han elaborado constituciones escritas, las consideran como la ley fundamental y suprema de la nación y, en consecuencia, la teoría de todo gobierno de esa naturaleza tiene que ser que una ley del congreso que repugnara a la Constitución, debe considerarse inexistente. Esta teoría, por su esencia misma, va imbibida en una constitución escrita y, en consecuencia, este tribunal tiene que considerarla como uno de los principios fundamentales de nuestra sociedad. No puede, pues, perderse de vista el seguir considerando el problema que se estudia..."*

Aplicando lo expuesto a nuestro sistema jurídico, resulta obvio que la Constitución es la Ley Suprema, dado que se cumplen cabalmente las condiciones necesarias para ser tal: la separación y supremacía del Poder Constituyente respecto de los poderes constituidos, además de ser una consecuencia lógica también en nuestro medio, deriva de las diferencias de tiempo y de funciones de los mismos; su carácter de rígida le viene de su intangibilidad respecto de los poderes constituidos y también se complementa por su forma escrita.

Pero por si el razonamiento jurídico no bastara, nuestra Constitución expresa su propia supremacía en varios de sus preceptos, como son el artículo 133, el 135, el 128 y el 41.

El artículo 133, que, dicho sea de paso, infelizmente sigue sin corregirse a pesar de las múltiples reformas a la Constitución, dice en su primera parte: *"Esta Constitución, las*

leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión...". Aunque la fatal redacción del texto nos lleva a pensar a primera vista que no sólo la Constitución es la Ley Suprema, sino también las leyes del Congreso de la Unión y los tratados, derivase sin embargo del propio texto que la Constitución es superior a las leyes federales y a los tratados, pues aquéllas deben emanar de ella y éstos deben estar de acuerdo con la misma. Se incluye, pues, y esto medianamente salva la mala redacción del artículo, el principio de subordinación de los actos legislativos respecto a la norma fundamental.

También a primera vista, el texto del artículo 133 parece proclamar la supremacía de la legislación federal sobre la local, cuestión que, por ahora, sólo dejamos incoada, pues de ella nos ocuparemos cuando volvamos a tratar del artículo 133 en el apartado relativo a la defensa de la Constitución en la actualidad en este mismo capítulo.

El artículo 135 proclama también la supremacía de la Constitución al instituir un procedimiento más complicado para ser reformada, adicionada o revisada, que el correspondiente a las leyes ordinarias.

Por otra parte, la supremacía de la Constitución también de alguna manera la encontramos consignada en el artículo 128, según el cual *"todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen"*. Ciertamente se refiere también a las leyes secundarias, pero acertadamente se consigna también el principio de subordinación de los actos legislativos respecto a la Norma Fundamental.

Finalmente, en el artículo 41 también se proclama la supremacía de la Constitución, y aquí ya no respecto de cualquier otro poder o de cualquier otra ley, sino respecto del Poder Constituyente de los Estados y de las Constituciones locales de los mismos. Así, al estipular que éstas *"en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto Federal"*, no se está refiriendo a otros preceptos, sino precisamente a la Constitución General que es donde se contiene el Pacto Federal.

Hasta aquí, hemos demostrado el carácter de Ley Suprema de la Constitución y que, por ser tal, debe ser cumplida y obedecida, antes que cualquier otra ley, sea espontánea o sea coercitivamente. Ciertamente que el tema de este capítulo es la defensa del federalismo y no la defensa de la Constitución, pero, aunque no todo en la Constitución es federalismo, no hay federalismo fuera de la Constitución, por tanto, para tratar de la defensa de aquél, necesariamente tendremos que tratar de la defensa de ésta.

Dividiremos, pues, nuestra exposición en tres apartados: primero trataremos del control de la constitucionalidad en general y a través de la historia Constitucional de México, después haremos lo propio con el control de la constitucionalidad en la actualidad en México

y, finalmente, nos ocuparemos de la intervención federal en los Estados, para ver hasta donde es un medio de defensa del federalismo.

2. El control de la Constitucionalidad

La Constitución, como Ley Suprema, debe ser cumplida y obedecida, antes que cualquier otra ley, y para ello requiere de una defensa, de un control o de una garantía que permita prevenir su violación, castigar su desacatamiento y reintegrar el orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado. Y precisamente al conjunto de instrumentos jurídicos y procesales que permiten alcanzar esos tres objetivos es a lo que nosotros llamamos control de la constitucionalidad y que otros autores llaman defensa constitucional, garantía constitucional, etcétera.

Cierto que el respeto a la Constitución debe ser, en principio, espontáneo y natural y que las violaciones a la misma se deben considerar sólo como excepción en un Estado de derecho. Pero, aun considerada como excepción, la violación a la Constitución debe ser prevenida, castigada y reparada, por lo que además de la manera normal de guardar la Constitución, que es su observancia voluntaria, es necesario que en todo régimen constitucional exista un medio de protegerla contra las transgresiones, ya provengan éstas de un mal entendimiento de los preceptos o ya del propósito deliberado de quebrantarlos.

Las violaciones a la Constitución, en principio, pueden provenir tanto de los particulares como de los órganos de poder, sin embargo *"la defensa de la Constitución debe levantarse frente a los poderes públicos, cuyas limitaciones son el objeto de la propia Constitución"*, pues esas limitaciones de los poderes entre sí y de los poderes en relación con los particulares, sólo pueden ser saltadas e infringidas por los mismos órganos limitados. Y no es que las violaciones de los particulares a la Constitución no sean prevenidas, castigadas y reparadas, sino que su prevención, castigo y reparación, que por otra parte se contempla en leyes secundarias, son medidas que no se adoptan para salvaguardar a la Constitución, sino por estimarse que el acto del particular violatorio de la Constitución engendra un malestar en la sociedad que merece ser sancionado como delito o como falta administrativa. Por tanto, *"la defensa típicamente constitucional es la que se erige para contener a los poderes dentro de sus órbitas respectivas"*.⁵

Para efectos de sistematización, trataremos separadamente de las garantías del derecho público en general, de los conceptos que se distinguen dentro de los sistemas de control de la constitucionalidad, de los medios y de los sistemas de control de la constitucionalidad y de la evolución histórica del control de la constitucionalidad en México.

a) Garantías del derecho público

⁵TENA RAMÍREZ, F., *Derecho Constitucional Mexicano*, pp. 491-492.

George Jellinek⁶ opina que toda teoría particular del derecho político puede y debe, para completar su programa, ordenar y exponer en categorías generales los distintos medios que existen para garantizar al derecho público. Así, el derecho público, como todo derecho, conoce tres clases de garantías: las sociales, las políticas y las jurídicas.

Las primeras son las grandes fuerzas sociales, como son la religión, las costumbres y la moralidad social, las cuales influyen constantemente en la formación y desenvolvimiento del derecho y aseguran su validez conjuntamente con otras fuerzas. Estas garantías, aun cuando por sí solas son capaces de asegurar la validez del derecho, sólo lo garantizan de un modo imperfecto, y, por consiguiente, el derecho mismo resulta imperfecto.

Las garantías políticas consisten en las relaciones reales de poder entre los factores políticos organizados. Así, la garantía política de más importancia en la organización del Estado radica en la naturaleza misma de la división de poderes, y en la organización del Estado federal, en la división de competencias entre los poderes federales y los locales. Estas garantías, al igual que las sociales, no ofrecen una completa seguridad.

Las garantías jurídicas, por su parte, por ser susceptibles de un cálculo seguro, garantizan de modo más conveniente al derecho y permiten limpiar a éste de sus imperfecciones. Para Jellinek, las instituciones mediante las cuales estas garantías jurídicas se obtienen, se dividen en cuatro clases: de fiscalización, que permiten el examen de las acciones de los órganos y miembros del Estado, y que se subdividen en fiscalización administrativa, financiera y parlamentaria; de responsabilidad individual, que se exige a todo titular de un órgano del Estado, como individuo; la función jurisdiccional, que corresponde al Estado para la protección del Derecho en su totalidad, y los medios jurídicos, que son aquellos que están a la disposición de los súbditos para que puedan conseguir sus derechos públicos.

b) Los conceptos

Dentro de los sistemas de control de la constitucionalidad se pueden distinguir los siguientes conceptos: el objeto o materia de control, el criterio del control, el órgano de control, el procedimiento de control y los efectos del control.

Estos cinco conceptos fueron señalados por Hans Kelsen,⁷ pero sólo los refirió al control de la constitucionalidad de las leyes, por lo que nosotros, si bien tomándolos de él, los referiremos a los actos de las autoridades en general.

El objeto o materia del control, obviamente, debe ser todo acto realizado en funciones

⁶Op. cit. pp. 591ss.

⁷*Teoría pura del Derecho*, p. 187ss.

de gobierno, ya sea que se dé de gobernante a gobernado o de los gobernantes entre sí.

El criterio de control no debe ser otro que la adecuación o no del acto con la Constitución.

El órgano de control se refiere a la autoridad que ejerce el control de la constitucionalidad, y éste puede ser un órgano político o uno judicial, dependiendo de cada sistema jurídico.

El procedimiento de control es lo relativo a la manera o el camino que ha de seguirse por el órgano de control para ver si un acto, objeto del control, se adecúa o no a la Constitución.

Y, finalmente, los efectos del control, es decir, las consecuencias que trae consigo la declaración por parte del órgano de control sobre la constitucionalidad del acto objeto del control.

De esos cinco conceptos que acabamos de mencionar vamos a considerar sólo tres, pues tanto el objeto o materia de control, como el criterio del control, nos parece que no presentan grandes diferencias entre los sistemas jurídicos. Así, tomando en cuenta los efectos del control, podemos señalar que existen tres tipos de medios de control de la constitucionalidad; y tomando en consideración tanto el órgano de control como el procedimiento de control, podemos distinguir dos sistemas diferentes de control de la constitucionalidad.

c) Los medios de control

Tomando como criterio para clasificar los medios de control, los efectos del mismo, nos encontramos que existen tres clases diferentes: los preventivos, los represivos y los reparadores.

Los medios preventivos derivan del principio de supremacía constitucional y son aquellos preceptos que establecen un autocontrol de la propia Ley Fundamental, circunscribiendo la actuación de los poderes y autoridades del Estado dentro de las competencias preestablecidas, a modo de evitar sus interferencias recíprocas y con los derechos individuales y sociales.

Los medios represivos son aquellos que sirven para castigar a quienes han cometido una infracción a la Constitución, y que generalmente están señalados en la propia Constitución y en los códigos penales.

Los medios reparadores son *"los que tiene por objeto restablecer el Estado de derecho*

quebrantado cuando se desconocen los preceptos constitucionales".⁸

De los tres tipos de medios de control de la constitucionalidad es obvio que los que propiamente realizan esa función de control son los reparadores, pues los preventivos y represivos, si bien también son importantes, no traen consigo el restablecimiento de la constitucionalidad, que debe ser el principal objetivo del control, aunque sin descuidar la prevención y el castigo.

Así pues, lo ideal es que en un sistema jurídico existan los medios que prevengan las violaciones a la Constitución, los medios que, dada la violación, castiguen al infractor, y los medios que restablezcan la constitucionalidad.

d) Los sistemas de control

Tomando como criterio para clasificar los sistemas de control de la constitucionalidad, tanto al órgano de control, como al procedimiento de control, podemos distinguir dos sistemas diferentes: el sistema de control político y el sistema de control judicial o jurisdiccional.

En el sistema de control político se confía la defensa o guarda de la Constitución a un órgano político, el cual lo lleva a cabo mediante un procedimiento en el que el punto de referencia son los efectos políticos de la declaración de constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto materia de control. Generalmente el control político se utiliza respecto de los actos legislativos y tiene efectos *erga omnes*. En cuanto al órgano político al que se le encomienda esta tarea, puede ser alguno de los ya existentes dentro de la división de poderes o bien, puede ser creado uno *ad hoc*.

En el sistema de control judicial se confiere la tarea de velar por la Constitución a un órgano judicial, que lo lleva a cabo mediante un procedimiento judicial, es decir, mediante un juicio, en el que el punto de referencia es lo jurídico o antijurídico del acto objeto de control. Generalmente el control judicial, que se utiliza tanto para actos legislativos, como para los demás actos de los poderes constituidos, define la constitucionalidad únicamente respecto del caso concreto que se ventila y con eficacia exclusivamente para ese caso.

Vistos los dos sistemas, consideramos que lo más adecuado es el control judicial, debido a que la constitucionalidad es un problema esencialmente jurídico, sin desconocer que conlleva efectos políticos; pero la declaración de constitucionalidad o inconstitucionalidad debe tener efectos particulares, cuando el acto materia de control tenga también sólo efectos particulares, y efectos generales, cuando el acto objeto de control tenga también efectos generales.

⁸KESTLER FARNÉS, M., *Introducción a la Teoría Constitucional Guatemalteca*, p. 273.

e) Evolución del control de la constitucionalidad en México

La *Constitución de 1824* no consignaba un sistema de control de la constitucionalidad, pues a lo más que llegó fue a señalar como facultad de la Corte Suprema de Justicia, la de "conocer de las infracciones a la Constitución y a las leyes federales" (art. 137, fracción V, inciso sexto). Ciertamente que juzgada teóricamente tal disposición, la misma encierra un principio de control de la constitucionalidad y de la legalidad, que debió haberse reglamentado por una ley especial, pero su utilidad práctica fue nula, pues bajo la vigencia de la *Constitución de 24* nunca se expidió la ley reglamentaria del citado precepto.

La propia *Constitución de 24*, confirió al Consejo de Gobierno, que funcionaba en los recesos del Congreso General (art. 113), entre otras atribuciones, la de "velar sobre la observancia de la Constitución, de la Acta Constitutiva y leyes generales, formando expediente relativo a estos objetos" (art. 116, fracción I). Tal facultad implicaba un incipiente control político de la constitucionalidad; incipiente tanto por su no práctica, como porque se le atribuía a un órgano político que sólo funcionaba en los recesos de otro, por lo que de haber funcionado, sólo hubiera sido de modo intermitente. Además, es curioso que el órgano político al que sustituía en sus recesos no tuviera esa facultad.

La *Constitución centralista de 1836* estableció un sistema de control político de la constitucionalidad, creando para ello un órgano *ad hoc*, como lo fue el Supremo Poder Conservador, a imitación del Senado conservador francés. Entre las atribuciones de dicho poder, como órgano guardián de la Constitución, encontramos la de "declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarias a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el Supremo Poder Ejecutivo, o la Alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo, en representación que firmen dieciocho por lo menos", la de "declarar, excitado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas", y la de "declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades" (art. 12, fracciones I, II y III, Segunda Ley). Por lo demás, las declaraciones del Supremo Poder Conservador tenían efectos *erga omnes* y no sólo para el caso concreto (art. 15, Segunda Ley).

En 1840 vieron la luz dos documentos de capital importancia en lo relativo al control de la constitucionalidad. El primero de ellos, de junio de ese año, fue el *Voto particular* de José Fernando Ramírez,⁹ elaborado en ocasión del *Proyecto de reformas a la Constitución*

⁹El texto completo del *Voto particular* de José Fernando Ramírez puede ser consultado en la obra de TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, pp. 286-302.

de 36, y en él por primera vez (la segunda si se toma en cuenta lo establecido por la *Constitución de 24*) se propuso el control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos del Ejecutivo a cargo de la Suprema Corte de Justicia, mediante un procedimiento que el propio Ramírez llamó *reclamo*. Refiriéndose a la Suprema Corte de Justicia, decía en su *Voto*: "*Mas yo pretendo añadirle otra facultad dentro de su órbita: la idea parecerá a primera vista extraña; pero ni es enteramente nueva, ni carece de sólidos fundamentos, antes se encontrará apoyada en la razón y en la experiencia... Esas corporaciones, como he dicho, están por naturaleza aisladas, y como excéntricas respecto de los negocios públicos: este aislamiento les da necesariamente un carácter de imparcialidad muy importante, o por mejor decir, indispensable para resolver en la calma de las pasiones, escuchando solamente la voz de la justicia... ¿Qué remedio más a propósito que ocurrir a una corporación, que puede llamarse esencialmente imparcial, para que pronuncie su fallo sobre la inconstitucionalidad de una ley?... Lo que he expuesto a cerca de las leyes, es por mayoría de razón aplicable a los actos del Ejecutivo. Yo, como he dicho antes, no estoy por la existencia del Supremo Poder conservador: ninguna otra medida podía, en mi concepto, reemplazar su falta, que conceder a la Suprema Corte de Justicia una nueva atribución por la que cuando cierto número de Diputados, de Senadores, de Juntas Departamentales reclaman alguna ley o acto del Ejecutivo, como opuesto a la Constitución, se diese a ese reclamo el carácter de contencioso y se sometiese al fallo de la Corte de Justicia...*".

En diciembre del mismo 1840, el Congreso de Yucatán conoció de un *Proyecto de Constitución*, cuyo autor principal, si no el único, fue Manuel Crescencio Rejón, en el que se instituye un medio de control judicial de la constitucionalidad, el cual fue llamado *amparo*. En el artículo 53 se establecía: "*Corresponde a este tribunal reunido (la Suprema Corte de Justicia del Estado): 1.- Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección, contra las leyes y decretos de la legislatura que sean contrarios a la Constitución; o contra las providencias del Gobernador o Ejecutivo reunido, cuando en ellas se hubiese infringido el Código fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas*". Por su parte, los artículos 63 y 64 disponían: "*los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos garantizados por el artículo anterior a los que les pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados*" (art. 63); "*de los atentados cometidos por los jueces contra los citados derechos, conocerán sus respectivos superiores con la misma preferencia de que se ha hablado en el artículo precedente, remediando desde luego el mal que se les reclame, y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías*" (art. 64). Encontramos, pues, en el *Proyecto* de Rejón los dos principios fundamentales del juicio de amparo que se mantienen hasta la fecha: la instancia de la parte agraviada y la relatividad de las sentencias que en dicho juicio se dictan.

En el *Proyecto de Constitución de la mayoría* de la Comisión, de 25 de agosto de 1842, se establecía un sistema de control político de la constitucionalidad, aunque se le dio el nombre de *conservación de la Constitución*, la cual pertenecía a los Supremos Poderes de

la nación y a los Departamentos (art. 169), de la manera siguiente: correspondía a la Cámara de Diputados declarar la nulidad de los actos de la Corte Suprema de Justicia o de sus salas (art. 170), y correspondía al Senado declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo y resolver las dudas sobre inconstitucionalidad de los Estatutos de las Asambleas de los Departamentos, planteadas por los gobernadores de éstos (art. 171). Como se ve, los actos del Legislativo no eran objeto de control, pues eran los órganos de Legislativo los que tenían a su cargo el control de los actos de los otros poderes. Curiosamente entre los miembros de la mayoría de la Comisión estaba José Fernando Ramírez, que por lo visto se olvidó de su *Voto particular* de 1840. Además se otorgaba al Congreso la facultad de reprobación los Estatutos de los Departamentos que pugnarán con la Constitución (art. 79, fracción I).

El *Proyecto de la minoría*, de 26 de agosto de 1842, proponía un control judicial para la protección de las garantías individuales, por parte de la suprema Corte de Justicia, pero sólo de los actos de los poderes Legislativo o Ejecutivo de alguno de los Estados (art. 81, fracción I), y un control político de las leyes del Congreso General a cargo de las Legislaturas de los Estados, a instancia del Presidente de acuerdo con su Consejo, de dieciocho diputados, de seis senadores o de tres Legislaturas (art. 81, fracción I). En ambos casos se le daba el nombre de *reclamo* al procedimiento de control de la constitucionalidad.

El segundo *Proyecto de la mayoría*, de 2 de noviembre de 1842, en cuanto al sistema de control de la constitucionalidad, reprodujo lo establecido en el primero.

Las *Bases Orgánicas de 43*, obra de la *Junta de Notables* y de centralismo más acendrado incluso que la *Carta de 36*, no incluyeron sistema alguno de control de la constitucionalidad, aunque se otorgaba al Congreso la facultad de reprobación los decretos dados por las Asambleas Departamentales cuando fueran contrarias a la Constitución o a las leyes (art. 66, fracción XVII), pero esa facultad, más que medio de control de la constitucionalidad era un rasgo más del centralismo de las *Bases* y se instituyó como instrumento de control de las limitadísimas facultades de los Departamentos.

El *Acta Constitutiva y de Reformas* de 1847 estableció un control político de la constitucionalidad para las leyes y un control judicial para la defensa de los derechos individuales, cristalizando con ello las ideas de Otero, expresadas tanto en el *Proyecto* de la minoría de 1842, como en su *Voto particular* de 5 de abril de 1847.

En cuanto al control político encontramos el artículo 22, que se refiere a las leyes de los Estados: "*Toda ley de los Estados que ataque a la Constitución o a las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores*"; el artículo 23, que se ocupa de las leyes de la Federación: "*Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General, fuera reclamada como anticonstitucional, o por el Presidente, de acuerdo con su Ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente*

en un mismo día, darán su voto. Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviera la mayoría de las legislaturas".

Siendo estos artículos obra de Otero, es oportuno ver cuáles fueron sus razones para proponerlos. Al respecto, decía: "...es indispensable dar al Congreso de la Unión el derecho de declarar nulas las leyes de los Estados que importen una violación del Pacto Federal, o sean contrarias a las leyes generales; porque de otra manera el poder de un Estado sería superior al de la Unión, y el de ésta se convertiría en una mera irrisión. Pero para evitar que se hagan declaraciones imprudentes, ya se consulta que estas leyes sólo pueden iniciarse ante la Cámara de Senadores, la cual representa el principio federativo en toda su fuerza, y da las mejores garantías de calma y circunspección; y además se establece que las mayorías de las Legislaturas de los Estados tenga el derecho de decidir en todo caso si las resoluciones del Congreso General son o no anticonstitucionales. De esta manera cada Estado en particular está sometido a la Unión y el conjunto de todos será el árbitro supremo de nuestras diferencias y el verdadero poder conservador de las instituciones. Si hay todavía otro medio eficaz de robustecer el principio federativo, si se conoce otra mejor garantía de los cuerpos confederados, yo no la propongo, porque no la conozco".

Por lo que se refiere al control judicial, el artículo 25 disponía lo siguiente: "Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o el acto que lo motivare". Con este artículo se instituyó por primera vez el amparo para todo el país, aunque sólo para actos del Ejecutivo y Legislativo, no así para los actos del Poder Judicial.

El razonamiento de Otero para proponer el artículo 25 del Acta fue el siguiente: "Los ataques dados por los poderes de los Estados y por los mismos de la Federación a los particulares, cuentan por desgracia entre nosotros numerosos ejemplares, para que no sea sobremanera urgente acompañar el restablecimiento de la Federación con una garantía suficiente para asegurar que no se repetirán más. Esta garantía sólo puede encontrarse en el poder judicial, protector nato de los derechos de los particulares, y por esta razón el solo conveniente. Aun en las monarquías absolutas, refugiada la libertad en el recinto de los tribunales, ha hecho que la justicia encuentre allí un apoyo cuando han faltado todas las garantías políticas. Un escritor profundo (Mr. Villemain) ha observado que la amplitud y respetabilidad del Poder Judicial era el más seguro signo de la libertad de un pueblo, y por esto yo no he vacilado en proponer al Congreso que eleve a grande altura el Poder Judicial de la Federación, dándole el derecho de proteger a todos los habitantes de la República en el goce de los derechos que les aseguren la Constitución y las leyes constitucionales, contra todos los atentados del Ejecutivo o del Legislativo, ya de los Estados o de la Unión. En Norte-América este poder salvador provino de la Constitución y ha producido los mejores

efectos. Allí el juez tiene que sujetar sus fallos antes que todo a la Constitución; y de aquí resulta que cuando la encuentra en pugna con una ley secundaria, aplica aquélla y no ésta, de modo que sin hacerse superior a la ley ni ponerse en oposición con el poder Legislativo, ni derogar sus disposiciones, en cada caso particular en que ella debía herir, la hace impotente. Una institución semejante es del todo necesaria entre nosotros; y como ella exige que los tribunales federales se organicen de un modo correspondiente, las reformas propuestas dejan a las leyes constitucionales la determinación de este punto. Sobre él, en fin, manifestaré que a mi juicio también se necesita extender un poco más la acción del Poder Judicial de la Unión, muy imperfectamente organizado en la Constitución federal; y sobre todo, elevar la condición y asegurar la independencia de un tribunal llamado a representar en el cuerpo político un papel tan importante como el del Supremo Poder Judicial".

En la Constitución de 1857 desaparece el control político de la constitucionalidad y sólo queda el judicial. Las razones de la desaparición de aquél fueron expresadas en los siguientes términos por los miembros de la Comisión de Constitución en la parte expositiva de su Proyecto de Constitución: "Era nuestro sistema poner en público y serio combate la potestad soberana de la Federación con la soberanía de un Estado, o a la inversa; abrir una lucha solemne para declarar la nulidad de las leyes, o actos de un poder, que en su esfera tiene todos los atributos de la independencia, por el ejercicio de otro poder también soberano, que gira y se mueve en órbita diferente; confundir así los atributos de los poderes federales con los de los Estados, haciendo a éstos agentes de la Federación unas veces, y otras convirtiendo a los de la Federación en tutores o en agentes de los Estados. La ley de un Estado, cuando ataca la Constitución o leyes generales, se declaraba nula por el Congreso; y la ley de éste, reclamada como anticonstitucional, se sometía al juicio de la mayoría de las legislaturas. En cualquier caso era una declaración de guerra de potencia a potencia, y esta guerra venía con todas sus resultas, con sus más funestas consecuencias. Los gobernadores tenían obligación de promulgar y ejecutar las leyes del Congreso federal, como si fuesen empleados de esta administración, y el Poder Ejecutivo de la Federación expedía órdenes a los gobernadores como de superior a inferior. Unas veces las leyes o actos de los Estados se sobreponían a la autoridad federal, y otras el poder de la Unión hacía sucumbir al del Estado: en uno y otro extremo quedaba siempre desairada y envilecida una de las dos autoridades, sancionada la discordia y hasta decretada inevitablemente la guerra civil. No es este el sistema federal, pues si este fuera, sería necesario proscribirlo y execrarlo. Si nos fuera posible resumir en breves y concisas palabras toda la teoría, todo el mecanismo del sistema federal, lo haríamos en esta sencilla fórmula: para todo lo concerniente al poder de la Federación desaparecen, deben desaparecer los Estados; para todo lo que pertenece a éstos, desaparece, debe desaparecer el poder de la Federación... Pero nacen dudas, se suscitan controversias: ¿Quién califica? ¿Quién las decide? Repiten los que quieren el soñado equilibrio de un poder conservador. Las dudas y controversias entre la Federación y los Estados, y entre ésta y aquéllos, se resuelven y califican naturalmente por los mismos medios legales de que usan los individuos cuando litigan sus derechos. No invocan su exclusiva autoridad, ni cada uno delibera como parte y como árbitro, ni se retan y se tiran guantes, ni apelan a las armas; van ante un tribunal, y ahí, en un juicio con todas sus formas, se

decide la contienda, con la diferencia de que en el litigio de un individuo con otro, la sentencia es directa, universal, positiva, comprende todo el círculo de los derechos discutidos, mientras que en la contienda contra un soberano, la sentencia es indirecta, particular, negativa, no hace declaraciones generales, ampara, declara libres a los particulares quejosos de cumplir la ley o el acto de que se quejan; pero deja intacta, con todo su vigor y prestigio, no ataca de frente a la autoridad de que emanó la ley o el acto que dio motivo al juicio".

No nos convencen los razonamientos expuestos para desaparecer el control político, pero desgraciadamente sí convencieron a los constituyentes.

El control judicial que establece la *Constitución de 57* obviamente es el amparo, el cual fue plasmado en los artículos 101 y 102 en los términos siguientes: *"Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales. II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados. III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal"* (art. 101). *"Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare"* (art. 102).

Se incluyen, pues, dos de los principios fundamentales del amparo: la instancia de parte agraviada y la relatividad de la sentencia.

El artículo 102 fue reformado el 12 de noviembre de 1908, añadiéndosele un segundo párrafo que decía así: *"Cuando la controversia se suscite con motivo de violación de garantías individuales en asuntos judiciales del orden civil, solamente podrá ocurrirse a los Tribunales de la Federación, después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no conceda la ley ningún recurso, cuyo efecto pueda ser la revocación"*. Se incluía, pues, un principio fundamental más del amparo: la definitividad, la cual tanto entonces como ahora, tiene sus excepciones.

Llegamos así a la *Constitución de 1917*, y de lo que ella establece en relación a control de la constitucionalidad trataremos a continuación.

3. La defensa de la constitucionalidad en la actualidad

Nos ocupamos en este apartado de los preceptos de nuestra Constitución actual que de alguna manera establecen un control o una defensa de la Constitución, viendo hasta dónde implican una defensa del federalismo.

a) El juicio de amparo

Sin duda el medio de defensa de la Constitución más importante, es el establecido por los artículos 103 y 107 de la Constitución, comúnmente conocido como el juicio de amparo, cuyas características principales son las tres siguientes: se sigue a instancia de parte agraviada, es decir, por vía de acción; el agraviado tiene que ser un individuo particular, y la sentencia se limita a resolver el caso concreto, sin hacer declaraciones generales respecto de la ley o el acto que la motivare (art. 107, fracciones I y II).

Ahora bien, los objetos del juicio de amparo, conforme al artículo 103, consisten en impedir y reparar las violaciones de las garantías individuales por parte de cualquier autoridad, así como las invasiones de la jurisdicción federal en la local, y viceversa.

El primero realiza íntegramente la defensa de la parte dogmática de la Constitución. El segundo, aparentemente, trata de mantener a los poderes federales y locales dentro de sus respectivas esferas de competencia. Decimos aparentemente, porque de acuerdo a las fracciones I y II del artículo 107, es necesario que la invasión de competencias repercuta en perjuicio de un individuo y que el agraviado solicite la protección. Así pues, en los casos de las fracciones II y III del artículo 103, la violación a la Constitución sólo importa si se traduce en un perjuicio a un individuo, por lo que reparado el daño que se le ocasionó al quejoso, la violación general queda impune en sí misma y en relación con todos los individuos que no la reclamen, por la relatividad de la sentencia.

Visto así, de nada sirven las fracciones II y III del artículo 103, ya que cualquiera de los dos supuestos está incluido en la fracción I, pues implican una violación a la garantía que consagra el artículo 16 constitucional, que entre otras cosas señala que nadie puede ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad *competente*.

De lo expuesto se desprende que, por su marcado individualismo, el amparo no es un sistema de defensa directa de la constitucionalidad, sino de defensa primordial del individuo frente al Estado, que se resuelve en defensa secundaria y eventual de la Constitución.¹⁰

Es decir, la parte esencialmente constitucional de nuestra Constitución, como es la orgánica, no se defiende a través del juicio de amparo, por lo que no es propiamente control de la constitucionalidad aquel que sólo se ocupa de evitar y reparar las invasiones de los poderes en la esfera de los derechos públicos de la persona, pues no constituyen violaciones a lo esencialmente constitucional.

Refiriendo el amparo a la defensa del federalismo, es obvio que, estando comprendido éste en la parte orgánica de la constitución y ocupándose aquél sólo de la defensa de la parte dogmática, no es un medio de defensa tampoco del sistema federal.

¹⁰TENA RAMÍREZ, F., *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 512.

Sin duda, la mejor defensa del federalismo debe consistir en evitar y reparar las invasiones de competencia entre la Federación y los Estados, invasiones que se contemplan en las fracciones II y III del artículo 103, pero que, como ya vimos, son inoperantes en la práctica; pues en nada sirve a la defensa del federalismo el que la justicia de la Unión ampare y proteja al quejoso en contra de una ley o un acto de autoridades federales que vulneren o restrinjan la autonomía de los Estados, o en contra de leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal. Si la invasión se da, el federalismo es golpeado en sus cimientos, y contra ello el amparo es impotente.

b) El litigio constitucional

Llamamos litigio constitucional, utilizando la terminología de Carl Schmitt, al proceso establecido por el artículo 105 de la propia Constitución, según el cual *"corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados; entre uno o más Estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquéllos en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley"*.

Distinguimos en el artículo 105 cuatro supuestos: a) Controversias entre dos o más Estados, b) Controversias entre uno o más Estados y el Distrito Federal, c) Controversias entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos, y d) Conflictos entre la Federación y uno o más Estados y controversias en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley.

En los dos primeros, las controversias que se pueden dar son de dos tipos: por cuestiones de límites territoriales y por cuestiones de tráfico jurídico entre las partes integrantes de la Federación. En los del primer tipo, el litigio constitucional se presenta como un medio de defensa del federalismo y por ende de la Constitución, pues por medio de él se garantiza la integridad territorial de las partes integrantes de la Federación y por tanto su subsistencia. En los del segundo tipo, el litigio constitucional también se presenta como un medio de defensa tanto del federalismo como de la Constitución. Del federalismo, porque con él se garantiza la seguridad jurídica de los actos celebrados en una o en varias partes integrantes de la Federación, por individuos originarios o residentes en otras. De la Constitución, porque el tráfico jurídico entre partes integrantes de la Federación, está contemplado en un precepto de aquélla, como lo es el artículo 121.

En el tercer supuesto, el litigio constitucional obviamente se presenta como un medio de defensa de la Constitución, pues el propio texto del artículo señala que se trata de controversias *sobre la constitucionalidad de sus actos*. Sin embargo, no podemos considerarlo como un medio de defensa del federalismo pues la controversia que resuelve se da en el ámbito interno de un Estado o del Distrito Federal.

En el cuarto supuesto, los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, el litigio constitucional se presenta como un medio de defensa tanto del federalismo como de la Constitución, pues dado que el texto del artículo no distingue, debemos suponer que cualquier clase de conflicto debe ser ventilado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del litigio constitucional.

A simple vista pareciera que este artículo 105 resuelve en gran parte lo relativo a la defensa del federalismo, sin embargo, de los cuatro supuestos, los únicos que han sido ventilados a través del litigio constitucional son los relativos a límites territoriales y los relativos a la constitucionalidad de los actos de los poderes de un mismo Estado; quedando en el olvido sobre todo el cuarto supuesto, que para efectos de defensa del federalismo nos parece el más importante.

El texto del artículo 105 que analizamos sigue vigente a la fecha, pues las modificaciones que sufrió mediante el Decreto por el que se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 30 de diciembre de 1994, publicado el 31 de diciembre del mismo mes y año y que entró en vigor el primer día de 1995, por lo dispuesto en el artículo octavo transitorio del propio Decreto, entrarán en vigor en la misma fecha en que entre en vigor la ley reglamentaria correspondiente.

Es importante, sin embargo, analizar el nuevo texto del artículo 105 que pronto entrará en vigor y que incluye cambios sustanciales en lo relativo a la defensa de la Constitución y por ende del federalismo.

Sólo interesan a nuestro estudio las dos primeras fracciones del nuevo texto del artículo 105, las cuales preceptúan lo siguiente: *"La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: 1.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieren a la materia electoral, se susciten entre: a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal; b).- La Federación y un municipio; c).- El Poder Ejecutivo y el congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; d).- Un Estado y otro; e).- Un Estado y el Distrito Federal; f).- El Distrito Federal y un municipio; g).- Dos municipios de diversos Estados; h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; j).- Un Estado y un municipio de otro Estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido*

aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia. II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: a).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión; b).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano; c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y e).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos".

Ante todo debemos señalar que la reforma es incompleta, vaga y, por lo tanto, poco afortunada. Pero veámosla por partes.

La primera fracción habla de *controversias constitucionales* y la segunda de *acciones de inconstitucionalidad* de una norma de carácter general, y dado que las *acciones de inconstitucionalidad* son *controversias constitucionales*, entonces aquéllas quedan comprendidas en éstas, por lo que la fracción II faculta a determinados servidores públicos a llevar ante la Suprema Corte de Justicia ciertas *controversias constitucionales* como son las *acciones de inconstitucionalidad* de una norma de carácter general. Así pues, lo primero que se deduce del texto de las fracciones I y II es que son titulares también de las *acciones de inconstitucionalidad* la Federación, los Estados, el Distrito Federal, los municipios, el Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, la Comisión Permanente, los Poderes de los Estados y los órganos de gobierno del Distrito Federal, pero a diferencia de los servidores públicos a que se refiere la fracción II, éstos no tienen término para ejercerlas.

Viendo los once supuestos de la fracción I, llama nuestra atención el que sólo en algunos (h), i), j) y k)) se hable de controversias constitucionales *sobre las constitucionalidad de sus actos*, pues es obvio que también las controversias constitucionales de los otros siete supuestos sean *sobre la constitucionalidad de sus actos*, por tanto, consideramos que sale sobrando la segunda parte de los cuatro últimos incisos de la fracción I, ya que si en el encabezado se habla de controversias constitucionales se sobreentiende que se referirán a la constitucionalidad o no de cualquier acto de la Federación, de los Estados, de el Distrito Federal, de los municipios, de el Ejecutivo Federal, de el Congreso de la Unión, de la

Comisión Permanente, de los Poderes de los Estados o de los órganos de gobierno del Distrito Federal.

Otro grave error de la fracción I es que sólo en algunos casos las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tengan efectos generales, por las consecuencias que ello implica, además de que la redacción de los dos últimos párrafos de la fracción I es bastante ingenua. Veamos algunos ejemplos. Si la controversia versa sobre disposiciones generales de un Estado impugnadas por la Federación, la resolución de la Corte tendrá efectos generales si es aprobada por mayoría de ocho votos, es decir, surtirá efectos para toda la Federación y para todo el Estado; pero si es aprobada por una mayoría menor de ocho votos entonces sólo tendrá efectos para las partes en la controversia, es decir, para la Federación y para el Estado, por lo que no vemos la diferencia entre que sea aprobada por una mayoría de ocho votos o por una menor. Otro ejemplo: si la controversia versa sobre disposiciones generales de la Federación impugnadas por un Estado, la resolución de la Corte tendrá efectos únicamente respecto de las partes en la controversia, es decir, la Federación y el Estado impugnante, por lo que tales disposiciones generales no se aplicarán en ese Estado pero sí en todos los demás, lo cual es absurdo. Otro más: el inciso c) habla de controversias entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, supongamos que el Ejecutivo impugna un decreto del Congreso y que la resolución de la Corte donde da la razón al Ejecutivo es aprobada por menos de ocho votos, entonces el decreto del Congreso se aplicará a todos salvo al Ejecutivo Federal, pues la resolución sólo tendría efectos respecto de las partes en la controversia.

Respecto de la fracción II lo primero que llama nuestra atención es que, salvo en el caso del inciso c), quienes pueden ejercitar la acción de inconstitucionalidad de una norma de carácter general son una parte de los miembros del órgano que la aprobó, debería de facultarse además a otros órganos y sobre todo a los gobernados.

Ahora bien, como dijimos antes, a nosotros nos parece muy obvio que las acciones de inconstitucionalidad también puedan ser ejercitadas por la Federación, los Estados, el Distrito Federal, los municipios, el Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, la Comisión Permanente, los Poderes de los Estados y los órganos de gobierno del Distrito Federal, sin embargo, esperamos que igual de obvio lo encuentren quienes hagan la ley reglamentaria, y si no, qué mejor que la primera controversia constitucional que se planteara fuera sobre la propia ley reglamentaria del artículo 105.

Finalmente, analizando el nuevo texto del artículo 105 como medio de defensa de la Constitución y por ende del federalismo, nos parece que le falta claridad y precisión y, sobre todo, completarlo, por lo menos dándole a las resoluciones de la Corte efectos generales en todos los casos, pues ¿cuál es el miedo? En cuanto a que no se incluyó la materia electoral, sobra cualquier comentario. ¡No está el horno para bollos!

c) El juicio político

El juicio político, regulado por el artículo 110 de la Constitución, podemos considerarlo como un medio de defensa incompleto de la Constitución, ya que sólo tiene efectos preventivos y represivos pero no reparadores.

El tercer párrafo del artículo 110 expresamente señala que "*las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público*". Pero nada se dice respecto de la reparación del agravio causado con el ilícito cometido.

Así pues, en nada sirve a la Constitución o al federalismo que sólo se castigue al infractor, para beneficiarlos es necesario que se dé la reparación, y en ésta el juicio político no tiene injerencia.

d) El proceso de instrucción

Denominamos *proceso de instrucción* al proceso establecido por los párrafos segundo y tercero del artículo 97 de la Constitución, según los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la función de investigar, como una especie de juez instructor, pero sin que formule resolución, algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de una garantía individual, la conducta de algún juez o magistrado federal (a través del Consejo de la Judicatura Federal) y algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión.

Analizando el texto constitucional desde la óptica de un medio de defensa a la Constitución, tenemos que concluir que es tan solo un intento fallido. Con relación a violación de garantías individuales, si es por parte de autoridades es mejor el amparo, y si es por parte de particulares, tal función le corresponde al Ministerio Público; con relación a la conducta de jueces o magistrado federales, es obvio que la Corte, por ser su superior jerárquico, debe investigarla, pero ello, además de que es materia de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, no importa propiamente una defensa a la Constitución; y en cuanto a las violaciones al voto público, además de que condiciona la actuación de la Corte a *los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión*, la limita a comunicar el resultado de su investigación a los órganos competentes, con lo que tampoco importa una verdadera defensa de la Constitución; además, si la violación del voto público constituye un delito de los llamado electorales, su investigación corresponde al Ministerio Público y no a la Corte.

En fin, el llamado por nosotros *proceso de instrucción* no sirve en modo alguno para defender la Constitución y, por tanto, tampoco al federalismo, aun cuando autores como Fix

Zamudio¹¹ opinen lo contrario.

e) La defensa de la Constitución por los jueces locales

Desde luego nos referiremos en este apartado al artículo 133 de la Constitución, dividiéndolo, para efectos de nuestra exposición, en dos partes, y aunque en esta parte sólo nos interesa la segunda, analizaremos también la primera para poder comprender mejor aquélla.

La primera parte establece que *"esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión"*. Como ya señalamos anteriormente, a primera vista parece que el precepto consagra no sólo la supremacía de la Constitución, sino que le da igual jerarquía a ésta y a las leyes federales y tratados; sin embargo, dado que incluye el principio de subordinación de los actos del Legislativo a la Norma Suprema, al señalar *"las leyes... que emanen de ella y... los tratados que estén de acuerdo con la misma"*, queda claro que la única Ley Suprema es la Constitución. Además, el texto lleva a pensar que el derecho federal tiene primacía sobre el local, con lo cual no estamos de acuerdo. En nuestro sistema federal, salvo contadas excepciones, las materias sobre las que pueden legislar el Legislativo Federal y los Legislativos locales son excluyentes y no concurrentes, por tanto el problema en todo caso debe resolverse en relación con la competencia y no en cuanto a supremacía. Así, si nos preguntamos qué ley debe prevalecer entre un código de comercio expedido por un Legislador local y el código de comercio expedido por el Legislador Federal, la respuesta la encontramos no por razón de supremacía, sino de competencia, y dado que el competente para legislar en materia de comercio es el legislador federal, necesariamente prevalecerá la ley expedida por éste. Igualmente, si nos preguntamos qué ley debe prevalecer entre una que regula el Estado civil de las personas expedida por el Legislador Federal y otra expedida por el Legislativo local, necesariamente debe prevalecer la expedida por este último pues aquél no es competente para ello, y aquí, una vez más, el problema se resuelve por razón de competencia y no de supremacía.

De manera que, pese a la redacción del texto constitucional, la única Ley Suprema es la Constitución, y tanto el derecho federal como el local tienen como único punto de referencia a aquélla, por ocuparse éstos de materias diferentes.

La segunda parte del artículo dice: *"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"*.

¹¹Citado por CASTRO, J. V., *Garantías y Amparo*, p. 278.

De entrada el precepto contradice la interpretación que la Corte ha dado a los artículos 103 y 107 de la Constitución, de que es tarea exclusiva del Poder Judicial de la Federación calificar la constitucionalidad de las leyes, además de que sigue sosteniendo la supremacía del derecho federal sobre el local.

Dos hipótesis se pueden presentar en la labor del juez local: la oposición del derecho local a la Constitución general y la oposición del derecho local al derecho federal.

En la primera el juez local tiene que calificar la constitucionalidad de la ley local y de considerarla opuesta a la Constitución, deberá dejar de aplicarla, y entonces no tendría ley que aplicar, pues no podría aplicar la Constitución, porque ésta no tiene el contenido ni el objeto de las leyes ordinarias.

En la segunda hipótesis, el juez debe analizar si se da la oposición entre la ley local y la federal, y de haberla debe aplicar la federal y punto. Eso dispone el precepto. Sin embargo, dado que en nuestro derecho las competencias para legislar son excluyentes entre la Federación y los Estados, alguna de las dos leyes será inconstitucional por incompetencia del órgano que la expidió, pero como el texto sólo habla de oposición de la ley local a la federal, constatada la oposición, el juez tendrá que aplicar la ley federal, aun cuando ésta sea la inconstitucional; es decir, se le faculta para calificar la inconstitucionalidad de las leyes locales, pero no la de las leyes federales.

Los inconvenientes del artículo 133 provienen de haber copiado el texto de la Constitución norteamericana, en cuyo sistema el control de la constitucionalidad se da también por vía de excepción y se inicia desde los juzgadores locales; de ahí que la Suprema Corte de Justicia de la Nación para tapparlos, más que curarlos, ha establecido en su jurisprudencia que sólo el Poder Judicial Federal es competente para resolver respecto a la constitucionalidad de un ley, con lo cual además de que excluye a los jueces locales de esa tarea, excluye toda posibilidad de control por vía de excepción.

Al respecto, Mariano Azuela, hijo, comenta que *"la jurisprudencia de la Corte ahora en vigor no puede ser más errónea. La Corte pretende que es función exclusiva suya la de calificar la inconstitucionalidad de las leyes por vía de amparo; si esto es discutible en relación con leyes federales, resulta absurdo en cuanto a las leyes de los Estados, dado el sentido categórico del artículo 133 constitucional que, como ya hemos advertido, impone a los jueces la obligación de aplicar la Constitución de preferencia a lo que tales leyes dispongan; la Corte cree que ni en ese caso especial pueden los jueces actuar espontáneamente, sino que deben esperar el criterio del más alto tribunal de la República. Valga en descargo de la Corte, o en su cargo, que al establecer una jurisprudencia como la que citamos no ha emprendido ni el más superficial análisis del problema planteado, como si se tratara de una cuestión baladí, que la tesis citada aparece como un principio dogmático*

que la Corte no consideró necesario fundar en razonamientos de ningún genero".¹²

Por lo expuesto, consideramos que no es en sí malo el principio contenido en el artículo 133, refiriéndonos desde luego a la posibilidad del control de la constitucionalidad por vía de excepción, comenzando por los jueces locales. Lo malo es su defectuosa redacción y su no aplicación por la *interpretación* de la Corte. De ahí que sea necesaria su corrección para hacer realidad su aplicación práctica, o su desaparición para hacer congruente el criterio de la Corte.

4. Intervención federal en los Estados

Nos ocupamos en este apartado de los preceptos constitucionales que autorizan a los Poderes de la Unión a intervenir en los Estados, analizando primeramente en qué consiste esa intervención, para luego ver hasta dónde favorece al federalismo.

a) La garantía federal

Se conoce con el nombre de garantía federal al precepto establecido por el Artículo Cuarto, Sección Cuarta, de la Constitución de los Estados Unidos de América, según el cual *"los Estados Unidos garantizan a todos los Estados de la Unión una forma de gobierno republicano, y protegerán a cada uno de ellos contra toda invasión, y también contra toda violencia interior, a petición de la legislatura o del poder ejecutivo, si la legislatura no puede ser convocada"*. Es decir, la garantía federal consiste en la protección de la Unión a los Estados y que se traduce en la obligación de los Poderes Federales de intervenir en un Estado, de oficio cuando en el Estado se altera la forma republicana de gobierno o hay invasión, o a petición de la Legislatura del Estado o en su caso del Ejecutivo, cuando hay violencia interior.

El precepto norteamericano incluye, pues, dos clases de intervención y que el comentarista argentino Raúl Bisán¹³ llama *intervención reconstructiva e intervención ejecutiva*. *"La intervención reconstructiva tiene lugar cuando está subvertida la forma republicana de gobierno y el poder federal es el llamado a llevar su acción al lugar del conflicto para garantizar y restablecer esa forma republicana de gobierno. Se entiende en cambio por intervención ejecutiva, cuando se trata de una invasión exterior o bien cuando las autoridades han sido depuestas por sedición o invasión de otra provincia, y en tal caso el gobierno federal debe proceder únicamente a requisición de las autoridades constituidas y con el propósito de sostenerlas o restablecerlas"*. Claro está que el comentario de Bisán se refiere al artículo sexto de la Constitución argentina, derivado del precepto de la Constitución norteamericana. El texto argentino dice así: *"El Gobierno Federal interviene en el territorio*

¹²AZUELA hijo, M. *Introducción al Estudio del Amparo*, p. 51.

¹³BISÁN, R., *Derecho Constitucional Argentino y Comparado*, p. 132.

de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno o repeler invasiones exteriores y a requisición de sus autoridades constituidas, para sostenerlos o restablecerlos, si hubiesen sido depuestas por la sedición o por invasión de otra provincia",

En nuestra Constitución la garantía federal está contenida en el primer párrafo del artículo 119, que dice: *"Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso, de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida".*

Lo primero que advertimos es que en nuestra garantía federal no se incluye la protección de la forma de gobierno republicano de los Estados, es decir, no autoriza la intervención reconstructiva, sino sólo la ejecutiva.

El precepto, además, otorga esa intervención a los Poderes de la Unión, lo cual nos parece impreciso, pues por la naturaleza de los supuestos de intervención de que habla el texto constitucional, el único poder con capacidad para intervenir sería el Ejecutivo, como comandante en jefe de las fuerzas armadas. No vemos en qué casos pueda intervenir el Poder Judicial; y en cuanto al Legislativo, a lo sumo su intervención podría consistir en autorizar o no la intervención del Ejecutivo.

Por otra parte, en cuanto a la obligación de los Poderes de la Unión de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior, dado que los Estados carecen de personalidad jurídica en el ámbito internacional, no pueden ser objeto aisladamente de un ataque exterior, por lo que tal obligación es innecesaria.

Ahora bien, vista nuestra garantía federal como un medio para sostener el federalismo, nos parece por lo menos incompleta, ya que sólo serviría de tal en caso de que la sublevación o trastorno interior tuvieran como finalidad la separación del Estado de la Federación.

b) La intervención del Ejecutivo

Como señalamos anteriormente, aunque el primer párrafo del artículo 119 no especifica que la intervención ejecutiva corresponda al Ejecutivo, consideramos que por ser el único poder con los medios necesarios para llevarla a cabo, a él corresponde. Y en cuanto su conveniencia o no para el régimen federal, también ya dijimos que sólo en algunos casos tendrá directamente por objeto la defensa del federalismo.

Desde luego el Ejecutivo puede intervenir también en los Estados en los términos del artículo 29, pero en este caso se protegerá o no el federalismo, dependiendo de la situación que haya motivado la suspensión de garantías.

c) La intervención del Legislativo

El Congreso de la Unión conforme a los artículos 46 y 73, fracción IV, puede intervenir en los Estados para arreglar definitivamente los límites de los Estados, aprobando para tal efecto los convenios amistosos que celebren los Estados entre sí. Desde luego esta intervención implica una defensa del federalismo pues con ella se garantiza la integridad territorial de los Estados.

También puede tener intervención el Congreso de la Unión en los Estados, cuando hace uso de la facultad que le concede la fracción III del artículo 73, es decir, cuando pretenda formar nuevos Estados dentro de los límites de los ya existentes. En este caso lo que implica una protección a la forma federal no es la intervención del Congreso de la Unión, sino de las Legislaturas de los Estados.

En el supuesto de que el Congreso ejercitara la facultad que le confiere la fracción V del artículo 73, también implicaría una intervención en uno o en varios Estados, pues los Supremos Poderes de la Unión no pueden carecer de un lugar de residencia, y al establecer éste necesariamente se estaría cercenando una parte del territorio de uno o varios Estados. Esta intervención sí implicaría una defensa directa del federalismo, pues sin ella los Poderes de la Unión estarían limitados en su actuación por falta de un lugar propio para su residencia.

También puede intervenir el Congreso de la Unión en los Estados cuando alguno de ellos establezca restricciones en el comercio de Estado a Estado. Aquí la intervención consistiría en impedir esas restricciones (art. 73, fracción IX), con lo que indirectamente se protege al federalismo por favorecer con ello la igualdad de los Estados y la sana convivencia entre los mismos.

Otra intervención del Congreso de la Unión en los Estados puede darse, en los términos del artículo 118, dando su consentimiento para que los Estados puedan realizar alguno de los actos ahí contemplados. Esta intervención repercute directamente en el federalismo, máxime si se autoriza a unos y a otros no.

Finalmente, al igual que el Ejecutivo, puede intervenir en los términos del artículo 29, e implicará o no una defensa del federalismo dependiendo de la situación que motivare la suspensión de garantías.

Hasta aquí la intervención del Legislativo en su conjunto; ahora veamos la intervención de cada una de la Cámaras.

La Cámara de Diputados sólo interviene para desaforar a los gobernadores de los Estados, los diputados a las Legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, en los términos del Título Cuarto de la Constitución. Tal intervención la podemos considerar un medio de defensa del federalismo, pero con las limitaciones apuntadas en el apartado anterior cuando hablamos del

juicio político.

Por su parte la Cámara de Senadores puede intervenir en los Estados para dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria (art. 76, fracción IV); pero como la tal Guardia Nacional no existe, tal intervención no puede darse.

Puede intervenir, según la fracción V del artículo 76, para declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, y nombrarlo a propuesta en terna del Presidente de la República. Sin embargo esta intervención sólo podrá darse cuando las Constituciones de los Estados no prevean el caso.

Puede también intervenir, en los términos de la fracción VI del artículo 76, para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas; aquí también la intervención sólo se dará si alguno de los poderes del Estado ocurre al Senado o si se ha producido un conflicto de armas con motivo de las cuestiones políticas.

En los tres casos de intervención del Senado, lo que favorece al federalismo no es la intervención en sí, sino que esa intervención corresponda al Senado, como elemento federativo del Congreso de la Unión.

Respecto de la Comisión Permanente, además de la intervención en los términos del artículo 29, le corresponden las mismas del Senado contempladas en las fracciones IV y V del artículo 76, en los recesos de éste, y si, como dijimos antes, lo rescatable de esas intervenciones es que corresponden al Senado, nos parece poco atinado que en los recesos de éste se le confieran a la Comisión Permanente.

d) La intervención del Poder Judicial

La intervención del Poder Judicial Federal en los Estados se puede dar en los términos del artículo 105 y en los términos del artículo 107, fracciones III y V.

Conforme al artículo 105, puede intervenir en los Estados cuando conoce de las controversias constitucionales que se susciten entre la Federación y un Estado; entre la Federación y un municipio; entre un Estado y otro; un Estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un Municipio; dos municipios de diversos Estados; dos poderes de un mismo Estado; un Estado y uno de sus municipios, y un Estado y un municipio de otro Estado; y cuando conoce de las acciones de inconstitucionalidad contra leyes locales.

Advertimos que lo anterior es con base en el nuevo texto del artículo 105

constitucional, que como ya señalamos anteriormente entrará en vigor al mismo tiempo en que entre la ley reglamentaria correspondiente. Conforme al texto todavía vigente, sólo puede intervenir para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados; entre uno o más Estados y el Distrito Federal; entre los Poderes de un mismo Estado, y entre la Federación y uno o más Estados.

En cuanto a si la intervención del Poder Judicial, en los términos del artículo 105, implica o no una defensa del federalismo, consideramos que sí, pero con las salvedades apuntadas en el apartado 3, inciso b), de este mismo capítulo.

Por lo dispuesto en las fracciones III y V del artículo 107, el Poder Judicial Federal, a través de los Tribunales Colegiados de Circuito, interviene en los Estados mediante el llamado *amparo directo* o *Amparo recurso*. Es decir, cuando conoce de los amparos en que se reclaman sentencias definitivas que ponen fin al juicio y respecto de las cuales no proceda algún recurso ordinario por el que puedan ser modificadas o reformadas.

Analizando este tipo de intervención desde la óptica de la defensa del federalismo, debemos señalar que el *amparo directo*, como todo el amparo en general, busca la defensa de la parte dogmática de la Constitución, con su consecuente tinte individualista, sin pretender, y por tanto sin lograr, la defensa de la parte orgánica de la Constitución, la parte esencialmente constitucional. Sin embargo, si bien en términos generales el amparo se limita a no defender a la parte orgánica, en el amparo directo no sólo no la defiende sino que la ataca. La ataca porque, mientras que por una parte protege las garantías individuales, por otra pone en entredicho la autonomía de los Estados en lo relativo a impartición de justicia; pues todas las sentencias que dictan los tribunales locales son susceptibles de ser *juzgadas* por los Tribunales Colegiados de Circuito, y aun cuando las mismas sean confirmadas, tal confirmación implica un juicio previo que tuvo que realizar el juzgador federal.

La disyuntiva parece insuperable: o se protegen las garantías individuales o se respeta la autonomía de los Estados. No lo es. Desde hace muchos años, allá por 1922, Don Emilio Rabasa proponía que cada Estado tuviera su propia *Suprema Corte de Justicia*, para que conociera del amparo contra sentencias dictadas por los tribunales locales, evitando con ello la injerencia de la Federación, a través de el Poder Judicial, en el régimen interno de los Estados por lo que hace a la impartición de justicia. Además, con ello se le podría dar vida a la segunda parte del artículo 133 constitucional y se desahogaría la carga de trabajo de los tribunales federales.

CAPÍTULO VI LA REALIDAD DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

Si bien a lo largo de nuestra exposición hemos emitido opiniones personales, en lo posible hemos pretendido apoyarlas con opiniones de diversos tratadistas. Sin embargo, en este capítulo sólo expresaremos nuestro punto de vista, para presentar la realidad de nuestro federalismo tal como nosotros la percibimos.

1. La autonomía de los Estados

Dejamos asentado que la autonomía de los Estados consiste en su capacidad de organizarse en todo lo concerniente a su régimen interior, respetando los lineamientos, principios, limitaciones y obligaciones que les impone el Pacto Federal.

Entre los requisitos indispensable que podemos señalar para que se dé la autonomía de los Estados, están los siguientes: 1º. Libertad en la elección de sus gobernantes; 2º. Libertad en la actuación de los poderes locales dentro de su ámbito de competencia; 3º. Independencia económica; 4º. Auténtica división de los poderes locales y autonomía de los mismos entre sí, y 5º. Una real participación de los Estados en la formación de la voluntad general, señaladamente en la revisión de la Constitución.

a) Libertad en la elección de sus gobernantes.

Indudablemente que el primer requisito, presupuesto indispensable para que se puedan dar los otros, que es necesario que se cumpla para que se pueda hablar de autonomía de los Estados es que éstos puedan elegir libremente, con absoluta independencia del gobierno federal, a sus gobernantes, a los responsables de esa organización interior, a los titulares de los tres poderes; pues de lo contrario esa supuesta autonomía estaría viciada desde su origen. Además, tal presupuesto debe darse no sólo para hacer efectiva la autonomía, sino también para conservarla y, sobre todo, para defenderla; de ahí su importancia.

Requisito tan importante no se da en nuestro medio por dos razones, fundamentalmente: el acendrado presidencialismo y la existencia de un partido de Estado, esta última agravada por la circunstancia, ciertamente consecuente con el presidencialismo, de que el mandamás del partido de Estado es el propio Presidente de la República.

Por lo que toca al Poder Ejecutivo de los Estados, para nadie es secreto que quien pone y quita gobernadores es el Presidente de la República. Cuando se acercan las elecciones locales, el partido de Estado, es decir, el Presidente de la República, designa al candidato correspondiente; en el proceso de elección, el Presidente y el partido de Estado se encargan de hacer aparecer como triunfador a su candidato y ya en el cargo, si no funciona conforme a los intereses del Presidente y de su partido, se le ordena que pida licencia, se pone a otro y punto. Si la elección les es adversa totalmente, aceptan su derrota para darse aires de

democracia; si se complica demasiado, hacen que renuncie el *elegido* y designan a otro. En los casos de *licencias* y *renuncias* de gobernadores, las *concertaciones* se realizan desde el centro, sin tomar en cuenta las demandas o la opinión siquiera de los habitantes del Estado. Como ejemplo reciente de lo anterior, tenemos los dieciocho gobernadores interinos, provisionales o sustitutos del sexenio salinista y ya uno en lo que va del zedillista.

Ante esa situación, es impensable que un gobernador pueda siquiera intentar hacer valer y defender la autonomía del Estado, pues, además de que su propio ascenso al poder fue ya una violación a ella, hacerlo sería contrariar la voluntad de su amo y señor, con lo cual corre el riesgo, primero, de que sea separado del puesto y, segundo, de que su carrera política se vea cortada de tajo. ¿Habrà algún día un atrevido?

Respecto al Poder Legislativo de los Estados, la mayoría de diputados, es decir, los que representan al partido de Estado, que no al pueblo, son nombrados a gusto del gobernador, aunque con el visto bueno del *señor de arriba*. Por tanto, para defender la autonomía del Estado, tendrían que contrariar al *amo de su amo*. ¡Imposible!

Igual situación se da con el Poder Judicial de los Estados, pues los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia son nombrados por el gobernador de entre sus *compadres* y *amigos*, que no de entre los juristas destacados.

Excepciones, aunque contadas, las hay. Pero hasta indignación provoca traerlas a colación, pues con ellas se demuestra que sí se puede, pero que no se quiere.

b) Libertad de actuación de los poderes locales dentro de su ámbito de competencia

Este segundo requisito, que desde luego no se puede dar sin el anterior, obedece a que con su cumplimiento se verá realmente actualizada la autonomía de los Estados en su máxima expresión.

Tal requisito tampoco se da en nuestra realidad, prácticamente por las mismas razones por las que no se da el primero.

Los Ejecutivos locales tienen que seguir la *línea* de acción que les impone el Presidente de la República, so pena de perder el cargo y ver truncada su carrera política. ¡Tontos no son!

Los legisladores locales, principalmente los representantes del partido de Estado, también reciben *línea* para el desempeño de sus funciones, ya sea del propio gobernador, que actúa como intermediario, o del mismo Presidente de la República y se limitan a *mayoritear* defendiendo los intereses de la voluntad que los llevó al poder. Ciertamente, en algunos aspectos legislativos tienen un poco de libertad de acción, pero por temerosos, ineptos o

perezosos se limitan a copiar disposiciones federales, como en los casos de los códigos civiles y penales, sustantivos y adjetivos, con lo que dejan de legislar para la realidad concreta de su Estado. ¡Qué bueno que representan al pueblo!

Los juzgadores locales, en los casos que trascienden el interés particular de las partes en el juicio, también reciben *línea de arriba*, y en los que no, tienen sobre sí la *supervisión* del Poder Judicial Federal a través del amparo directo. ¡Vaya si es ciega la justicia!

c) Independencia económica

Aun en el supuesto de que se cumplieran los dos requisitos anteriores, un Estado no puede ser autónomo si no tiene independencia económica, y en nuestro sistema el poder económico lo tiene la Federación, la cual *graciosamente* otorga participaciones tanto a los Estados como a los municipios, y para que no se vean reducidas esas participaciones sólo hay que respetar la *línea*, lo que provoca que no se cumpla tampoco el segundo requisito señalado.

d) Auténtica división de los poderes locales y autonomía de los mismos entre sí

Este requisito, por lo que hace a la auténtica división de poderes, es necesario que se cumpla para que dentro del un mismo Estado un poder pueda reclamar a otro sus *sumisiones* y *agachadas* ante el gobierno federal, y para que si alguno de los poderes no hace valer la autonomía del Estado, lo hagan los otros; y por lo que se refiere a la autonomía de los poderes entre sí, que es como se actualiza la división de poderes, para que si hay dependencia de un poder respecto del centro, no la haya necesariamente de los tres.

En las entidades federativas, a imagen y semejanza de lo que sucede en el ámbito federal, la división de poderes se da de manera formal pero no de manera material. Es decir, formalmente se cumple con el precepto constitucional de no depositar dos o más poderes en la misma persona o corporación, pues los que dan la cara al frente de los mismos son personas diferentes; pero materialmente, tanto el Ejecutivo como el Legislativo y a veces el judicial, están depositados en la persona del gobernador, con toda la *autonomía* que éste tiene respecto del centro.

El verdadero legislador local es el gobernador porque, además de que prácticamente todas las iniciativas son presentadas por él, la aprobación de las leyes se da respetando la *línea* que el propio gobernador impone a la mayoría de los diputados.

Decimos que a veces también se deposita el poder Judicial en el gobernador, porque, como ya señalamos anteriormente, en los casos en que el juicio trasciende los intereses particulares de las partes, la *línea jurídica* es dada por el propio gobernador a los juzgadores.

e) Real participación de los Estados en la formación de la voluntad general

Constatar de hecho la nula autonomía de los Estados, si bien indigna, mantiene viva la esperanza de que algún día se cumpla con los preceptos constitucionales. Pero si esa nula autonomía en la práctica implica que se vaya poco a poco elevando a rango constitucional, indigna, entristece e irrita.

A través de las reformas a la Constitución Federal se ha venido substrayendo del ámbito de competencia de los Estados muchas de sus facultades, se ha venido institucionalizando el centralismo; pero claro, con la *participación* de las Legislaturas de los Estados. ¡Su misión ante todo! (Léase despacio, no vaya a parecer que dijera *sumisión*).

Este último requisito que señalamos, al cumplirse, evitaría la centralización de las facultades de los Estados y permitiría la supresión de los preceptos constitucionales atentatorios de la autonomía de los Estados, así como la consagración de auténticos medios de defensa de la autonomía de los Estados y del federalismo en general.

Así pues, el primer requisito para que se pueda decir que en la realidad existe el federalismo en México, como es la autonomía de los Estados, no se da, pues los principales encargados de hacerla valer y protegerla están incapacitados para romper el cordón umbilical que los hace dependientes del poder del centro.

Podría pensarse, no obstante, que por osadía, temeridad, patriotismo o ingenuidad de uno o varios ciudadanos se pudiera defender la autonomía constitucional de los Estados de los ataques o invasiones del centro. No hay tal, pues el único medio a nuestro alcance es el juicio de amparo y, suponiendo que el Poder Judicial Federal se atreviera a contradecir a su patrón, recuérdese que la sentencia sólo tendría efectos para el quejoso.

2. La distribución de competencias

Dejamos anotado ya en capítulo precedente, que la distribución de facultades está íntimamente relacionada con la autonomía de los Estados, dado que si no tuvieran éstos una parte exclusiva de competencia en el ejercicio de la soberanía popular, no serían autónomos, y si no tuvieran limitaciones a su autonomía, si todo el ejercicio de la soberanía popular correspondiera a ellos, tampoco serían autónomos, serían soberanos, y en ningún caso habría Estado Federal.

No existiendo la autonomía de los Estados, poco importa si la distribución de competencias entre la Federación y los Estados es adecuada o no, da lo mismo.

En cuanto a la distribución de competencias, de hecho y de derecho, se ha venido dando una creciente centralización, pues cada vez son más las facultades de los funcionarios federales y, por consiguiente, menos las de los Estados. Esta centralización, obviamente, es producto de la inexistente autonomía de los Estados, pues las reformas constitucionales que han implicado una disminución de competencia de los Estados, han sido aprobadas por la

mayoría de las Legislaturas de los Estados, debido (adivinó) a que el iniciador de las mismas es casi siempre (no importa si le quita el casi) el Presidente de la República.

Pero eso no es todo. La prueba de fuego del federalismo se localiza en la cuestión fiscal, pues por más facultades que tengan los Estados, si no tienen autonomía hacendaria, o como dijimos anteriormente, independencia económica, no serán autónomos y por tanto no habrá federalismo; y al revés igual, si el gobierno federal depende económicamente de los Estados, no podría cumplir con su cometido y acabaría por desaparecer el Estado federal.

En nuestro federalismo, la Federación tiene de hecho, de derecho me siguen quedando dudas, la facultad de recaudar tributos por un monto mucho mayor del necesario para satisfacer sus necesidades, para luego otorgar participaciones *graciosas* a los Estados, creando con ello una dependencia económica patológica de éstos hacia aquélla.

La distribución de facultades hacendarias, que la Corte y la doctrina han substraído de el principio general del artículo 124 constitucional, deliberadamente se ha mantenido de una forma muy confusa, requiriendo por ello la *interpretación* de la Corte y la complicidad de los doctrinistas para justificar la casi absoluta centralización de los tributos.

Ante tal realidad, esa prueba de fuego de todo sistema federal, nuestro federalismo, definitivamente, no la supera. ¿Será porque es de fuego que calienta?

3. La participación de los Estados en la formación de la voluntad general

Dijimos que la participación de los Estados en la formación de la voluntad general se da de modo directo, en la revisión de la Constitución, a través de sus Legislaturas, y de modo indirecto, tanto en la revisión de la Constitución como en la legislación ordinaria, a través del Senado.

En la realidad esa participación, tanto la directa como la indirecta, es totalmente nula. La directa no se da porque, además de que las Legislaturas se limitan a aprobar o reprobar el Decreto de las Cámaras del Congreso de la Unión, las iniciativas de reforma provienen ordinariamente del Presidente de la República, su *amo*, o cuando menos *amo de su amo*.

La participación indirecta tampoco se da, porque el Senado, quien debe realizarla, no representa en la práctica a los Estados. Los senadores representan a sus partidos, y siendo la mayoría del partido del Presidente, defienden los intereses de éste y jódanse los Estados.

La situación en verdad es alarmante. ¿Cómo se nos ocurre que los Estados participen en la formación de la voluntad general, cuando prácticamente ni siquiera el Congreso de la Unión participa? ¡Ilusos!

4. La defensa del federalismo

Lo lamentable de la realidad de nuestro federalismo que hemos presentado, no lo sería tanto si existiera un medio eficaz de defensa, no sólo del federalismo en sí, sino de la Constitución como tal. Y no lo hay.

El amparo no alcanza para tanto; el juicio político, si se usara, no tiene efectos reparadores; el proceso de instrucción no defiende cosa alguna; los jueces locales han sido maniatados por la Corte, y el litigio constitucional, aun conforme al nuevo texto del artículo 105, no deja de ser un intento incompleto y temeroso.

Y todavía suponiendo que existiera ese medio de defensa, dada la inexistente división de poderes y la falta de autonomía de los poderes entre sí, habría que ver si serviría de algo; pues si las principales violaciones a la Constitución en materia de federalismo, y en todas, provienen del Presidente de la República, y éste sigue siendo el rector de los otros dos poderes, de poco o nada serviría el remedio si el enfermo más grave no lo usara.

Por tanto, la organización federal plasmada en la Constitución, fuera de ser materia de los discursos en las campañas políticas, no sirve para cosa alguna, pues no hay remedio eficaz que pueda curar las sistemáticas violaciones a la misma. De ahí que hasta ahora haya sido letra muerta, bellos principios y declaraciones demagógicas.

5. El centralismo mexicano

Para finalizar, vamos a tratar de encuadrar la realidad de nuestro sistema federal en los textos constitucionales centralistas que estuvieron vigentes en nuestro país en el siglo pasado, para evitar comparaciones con sistemas de otros países, pues en el nuestro alcanza para todo.

Los rasgos típicamente centralistas de la *Constitución de 36*, eran que el gobierno interior de los Departamentos estaba a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general (art. 4, Sexta Ley), y que los gobernadores de los Departamentos eran nombrados por el Presidente de la República, (art. 5, Sexta Ley y art. 17, fracción XI, Cuarta Ley). Así opera en la actualidad.

En las *Bases Orgánicas de 43* encontramos los siguientes aspectos centralistas: el Poder Legislativo se depositaba en un Congreso, dividido en dos Cámara, y en el Presidente de la República (art. 25); una parte de los Senadores era nombrada, entre otros, por el Presidente de la República (art. 32); correspondía al Congreso clasificar las rentas para los gastos generales de la Nación y de los Departamentos (art. 65, fracción IV); en el establecimiento de los arbitrios por parte de las Asambleas Departamentales, tenía injerencia tanto el Congreso como el Presidente (art. 134, fracción I); las Asambleas Departamentales debían consultar al Gobierno en todos los asuntos en que éste lo exigiera (art. 134, fracción XVI); los gobernadores de los Departamentos eran nombrados por el Presidente de la República (art. 136), y, como mera coincidencia, la Corte Suprema se componía de once

ministros (art. 116). Así opera en la actualidad.

En fin, la letra de la Constitución, al parecer, es lo de menos, bien pudieran estar vigentes la *Constitución de 36* o *Las Bases de 43*, y ni quién lo notara. O acaso causaría sorpresa su casi cabal cumplimiento.

Por tanto, podemos concluir que en México, donde casi todo es posible, existen dos formas de Estado, contradictorias pero coexistentes: la forma federal en la Constitución, y la forma centralista, en la realidad. ¡Habrase visto!

CONCLUSIÓN

Para finalizar nuestro trabajo, sólo nos restan dos cosas: hacer una recopilación de las conclusiones a que fuimos llegando a lo largo de nuestra exposición y ver hasta dónde se cumplieron los objetivos que nos fijamos al inicio de la misma.

Respecto de las conclusiones, presentamos las siguientes como las principales:

- 1ª. El federalismo es una forma de Estado y no una forma de gobierno.
- 2ª. El federalismo plasmado en la Constitución mexicana no corresponde a tesis doctrinal alguna, aunque, claro está, coincide con algunos elementos de casi todas.
- 3ª. Contrario a lo que muchos han opinado, el origen del federalismo en México fue el resultado de las circunstancias históricas que vivió nuestro país en los últimos años de la colonia y en los primeros de su vida independiente; y no a una imitación extralógica del sistema norteamericano, ni a una imposición de nuestros vecinos del Norte o al resurgimiento de las formas de organización de la época precortesiana.
- 4ª. Al consumarse la independencia de México de la Madre Patria, las que hasta entonces fueron Provincias españolas se convirtieron, *ipso facto*, en Estados libres y soberanos, independientes tanto de España, como del gobierno de la ciudad de México; y dejan de ser tales para convertirse en partes integrantes de una Federación, al establecerse el federalismo en el Acta Constitutiva y en la Constitución de 1824.
- 5ª. El establecimiento del federalismo en el Acta Constitutiva y en la Constitución de 1824 fue la expresión genuina de la voluntad nacional, que los Constituyentes de 1856-1857 y 1916-1917 sólo se limitaron a obedecer.
- 6ª. Los regímenes centralistas que sufrió nuestra patria en el siglo pasado fueron impuestos contra la voluntad popular y por la todavía vigente costumbre de atribuir a la Constitución todos los males que nos aquejan, haciendo parecer obligada su revisión.
- 7ª. Las tres características esenciales de nuestro federalismo, conforme a la Constitución vigente, son la autonomía constitucional de los Estados, la existencia de dos competencias diversas, la federal y la local, y la participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad general.
- 8ª. Los Estados que integran la Federación Mexicana no son libres y soberanos, son autónomos, y como tales tienen capacidad de autodeterminarse en lo relativo a su régimen interior, en todo aquello que no se les impone positivamente por la Constitución Federal, que no les está prohibido por la misma y que no está reservado a los funcionarios federales.

9ª. El Distrito Federal, por su naturaleza, no es autónomo como los Estados.

10ª. El principio general de la distribución de competencias entre la Federación y los Estados, consagrado en el artículo 124 constitucional, es congruente con el origen del federalismo en México.

11ª. Las facultades prohibidas a los Estados no son, por ese solo hecho, atribuidas a la Federación; requieren otorgamiento expreso como todas las de ésta.

12ª. Siendo las facultades hacendarias la prueba de fuego del sistema federal, es necesario que su distribución se haga de acuerdo al principio del artículo 124, pilar de nuestro federalismo, señalando expresamente las otorgadas a los funcionarios federales y reservando las restantes a los Estados.

13ª. La Cámara de Senadores es esencial en nuestro federalismo, como el elemento federativo de el Poder Legislativo Federal.

14ª. Hasta la fecha no ha existido un verdadero medio de defensa del federalismo, razón por la cual el texto constitucional, en lo que a él se refiere, ha quedado en letra muerta, bellos principios y declaraciones demagógicas.

15ª. La realidad de nuestro federalismo es preocupante: sólo existe en la Constitución, en los discursos políticos y en la doctrina. En la práctica vivimos un centralismo repugnante.

Por lo que toca a los objetivos, consideramos que los hemos alcanzado cabalmente: vimos el tratamiento del federalismo en la doctrina, constatamos a qué obedeció el nacimiento del federalismo en México y analizamos el federalismo conforme a la Constitución de 1917.

Ya vimos, ya constatamos, ya analizamos, ¿qué proponemos? No queremos ser ambiciosos, sólo proponemos, pedimos, imploramos, exigimos, que se ponga en práctica la letra de la Constitución, lo demás vendrá por añadidura.

Ya para finalizar, sólo queremos manifestar nuestra esperanza de que en lo sucesivo no sigamos cumpliendo con lo que dijo el virrey Croix a nuestros antepasados que protestaban por la injusta expulsión de los jesuitas que se habían atrevido a inculcar a sus alumnos el espíritu crítico y libertario, allá por junio de 1767: *"Recuerden que nacieron para callar y obedecer y no para opinar en asuntos de gobierno"*.

BIBLIOGRAFÍA

- ARISTÓTELES. *La Política*, Porrúa, México, 1980.
- AZUELA hijo, Mariano. *Introducción al Estudio del Amparo*, Universidad de Nuevo León. Departamento de Bibliotecas, Monterrey, N.L., 1968.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Principios sobre el Federalismo Mexicano*, Colección: Conciencia Cívica Nacional, México, 1984.
- BENSON, Nettie Lee. *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, El Colegio de México-FCE, México, 1955.
- BISÁN, Raúl. *Derecho Constitucional Argentino y Comparado*, Buenos Aires, 1940.
- BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1973.
- , *Evolución de la Idea Federalista*, en *México 50 años de Revolución*, T. III, *La Política*, México, 1961.
- CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1987.
- , *La Constitución Mexicana de 1917*, Porrúa, México, 1990.
- , *Sistema Federal Mexicano*, Artículo, México, 1972.
- CASTILLO VELASCO, José María del. *Apuntes para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano*, Comisión Nacional: PRI, México, 1976.
- CASTRO, Juventino V.. *Garantías y Amparo*, Porrúa, México, 1989.
- CUEVA, Mario de la. *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1978.
- , *La Constitución Mexicana de 1857*, México, 1957.
- DABIN, Jean. *Doctrina General del Estado*, Jus, México, 1946.
- FLORES ZAVALA, Ernesto. *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, México, 1965.
- FUENTES MARES, José. *Poinsett, Historia de una gran intriga. Figuras y Episodios de la Historia de México*, IUS, México, 1975.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1990.
- GARZA, Francisco de la. *Derecho Financiero Mexicano*, Porrúa, México, 1992.
- GAXIOLA, Jorge. *Los Tres Proyectos de Constitución de 1842*, en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, T. I. Cámara de Diputados. XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1967.
- GIL VALDIVIA, Gerardo. *El Federalismo y la Coordinación Fiscal en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1981.
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David y ACOSTA ROMERO, Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Doctrina-Legislación-Jurisprudencia*, Porrúa, México, 1987.
- HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J.. *El Federalista*, FCE, México, 1943.
- HAURIU, Maurice. *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Reus, Madrid, 1927.
- HELLER, Herman. *Teoría del Estado*, FCE, México 1955.
- HERRERA Y LASSO, Manuel. *Centralismo y Federalismo en Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Constituciones*, T. I. Cámara de Diputados. XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1967.

- , *El Acta Constitutiva en Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Constituciones*, T. I. Cámara de Diputados. XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1967.
- , *El Plan de Constitución de 1823 en Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Constituciones*, T. I. Cámara de Diputados. XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1967.
- , *Estudios Constitucionales*, México, 1940.
- JELLINEK, George. *Teoría General del Estado*, Editora Nacional, México, 1959.
- KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México, 1988.
- , *Teoría Pura del Derecho*, UNAM, México, 1982.
- KESTLER FARNÉS, Maximiliano. *Introducción a la Teoría Constitucional Guatemalteca*, Centro Editorial José de Pineda Ibarra, Guatemala, 1964.
- LANZ DURET, Miguel. *Derecho Constitucional Mexicano*, Cía. Editorial Continental, S.A. de C.V., México 1982.
- MARQUET GUERRERO, Porfirio. *La Estructura Constitucional del Estado Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1975.
- MARTÍNEZ DE LA SERNA, J. Antonio. *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1983.
- MORENO, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1993.
- MOUSKHELI, Manuel. *Teoría Jurídica del Estado Federal*, Aguilar Editor, Madrid, 1931.
- O'GORMAN, Edmundo. *Historia de las divisiones territoriales de México*, Porrúa, México, 1986.
- OLAVARRIA Y FERRARI, Enrique. *México Independiente en México a través de los Siglos*, T. IV, Editorial Cumbre, S.A., México, 1958.
- OMEBA, *Enciclopedia Jurídica*, Driskill, S.A., Buenos Aires, 1989.
- ORTIZ RAMÍREZ, Serafín. *Derecho Constitucional Mexicano*, Cultura, México, 1961.
- POSADA, Adolfo. *Tratado de Derecho Político*, Madrid, 1935.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco. *Teoría del Estado*, Porrúa, México, 1990.
- RABASA, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*, Porrúa, México, 1990.
- RAMOS DÁVILA, Rogelio. *Aspectos de Derecho Constitucional Mexicano*, UNAM, México, 1986.
- RETKHIMAN, Benjamín. *Estado, Federalismo y Concentración en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1981.
- REYES HEROLE, Jesús. *El Liberalismo Mexicano*, FCE, México, 1988.
- RIVA PALACIO, Vicente, y otros. *El Virreinato*, en *México a través de los siglos*, Tomo II, Editorial Cumbre, S.A., México 1958.
- SAYEG HELÚ, Jorge. *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1987.
- SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises. *El Sistema de la Constitución Mexicana*, Textos Universitarios, México, 1971.
- SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*, Editora Nacional, México, 1958.
- SIERRA, Justo. *Evolución Política del Pueblo Mexicano*, México 1940.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1991.

- , *Leyes Fundamentales de México*, Porrúa, México, 1991.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *La Democracia en América*, FCE, México, 1984.
- TORRE VILLAR, Ernesto de la. *La República Liberal y el Gobierno de Juárez*, en *Historia de México*, T. 9, Salvat, México, 1978.
- VERGOTINI, Giuseppe de, *Derecho Constitucional Comparado*, Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1985.

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

- ALAMÁN, Lucas. *Historia de Méjico*, Jus, México, 1942.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora. *Instituciones Constitucionales Mexicanas*, Textos Universitarios, UNAM, México, 1975.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Principios sobre el Federalismo Mexicano*, Colección: Conciencia Cívica Nacional, México, 1984.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto. *El Amparo Mexicano*, México, 1971.
- BURGOA, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 1970.
- CAPPELLITTI, Mauro. *La Justicia Constitucional*, UNAM, México, 1987.
- CARPIZO, Jorge. *El Federalismo en Latinoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1973.
- CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría General del Estado*, FCE, México, 1948.
- CARRILLO FLORES, Antonio. *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1987.
- CARRILLO PRIETO, Ignacio. *La Ideología Jurídica en la Constitución del Estado Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1981.
- CONTRERAS RODRÍGUEZ, Héctor. *El Debate sobre el Federalismo y Centralismo*, Cámara de Diputados, Grandes Debates Legislativos, México, 1971.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel. *La Constitución de 1857 y sus críticos*, Hermes, México, 1945.
- COSTELOE, Michael P. *La Primera República Federal de México*, FCE, México, 1983.
- CROSSMAN. *Biografía del Estado Moderno*, FCE, México, 1986.
- CUEVA, Mario de la. *La idea del Estado*, Universidad Nacional de México, México, 1975.
- ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio. *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, Porrúa, México, 1984.
- FIX ZAMUDIO, Héctor. *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 1964.
- FRIEDRICH, Carl J. *Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática*, FCE, México, 1946.
- GARCÍA PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*, Revista de Occidente, Madrid, 1950.
- GAXIOLA, Francisco J. *Poinset en México (1822-1828)*, *Notas de un libro inconcluso*, Cultura, México, 1936.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *Características iniciales del Federalismo Mexicano*, en *Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos*, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1990.
- , *La intervención federal en la desaparición de poderes*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1983.
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor. *Teoría Política*, Porrúa, México, 1989.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. *Problemas Fundamentales del Amparo Mexicano*, ITESO, Guadalajara, 1991.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel. *Nacionalismo y Constitucionalismo. El Derecho Constitucional de los Nuevos Estados*, Tecnos, Madrid, 1971.

- HURTADO. *El Federalismo* (sin más datos).
- KAPLAN, Marcos. *Aspectos del Estado en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1989.
- LINARES QUINTANA, Segundo V. *La Garantía del Principio Federal en la Constitución Argentina*, en *Estudios en Homenaje al Doctor Héctor Fix Zamudio en sus 30 años como investigador de las ciencias jurídicas*, Volumen I, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1988.
- MACUNE, Charles William. *El Estado de México y la Federación Mexicana*, FCE, México, 1978.
- MADRID HURTADO, Miguel de la. *Estudios de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1986.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio. *El Federalismo Mexicano y la desaparición de los poderes de los Estados*, en *El pensamiento Jurídico de México en el Derecho Constitucional*, Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, Porrúa, México, 1961.
- MORENO, Daniel. *El Pensamiento Jurídico Mexicano*, Porrúa, México, 1979.
- OÑATE, Santiago. *El Acta de Reformas de 1847*, en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Constituciones*, T. II. Cámara de Diputados. XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1967.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús. *El Derecho Constitucional Consuetudinario*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1983.
- POLO BERNAL, Efraín. *Manual de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1985.
- RABASA, Emilio. *El juicio constitucional*, Porrúa, México, 1955.
- RABASA, Emilio O. *El pensamiento político del Constituyente de 1824: integración y realización*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1986.
- , *Historia de las Constituciones Mexicanas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1990.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis. *Lecciones de Derecho Político*, Granada, 1947.
- SILVA BASCURIÁN, Alejandro. *Tratado de Derecho Constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, Chile, 1963.
- TRIGUEROS GAISMAN, Laura. *El Federalismo en México. Autonomía y Coordinación de las Entidades Federativas*, en *Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos*, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1990.
- VALENCIA CARMONA, Salvador. *Manual de Derecho Constitucional General y Comparado*, Universidad Veracruzana, Veracruz, 1987.
- VERA ESTAÑOL, Jorge, *Al margen de la Constitución de 1917*, Wayside Press, Los Ángeles, 1920.

ÍNDICE

| | |
|------------------------|---|
| Introducción | 1 |
|------------------------|---|

PRIMERA PARTE EL FEDERALISMO EN LA DOCTRINA

CAPÍTULO I FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO

| | |
|--|----|
| 1. Planteamiento | 4 |
| 2. Diversas clasificaciones propuestas | 4 |
| a) Formas de Estado | 4 |
| b) Formas de gobierno | 5 |
| 3. Nuestra clasificación | 7 |
| a) Conceptos | 8 |
| b) Formas de Estado | 10 |
| c) Formas de gobierno | 11 |

CAPÍTULO II PRINCIPALES TESIS FORMALES

| | |
|---|----|
| 1. Tesis de la cosoberanía | 14 |
| 2. Tesis de Calhoun y Seidel | 16 |
| 3. Tesis de Woodrow Wilson | 18 |
| 4. Tesis de Laband y Jellinek | 20 |
| 5. Tesis de Borel y Le Fur | 22 |
| 6. Tesis de Kelsen | 23 |
| 7. Tesis de Jean Dabin | 26 |
| 8. Tesis de Mouskheli | 27 |
| 9. Tesis de Carl Schmitt | 30 |

SEGUNDA PARTE EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

CAPÍTULO I PLANTEAMIENTO

| | |
|---|----|
| 1. El papel de las circunstancias históricas | 35 |
| 2. Hipótesis del nacimiento del federalismo en México | 36 |

CAPÍTULO II ANTECEDENTES

| | |
|--|----|
| 1. México a finales del siglo XVIII y principios del XIX | 40 |
| 2. Las Diputaciones Provinciales | 43 |
| 3. Los documentos de los insurgentes | 46 |
| 4. La consumación de la independencia | 47 |
| 5. Iturbide y el Congreso Constituyente de 1822 | 48 |
| 6. El Plan de Casa Mata | 50 |
| 7. La voz de las Provincias | 52 |

CAPÍTULO III LA ADOPCIÓN DEL FEDERALISMO

| | |
|---|----|
| 1. La idea federalista en el Constituyente de 1822-1823 | 56 |
| 2. El Plan de la Constitución de 1823 | 59 |
| 3. El Voto del Congreso y El Pacto Federal del Anáhuac | 61 |
| 4. El Acta Constitutiva | 64 |
| 5. La Constitución de 1824 | 69 |

CAPÍTULO IV EL RÉGIMEN CENTRALISTA

| | |
|---|----|
| 1. El desprestigio del sistema federal | 72 |
| 2. El golpe de Estado parlamentario y la supresión del federalismo | 74 |
| 3. La Constitución de Las Siete Leyes | 76 |
| 4. Efímera vigencia de la Constitución de 36 | 78 |
| 5. Los Proyectos de Constitución de 1842 | 81 |
| 6. Las Bases Orgánicas de 1843 | 85 |

CAPÍTULO V RETORNO AL FEDERALISMO Y EL ÚLTIMO CENTRALISMO

| | |
|---|----|
| 1. El Acta Constitutiva y de Reformas | 88 |
| 2. La anarquía | 90 |
| 3. La dictadura | 93 |
| 4. La Revolución de Ayutla | 95 |

CAPÍTULO VI
REINSTALACIÓN DEFINITIVA DEL FEDERALISMO

| | |
|---|-----|
| 1. El Constituyente de 56-57 | 98 |
| 2. La Constitución de 1857 | 102 |
| 3. La intervención francesa | 105 |
| 4. Reformas a la Constitución de 1857 | 108 |
| 5. La Constitución de 1917 | 112 |

TERCERA PARTE
EL FEDERALISMO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

CAPÍTULO I
ENUNCIADO GENERAL

| | |
|--|-----|
| 1. Antecedentes de los artículos 40 y 41 | 118 |
| 2. Los artículos 40 y 41 y su alcance | 120 |

CAPÍTULO II
LA AUTONOMÍA DE LOS ESTADOS

| | |
|---|-----|
| 1. El origen de los Estados | 123 |
| 2. La autonomía | 124 |
| 3. Limitaciones a la autonomía de los Estados | 125 |
| a) Lineamientos generales | 126 |
| b) Otras limitaciones | 129 |
| 4. El artículo 120 | 131 |
| 5. El Distrito Federal | 135 |
| a) Naturaleza | 135 |
| b) Su origen y evolución en México | 137 |
| c) Su organización constitucional | 142 |

CAPÍTULO III
LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

| | |
|--|-----|
| 1. Planteamiento | 147 |
| 2. Principio general | 149 |
| 3. Facultades implícitas | 153 |
| 4. Facultades concurrentes | 156 |
| 5. Facultades coincidentes | 159 |
| 6. Facultades hacendarias | 160 |
| a) Antecedentes históricos | 160 |
| b) La jurisprudencia y la doctrina mexicanas | 166 |

| | |
|-------------------------------|-----|
| c) Opinión personal | 171 |
|-------------------------------|-----|

**CAPÍTULO IV
PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS
EN LA FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD GENERAL**

| | |
|--|-----|
| 1. Planteamiento | 174 |
| 2. El Senado | 174 |
| a) Origen y naturaleza | 174 |
| b) Evolución histórica en México | 175 |
| c) El Senado en el sistema federal | 177 |
| 3. Participación de los Estados en la revisión de la Constitución | 180 |
| a) Antecedentes históricos | 180 |
| b) Participación actual de los Estados | 182 |
| 4. Participación de los Estados en la formación de la legislación federal | 183 |
| a) Participación en la legislación ordinaria | 183 |
| b) Participación en los tratados internacionales | 184 |

**CAPÍTULO V
DEFENSA DEL FEDERALISMO**

| | |
|---|-----|
| 1. Planteamiento | 186 |
| 2. El control de la constitucionalidad | 190 |
| a) Garantías del derecho público | 190 |
| b) Los conceptos | 191 |
| c) Los medios de control | 192 |
| d) Los sistemas de control | 193 |
| e) Evolución del control de la constitucionalidad en México | 194 |
| 3. La defensa de la constitucionalidad en la actualidad | 199 |
| a) El juicio de amparo | 199 |
| b) El litigio constitucional | 201 |
| c) El juicio político | 204 |
| d) El proceso de instrucción | 205 |
| e) La defensa de la Constitución por los jueces locales | 206 |
| 4. Intervención federal en los Estados | 208 |
| a) La garantía federal | 208 |
| b) La intervención del Ejecutivo | 209 |
| c) La intervención del Legislativo | 209 |
| d) La intervención del Judicial | 211 |

CAPÍTULO VI
LA REALIDAD DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

| | |
|---|-----|
| 1. La autonomía de los Estados | 213 |
| a) Libertad en la elección de sus gobernantes | 213 |
| b) Libertad de actuación de los poderes locales dentro de su ámbito de competencia | 214 |
| c) Independencia económica | 215 |
| d) Auténtica división de los poderes locales y autonomía de los mismos entre sí | 215 |
| e) Real participación de los Estados en la formación de la voluntad general | 215 |
| 2. La distribución de competencias | 216 |
| 3. La participación de los Estados en la formación de la voluntad general | 217 |
| 4. La defensa del federalismo | 217 |
| 5. El centralismo mexicano | 218 |
| Conclusión | 220 |
| Bibliografía | 222 |
| Bibliografía de referencia | 225 |
| Índice | 227 |

TESIS
arttek
... Las mejores!!

TESIS • ENCUADERNADOS
FINOS Y RUSTICOS

AV. UNION No. 135 Esq. López Cotilla
Tel. 616-62-71 Tel. y Fax: 616-10-64
Guadalajara, Jal.

HEROICO COLEGIO MILITAR No. 886
Esq. Av. Américas Guadalajara, Jal.
Tel. 817-07-07 Tel/Fax: 817-28-49