EL FEDERALISMO MEXICANO

Régimen Constitucional del Sistema Federal

Jacinto Faya Viesca

LIBROS DE TEXTO

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA A. C.

COLECCION LIBROS DE TEXTO

EL FEDERALISMO MEXICANO

Régimen Constitucional del Sistema Federal

Jacinto Faya Viesca

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.
MEXICO, 1988

Dedicatoria:

Al Sr. Lic. Ignacio Pichardo Pagaza.

Mexicano destacado, de profunda vocación y convicción federalista, y a quien en verdad se debe la publicación de este libro, pues sin su dirección y estímulo no se hubiera publicado.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores
Gilberto Loyo
Rafael Mancera Ortiz
Ricardo Torres Gaytán
Raúl Salinas Lozano
Enrique Caamaño
Daniel Escalante
Raúl Ortiz Mena
Rafael Urrutia Millán
José Attolini
Alfredo Navarrete
Francisco Apodaca
Mario Cordera Pastor
Gabino Fraga
Jorge Gaxiola
José Iturriaga
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfonso Noriega, hijo
Manuel Palavicini
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Gustavo R. Velasco
Alvaro Rodríguez Reyes

CONSEJO DIRECTIVO

Ignacio Pichardo Pagaza
Presidente

Alejandro Carrillo Castro
Pedro Zorrilla Martínez
Vicepresidentes

Gloria Brasdefer
Manuel Camacho Solís
José Chanes Nieto
Alfredo del Mazo
Gabino Fraga
Héctor Mayagoytia Domínguez
Francisco Rojas Gutiérrez
José Francisco Ruiz Massieu
Carlos Sirvent
Consejeros

Xavier Ponce de León
Tesorero

Víctor E. Bravo Ahuja Ruiz
Secretario Ejecutivo

CONSEJO DE HONOR

Gabino Fraga Gustavo Martínez Cabañas Andrés Caso
Luis García Cárdenas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Presentación

Con la presente publicación de *El Federalismo Mexicano*, cuyo autor es Jacinto Faya Viesca, el Instituto Nacional de Administración Pública da un paso adelante con respecto a la producción de libros de texto para estudiantes mexicanos de las licenciaturas en administración pública y ciencias afines.

El INAP solicitó al autor de esta obra, miembro distinguido del Instituto, su participación dentro del Programa de Investigación Aplicada a la Docencia, cuyo propósito es contribuir al incremento de las fuentes de información bibliográfica relativas al estudio y práctica de las ciencias administrativas en México.

Uno de los objetivos de este programa es contar con personas que, reuniendo los conocimientos indispensables en la materia de referencia, cuentan al mismo tiempo con la capacidad pedagógica necesaria para la preparación de textos programados de auto-aprendizaje.

El autor de *El Federalismo Mexicano* cubre ampliamente las condiciones intelectuales y didácticas mencionadas. A su larga y fructífera carrera como escritor de ensayos y libros del tema, dentro de los cuales ha abordado títulos tales como las finanzas públicas, la administración pública federal y la rectoría económica del Estado, debe sumarse su experiencia editorial al frente de la Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, órgano de difusión de la administración local de nuestro propio Instituto y vínculo de hermandad con los Institutos de Administración Pública de los Estados.

En circunstancias difíciles como por las que atraviesa el país, la creación de un programa editorial cobra singular relevancia, especialmente si se trata de una institución que, como el INAP, tiene como propósito esencial la difusión del conocimiento administrativo, el estudio de los problemas nacionales y la enseñanza de la ciencia de la administración en México.

El mencionado libro de texto, económicamente accesible dentro de estos tiempos de crisis, es vehículo indispensable para el aprendizaje y actualización de las carreras en administración pública, toda vez que la variedad y especialidad de las asignaturas que las forman entrañan el análisis y actualización constantes.

Jacinto Faya Viesca con su libro *El Federalismo Mexicano*, viene a llenar una laguna en el conocimiento del régimen político mexicano; laguna que ha nacido de los cambios constitucionales habidos durante el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid.

Uno de los propósitos que planteó el primer mandatario fue el fortalecimiento de las entidades federativas y las municipalidades. Para tal efecto fue

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

reformada la aún vigente Constitución de 1917, adecuándose a los tiempos actuales y delineándose en ella el modelo del régimen federal deseado.

Así, la obra de Jacinto Faya Viesca recoge estos cambios, pero situados en la rica tradición federal mexicana que comprende a las Constituciones de 1824 y 1857. Con esta obra completamente actualizada, confiamos en que el lector obtenga una visión clara, sintética y didáctica de las realidades políticas y administrativas del federalismo mexicano.

IGNACIO PICHARDO PAGAZA

Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Introducción

I

El presente libro *El Federalismo Mexicano* de Jacinto Faya Viesca, constituye un rencuentro con una tradición política e intelectual de enorme raíz en nuestra Nación. En México no se puede hablar de régimen de gobierno sin que se invoquen, al mismo tiempo, los grandes temas del federalismo. No existe debate alguno sobre la centralización o la descentralización que no nos lleve, irremediablemente, al mismo punto por diversos caminos: el federalismo. Y cuando se abordan y discuten los problemas de la desconcentración, nuevamente tiene que entrarse al común terreno del régimen federal.

El régimen federal constituye uno de los elementos esenciales del Estado mexicano, toda vez que pocas instituciones políticas han tenido más privilegio que el régimen federal, para ser definido como un gran logro histórico de la Nación. México mismo no nació federalmente organizado, pues hubo de luchar para serlo y mantenerse de tal modo. No fue el federalismo una aspiración de los primeros mexicanos como tampoco lo fue el republicanismo. Pero ambos elementos esenciales de la vida política del país se convirtieron en el gran *desideratum* para los mexicanos de ayer y hoy.

Antes de pensar en la democracia y la República, los primeros mexicanos anhelaron la monarquía moderada; antes de meditar sobre el federalismo, pensaron en el imperio centralizado. El régimen federal, pues, constituye un triunfo de las fuerzas del progreso que siguió el ensayo de un imperio y dos regencias. Así, 1824 puede ser considerado como el punto de origen de la construcción de la República federal y, por tanto, de la creación del Estado nacional.

La joven República nació en medio de un tiempo de incertidumbre y hondas contradicciones, en las que se enfrascaba un México que moría y un México que quería nacer. La "sociedad colonial", como la llamaba ciertamente el ilustre José María Luis Mora, conservaba las bases de la antigüa sociedad virreinal en un siglo fundado en la razón y la inteligencia. La "sociedad colonial" seguía organizada en los viejos estamentos representados por el clero, la milicia y la burocracia, a la vez que mantenía incólume una de las más fuertes tradiciones hispánicas: la centralización.

Esta tradición, viva y saludable hasta nuestros días, ha sido desde entonces uno de los bastiones del pasado que, habiéndose adoptado y adaptado, es hoy día uno de los grandes retos que el federalismo no ha podido vencer. Así, la tradición de gobernar a la Nueva España desde Madrid se convirtió en la tradición de gobernar a México desde la ciudad de México.

La disyuntiva de regir desde un centro o desde varios centros ha sido mucho más que una simple óptica de los diseñadores de formas y clasificaciones de gobierno. En México, esta disyuntiva ha sido un problema vital y motivo crudo y cruento de dramáticas amputaciones de nuestro espacio territorial. Aquí, desde antaño, la cuestión relativa al centrismo y al federalismo ha sido un problema de vida o muerte para la Nación.

Recordemos que la separación e independencia de Texas tuvo su origen (o pretexto) en la implantación del régimen centrista, esto es suficiente para que tomemos nota del sacrificio territorial que ha sufrido nuestro país en su camino hacia la definición de su régimen gubernamental. Pero hay más que todo esto y no podemos soslayar las funestas consecuencias que ello trajo, pues su efecto repercutió en la desaceleración del ritmo del crecimiento económico del país.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Las opciones gubernamentales trajeron consigo la pérdida de territorio y cuantiosos recursos. Tuvieron también otras trágicas consecuencias que, al paso del tiempo, han sido rémoras del desarrollo económico y social. Es bien sabido el carácter subdesarrollado de la sociedad mexicana y que ello, en buena medida, obedece a la estrategia económica establecida por España con relación a sus colonias. La prosperidad de la metrópoli estaba garantizada por la debilidad económica de las colonias. Dicho de otro modo, el desarrollo de España descansaba en el subdesarrollo de sus dominios americanos.

Un mexicano insigne, pero hondamente polémico por su persona y su obra, ideó e ingenió los mecanismos de la industrialización del país: don Lucas Alamán. De su mente y actividad nacieron el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional y la Dirección General de la Industria Nacional. Ambas instituciones tienen en su haber la transformación de las artesanías de hilados y tejidos en manufacturas relativamente desarrolladas. Ambas instituciones, que actuaron sucesivamente entre 1830 y 1846, multiplicaron los talleres, instalaciones y medios de trabajo de esta industria; ampliaron la mano de obra, modernizaron los procedimientos laborales y concentraron los medios de producción.

Básicamente, estos grandes progresos económicos ocurrieron bajo regímenes centristas envueltos en la atmósfera política de las Cartas Constitucionales de 1836 y 1843. Los centristas provocaron la pérdida de Texas, pero impulsaron la industrialización. Una vez que las fuerzas conservadoras fueron derrotadas, los elementos del progreso reimplantaron la Constitución de 1824 y con ella se retornó a la República federal. En 1846, una vez que se reivindicó a las entidades federativas, el Congreso dedicó su tiempo a revertir el centrismo y replantear las relaciones entre la República y sus partes constitutivas: las entidades federativas.

Una de las cuestiones básicas era la redistribución de competencias entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas. Una de las cuestiones que se asignaron a éstas fue el fomento industrial y ello vino a implicar que la Dirección General de la Industria Nacional perdiera su razón de ser, pues ella centralizaba el fomento industrial. Al mismo tiempo, en México se había tomado plena conciencia del imperativo de poblar sus inmensos espacios territoriales, para lo cual se había previsto una Dirección General *ad hoc* que no había visto la luz. Así, existiendo una institución mermada en sus funciones básicas y habiendo la necesidad de crear otra distinta, toda vez que se contaba con la planta de empleados y las instalaciones de la primera, se juzgó conveniente hacer una sola de las dos, naciendo con ello la novísima Dirección de Colonización e Industria.

La idea parecía muy buena, pero el resultado fue funesto. Los gobiernos estatales no fomentaron más a la industria y el Congreso no definió jamás si la materia de colonización debía ser federal o local. El federalismo, pues, dio también su cuota trágica al México de entonces y, del mismo modo como el centrismo costó en territorio, el federalismo ha costado en desarrollo económico. Al poco tiempo, en 1847, México perdía más de la mitad de su territorio sin que la Dirección creada para poblar al país hubiera al menos comenzado a funcionar con eficacia. Y, para hacer más dramática esta situación, no podemos pasar por alto el hecho de que los gobernadores de los estados habían cargado con pesadas contribuciones a las deterioradas manufacturas nacionales.

Al cabo de los años, México no se mantuvo al margen de las calamidades. Con motivo de la Constitución federal de 1857, la reacción procedió por vía del golpe de Estado y las fuerzas del progreso por vía de la defensa de las instituciones. El saldo fue el triunfo de la República y la derrota de los conservadores; los cuales, en último y desesperado esfuerzo para mantener viva a la "sociedad colonial", instituyen el espúreo segundo imperio bajo la

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

égida de la Casa de Austria y con el sostén de las ballonetas francesas. Los patrióticos hechos que culminaron en el Cerro de las Campanas cerraron, para siempre, el capítulo de la traición y la defección de la nacionalidad por algunos mexicanos. La reforma trajo consigo al México nuevo y con ello el establecimiento, en definitiva, del régimen federal.

II

El triunfo de los liberales sobre la reacción y el segundo imperio resolvieron la gran incógnita habida entre 1821 y 1857: federalismo o centrismo. La vieja polémica había demudado al triunfar el federalismo, no estando ya a discusión cuál sería en el futuro el régimen adoptado. Sin embargo, una cuestión estaba insoluta en 1857: libertad de industria o monopolios de Estado. Este asunto, poco tratado dentro de los grandes problemas del federalismo, tuvo enorme significación en el siglo pasado, lo tiene en el presente y lo tendrá más aún en el futuro.

Los federalistas mexicanos estaban a favor de la libertad de industria y cuando pudieron elegir entre ella y los monopolios de Estado se inclinaron por la libertad de industria. Así, en 1846 desmontaron a la Dirección General de la Industria Nacional, repartiendo sus funciones entre la federación y los estados; en 1856 abolieron al monopolio de Estado por excelencia: la renta del tabaco. Estas decisiones eran absolutamente congruentes con la ideología liberal de los federalistas. Sin embargo, los liberales habían forjado sus doctrinas al calor de los grandes conflictos con las fuerzas retardatarias y fraguado los grandes principios de sus prácticas políticas en el gran escenario de la reforma. El resultado fue el nacimiento de la forma mexicana del liberalismo, al que atinadamente don Jesús Reyes Heroles ha llamado "liberalismo social".

En 1857, los federalistas liberales introdujeron en la Carta Magna de aquel año una figura que contradice, en el marco del liberalismo clásico, los principios de la libertad de industria. En el artículo 28 establecen la figura "monopolio de Estado", definiendo como tal a un servicio público que se remontaba al virreinato: el correo; al tiempo que creaba otro nacido del empuje avasallador de las circunstancias: la acuñación de moneda. Así, pues, la centralización en la República estaba empezando a convivir en la Constitución real y en la Constitución formal con el federalismo. Vencido el centrismo, como forma de régimen, la centralización era asumida y acondicionada a las circunstancias históricas de la República.

Los constituyentes de 1917, empapados en las grandes tradiciones históricas del país, conservaron los monopolios de Estado en el artículo 28, sumando al correo los telégrafos y la radiotelegrafía, y aumentando uno más en su haber: la emisión de billetes por un banco central. Esta idea, firmemente defendida durante los debates de 1916-1917, fue el prefacio para la creación del Banco de México en los años de gobierno del Presidente Plutarco Elías Calles. Hoy día, merced a las reformas constitucionales emprendidas por el Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, los monopolios de Estado han asumido una caracterización más al tono del régimen republicano, constituyéndose en áreas exclusivas de la intervención del Estado en la vida económica del país.

Estas áreas de la actividad económica del Estado conservan lo que antaño se conocía como monopolios: correo, acuñación de moneda y emisión de billetes por un banco central. Recogiendo nuevos avances de la reivindicación de la soberanía nacional sobre sus propios recursos y fuerzas interiores, se inserta en el texto constitucional lo que los procedimientos de nacionalización revirtieron a su dominio: el petróleo, los ferrocarriles, la electricidad y la banca. El nuevo artículo 28 también incluye la energía nuclear, la radiotelegrafía y la comunicación por satélite, otros hidrocarburos —además del petróleo— y la petroquímica básica.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Así, el federalismo mexicano constituye una síntesis histórica en la cual la autonomía de las entidades estatales convive con un Estado nacional popular sólidamente constituido, merced al proceso histórico explicado. El artículo 28 constitucional es un magno marco de actividad del Estado nacional que, pensamos, sirve al mismo tiempo de límite natural entre los cometidos de la República y los cometidos de las entidades federativas. Este artículo refleja hasta dónde conviene que llegue el alcance de la centralización y, al mismo tiempo, desde qué punto las entidades federativas pueden actuar fortaleciéndose así la descentralización.

III

Así marcados los límites de la centralización y la descentralización, hoy día México se encamina firmemente dentro del terreno del fortalecimiento del pacto federal. Esta tendencia se manifiesta en dos sentidos: uno fluye hacia la consolidación de la autonomía estatal, al través de la desconcentración de vanguardia de la educación y la salud; otro, encarnado en el artículo 115 constitucional, se manifiesta en el robustecimiento de las instituciones municipales.

Lo primero ha nacido de la confluencia de voluntades entre la República y las entidades federativas, en el sentido de descargar gradualmente en las segundas los cometidos que, a la fecha, son una actividad de aquella. Estamos ante el preámbulo de una redistribución de competencias entre la federación y los estados, cuyas consecuencias, que ya se avizoran, redundarán en la realización plena del régimen federal.

Lo segundo obedece a la razón natural que hace que un problema nacido en un punto del territorio nacional tenga solución plena, inmediata y oportuna en el lugar mismo. Pero, quizá más significativamente, por el imperativo republicano que hace del municipio la manifestación más pura y transparente de la democracia, más aún en las modernas sociedades de masas. En la medida en que cada quien, en su propio lugar y circunstancias asuma las responsabilidades ciudadanas inmediatas, hará que la vida municipal recupere la vitalidad y el vigor que tuvo antaño y que, con el paso del tiempo, lastimosamente se ha debilitado.

México está en el umbral del nuevo federalismo mexicano, parafraseando al autor de esta obra. El nuevo federalismo mexicano será, sin embargo, muy similar al que aspiramos como proyecto histórico de vida; es decir, aquel régimen de vida y de gobierno en el cual la República, los estados y los municipios existan con vigor político y autonomía, pero compartiendo la magna responsabilidad de eternizar a la Nación mexicana como entidad compartida por estas tres esferas de gobierno.

Qué gran oportunidad de prologar una obra fresca sobre un viejo tema: el federalismo; oportunidad que nos brinda un destacado intelectual y administrador público mexicano: Jacinto Faya Viesca.Y qué mejor ocasión, debemos subrayarlo, el que la obra *El Federalismo Mexicano* sea un libro de texto para estudiantes mexicanos de las Licenciaturas en Ciencias Políticas y Administración Pública, cumpliéndose con ello una de las metas que el INAP se ha propuesto alcanzar para contribuir a la enseñanza de las disciplinas administrativas.

Nos congratulamos de la conclusión de un objetivo más en la larga y exitosa carrera académica del licenciado Jacinto Faya Viesca, aprovechando la ocasión para manifestarle nuestro reconocimiento por su fructífera labor en favor del estudio de la administración pública en México.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

CAPITULO PRIMERO

FUNDAMENTOS SOCIOLOGICOS Y POLITICOS DEL FEDERALISMO EN OCCIDENTE Y EN MEXICO

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Objetivos del Capítulo

Los objetivos de este capítulo son proporcionar al lector los elementos indispensables para conocer:

- Los valores sociológicos en que se sustenta el federalismo.
- En qué consiste la técnica constitucional del sistema federal, y cuál es su impacto en la Unión y en los Estados-miembros.
- La Enmienda de la Constitución norteamericana, y los intentos de los Constituyentes de Filadelfia por mantener un equilibrio en la distribución de competencias.
- La Constitución federal como fundamento de todo sistema federal y como garantía de la autonomía y participación de los Estados-miembros.
- El principio de supremacía constitucional, y la importancia del Poder Judicial Federal en la preservación y cumplimiento del Pacto Federal.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

TEMAS

1 El federalismo nace a partir de valores eminentemente sociológicos. El Estado occidental como producto de la Revolución Francesa.
2 La opinión de Herman Finer sobre las cuestiones capitales del Estado.
3 La exigencia del federalismo por integrar social y políticamente elementos unificadores y elementos independizadores.
4 El federalismo y las ideologías; y su eficacia social como sistema. Su instrumentación en varios países.
5 La consolidación definitiva del federalismo, y su impresionante técnica constitucional. La necesidad de fortalecer a toda costa a la Unión.
6 El Estado federal representa la mejor garantía para una vida política plena. Su enorme potencial puede ser el remedio adecuado a la crisis de las estructuras políticas occidentales.
7 La creciente expansión de atribuciones a favor del Poder federal y en detrimento de los Estados-miembros. La Enmienda X de la Constitución Norteamericana.
8 La preocupación de los autores de la Constitución Norteamericana por mantener un equilibrio en la distribución de competencias.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

9 La opinión de Manuel García Pelayo sobre la expansión de las actividades de los Poderes federales.
10 El federalismo y la planeación regional: El caso de Estados Unidos, México, Francia, Italia y España.
11 Las importantes competencias fiscales del Gobierno Federal.
12 La previsión constitucional de las facultades implícitas como fuente principal del progresivo aumento de competencias a favor del Poder central. El proceso descentralizador como correctivo de la tendencia centralizadora.
13 La opinión de K.C. Wheare sobre la tendencia centralizadora.
14 La aprobación de una Constitución federal como punto de partida de la creación de todo Estado federal. La opinión de Klaus Von Beyme y de Konrad Hesse sobre la rigidez y la mutabilidad constitucional.
15 La Constitución federal garantiza la autonomía y participación de los Estados-miembros. El caso de Suiza, de Australia y de México.
16 La parte orgánica de la Constitución federal.
17 La rigidez constitucional y la necesidad de constitucionalizar las fundamentales exigencias de la vida local. La opinión de Wheare.
18 El principio de la supremacía constitucional como esencial fundamento de todo Estado federal.
19 El control de la inconstitucionalidad. El caso de Estados Unidos y de México.
20 El Juicio de Amparo como eficaz institución para la protección de los derechos, libertades y garantías establecidas en la Constitución.
21 La jerarquía del ordenamiento jurídico nacional en la estructura del Estado federal.
22 El principio rector de las competencias federales y locales en la Constitución Norteamericana, y los casos de Canadá y de la República Federal Alemana.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

23 Las competencias en política exterior y en materia de defensa nacional en los Estados Unidos de Norteamérica y en México.

24 Las competencias en política económica y en política financiera en los Estados federales. El caso de los Estados Unidos y de México.

25 Las competencias en materia de comercio, de Banca y de crédito.

26 Los problemas de la distribución de competencias en materia tributaria entre los Poderes federales y los Estados-miembros.

27 La importantísima política de las subvenciones federales a favor de los Estados-miembros. El caso de los Estados Unidos, Canadá y México.

28 El Poder Legislativo en los Estados federales. El caso de Estados Unidos y el de México.

29 En el sistema federal no puede darse la disolución del Congreso de la Unión por discrepancias de las dos Cámaras.

30 En todos los Estados federales al titular del Poder Ejecutivo se le otorga la altísima calidad de representante de la Nación.

31 El Poder Judicial Federal representa en los Estados federales la máxima garantía para el estricto cumplimiento del Pacto Federal.

32 La alta responsabilidad conferida a los Tribunales de la Federación y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los Artículos 94, 104, y 106 de la Constitución General de la República. El Poder Judicial Federal representa la más poderosa y eficaz garantía que la Constitución otorga al sistema federal.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Fundamentos sociológicos y políticos del federalismo en occidente y en México

1. El federalismo nace a partir de valores eminentemente sociológicos. El Estado occidental como producto de la Revolución Francesa

El Estado, como forma de organización política, responde a la necesidad de organizar la convivencia humana en un espacio determinado. Dos elementos esenciales aparecen de inmediato: un espacio físico, una área geográfica determinada con sus fronteras y límites precisos, y un grupo humano asentado en ese territorio.

El Estado occidental de nuestros días es un producto de la Revolución Francesa, y se caracteriza por una poderosa tendencia centralizadora, y con el claro propósito de regular la vida social a partir de una concepción de estricto contenido político. Desde este particular punto de vista, el Estado absolutista tuvo un comportamiento de una mayor condescendencia con los anhelos de autonomía social de los distintos grupos de la colectividad, y ello no obstante que el Estado absolutista, por origen y por esencia, siempre desconoció las libertades individuales. "Precisamente —afirma LUCAS VERDU— en esto estriba la originalidad de la experiencia realizada por las trece colonias levantadas en armas frente a la madre patria en Norteamérica. Inauguraron una solución federal en un ámbito grande y con una forma política republicana, cuando se había sostenido dogmáticamente que la república sólo era viable en ámbitos reducidos y, además, la experiencia federal era patrimonio de viejos Estados. Así, las colonias conexionaron el liberalismo inspirador, con el respeto a la autonomía política y social que claramente defendían".

El federalismo parte de valores eminentemente sociológicos: un pleno reconocimiento a los distintos grupos sociales, y una firme creencia en que éstos grupos es posible organizarlos en formaciones más amplias, pudiendo obtenerse una superior coordinación y expansión en todos los órdenes.

Uno de los puntos de partida del federalismo desde la dimensión de los valores sociológicos es aquel que contempla a un país, a una Nación, tomando en cuenta toda su unidad, y a su vez, toda su diversidad. Un país, tiene un espacio político, una geografía política, con una gran diversidad de expresiones sociales en el orden cultural, económico, religioso, etc. Y no me refiero solamente a países que como la India, Rusia y China ofrecen esta extrema

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

diversidad y heterogeneidad; sino también países con una reducida geografía, como España, y numerosos países asiáticos y africanos. En el caso de México, el fenómeno es palpable: no hay coincidencia entre el espacio político y las expresiones sociales, pues México es una Nación con una gran heterogeneidad en lo económico, en lo cultural, en la distribución de la riqueza, según sea la región o entidad federativa que se observe.

La plena comprensión de esta heterogénea expresión social, es una de las cuestiones capitales para el Estado, pues sólo a partir de esta comprensión es posible la instrumentación de políticas adecuadas que permitan una estructuración política eficaz de la sociedad en su conjunto, en el territorio de un país determinado.

2. La opinión de Herman Finer sobre las cuestiones capitales del Estado

Para HERMAN FINER, esta cuestión es sumamente delicada, en virtud de que no solamente implica facetas jurídicas (diversos ordenamientos jurídicos, jurisdicciones distintas, distribución de competencias, organización constitucional) sino que además, implica elementos ideológicos que impactan directamente con los problemas de la democracia, la libre concurrencia, la planificación, el cuadro de garantías individuales, los controles políticos del Estado, etc.

Al ejercer el Estado el Poder político en la totalidad de su área geográfica, se enfrenta ante dos grandes opciones: gobernar desde el centro para todo el territorio como si se tratara de un espacio político indivisible, soslayando la heterogeneidad y la diversidad, o bien, pretende una estructura política nacional a través del reconocimiento político de múltiples circunscripciones territoriales; áreas con autonomía, con ordenamientos jurídicos locales, y con un pleno reconocimiento a lo plural, a lo diverso y a lo heterogéneo. Para que esta segunda opción sea plena, es indispensable que no se trate de un reconocimiento a las autonomías con subordinación al Poder central, pues entonces estaríamos en el caso de un Estado unitario. La teoría jurídica del federalismo exige que esta subordinación no se dé, sino al contrario, que existan circunscripciones territoriales con ordenamientos jurídicos propios (no subordinados al Ordenamiento central), autonomía y libertad de los Gobiernos locales.

3. La exigencia del federalismo por integrar social y políticamente elementos unificadores y

Sobre este particular, LUCAS VERDU opina que la sociedad se compone de infinidad de grupos humanos, comunidades de diversa especie, en los cuales participa el hombre ya enteramente, ya con alguna faceta de su personalidad. "Unos individuos pertenecen a determinadas agrupaciones, otros a otras, de manera que el tamaño y efectividad de aquellas es variable, pues depende de la adscripción más o menos numerosa de los individuos y de la intensidad de la

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

elementos independizadores

participación. Como la organización de la convivencia política no puede ser indiferente a la estructura social, tanto el unitarismo como el federalismo deberán atender a estas exigencias. Claro está que en la realidad no se dá un centralismo ni un federalismo estrictos, pues las denominaciones jurídicas son cómodas expresiones que no identifican perfectamente a los hechos sociales. Esto se cumple más exactamente en un fenómeno tan complejo como es el federalismo".

El federalismo, desde su propia base sociológica, es una cuestión muy compleja y difícil de entender cabalmente. Por una parte, resulta imprescindible resolver la difícil tensión que se da entre la necesidad de lograr una unidad política nacional al lado de la necesidad de conservar unidades autónomas que participan, y forman parte a la vez, de esa misma unidad política nacional; y por otra parte, resolver el difícil problema público y constitucional que el federalismo exige, en el sentido de integrar social y políticamente elementos unificadores y elementos independizadores. Esto significa, que el sistema federal tiende por esencia a establecer una unión (Estados Unidos) entre los elementos dispersos y heterogéneos. Unión, que en ningún momento niega ni impide lo variado, lo independiente y lo autónomo. No se trata de una ficción, sino de una reconducción de entidades autónomas y de expresiones sociales diversas y distintas hacia una ordenación superior y de valor común para todos los elementos integrantes. En este sentido, federar significa conexionar lo múltiple e independiente en una forma superior de convivencia.

En esencia, la naturaleza del federalismo responde a la voluntad de establecer un pacto; pacto que solamente puede darse por parte de quien tiene capacidad para actuar con entera libertad. En este sentido, las comunidades pactantes tienen necesariamente que estar dotadas de autonomía. Por ello, la Federación es la conexión de entidades autónomas; sin este dato de autonomía no puede darse en estricto sentido un pacto que conduzca a una forma superior de voluntad federada.

En un estricto rigor sociológico y político, el federalismo es el resultado de la unión de entidades autónomas, y no el resultado de una unidad disolvente de esas autonomías. Por tendencia natural, todo organismo autónomo aspira a conservar y expandir su libertad y autonomía; pero también, su misma naturaleza en respuesta a sus propios instintos de conservación, exige la necesidad de una subordinación a formas superiores de integración, con la finalidad de que esta Unión posibilite y potencie su autonomía y libertad. Es decir, que el organismo autónomo a través de la Unión encuentra medios superiores de ayuda y solidaridad para sus propios fines. Para GEORGES BURDEAU, la conciliación entre esta autonomía y la necesidad de subordinación "no sólo deja subsistir la libertad de los diferentes grupos que une, sino que incluso utiliza esta libertad para fundar la autoridad del poder federal".

Gran parte del éxito de todo Pacto Federal —de acuerdo a las experiencias

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

históricas—, ha consistido en que las entidades federadas no renuncien a continuar enriqueciendo sus propias raíces culturales, religiosas, económicas; así como a mantener el sentimiento y la idea de que su voluntad de unión no implica ningún tipo de renuncia a sus costumbres, usos y afecto por lo propio y por su particular historia. Y precisamente, a partir de la defensa por la conservación de su patrimonio físico y espiritual, resulta indispensable para el éxito del Pacto Federal, que estas entidades federativas desarrollen un poderoso sentimiento envolvente a favor del logro de un espíritu nacional. Que la Nación sea el alma que dé vida a los propósitos de las voluntades federadas.

4. El federalismo y las ideologías; y su eficacia social como sistema. Su instrumentación en varios países

"La aptitud del federalismo —afirma RUIZ DEL CASTILLO— para servir de instrumento a concepciones políticas y sociales diversas es bien visible en las combinaciones de factores que entraña. Así, florece o floreció en una república imperializada, como la de Estados Unidos, en un imperio mayestático, como el Alemán; en una república pequeña y apacible, como Suiza; en la república proletaria, en la que fermenta una áspera oposición a todo el sistema del mundo actual, como la Federación soviética". Esta afirmación de RUIZ DEL CASTILLO apoya la idea de que el federalismo como técnica constitucional de reparto de competencias, no necesariamente está vinculado con la adopción de una determinada ideología. Por ejemplo, Estados Unidos tiene instituído un sistema federal junto a un sistema de democracia electoral y de libre concurrencia; en cambio, la Unión Soviética tiene también instituído un sistema federal, junto a una ideología marxista-leninista. En el caso de Latinoamérica, cuatro países están constitucionalmente instituídos bajo el sistema federal: Argentina, Venezuela, México y Brasil. En el caso de Argentina y Brasil, el federalismo se ha dado por muchos años al lado de regímenes militares sin ningún asomo de democracia, y en algunas épocas, con Gobiernos fascistas.

Para LUCAS VERDU, lo que emparenta al federalismo con el liberalismo y la democracia liberal es su sentido delimitador. "Esto es, la función del límite en cuanto garantía o freno del abuso posible contra los Estados-miembros. En este sentido el Estado federal es —como ha escrito FRIEDRICH— forma territorial de la división de Poderes. Aquí se trata de garantizar la libertad y autonomía de comunidades políticas contenidas en otra más grande. Trátese, pues, de un individualismo aplicado a grandes colectividades. Hay por consiguiente, la tendencia a transportar el influjo ideológico a la organización federal del espacio político. No se olvida que el federalismo es una técnica, pero se sostiene que es técnica condicionada por una determinada ideología".

Para LUCAS VERDU, una organización federal construida conforme a simples reglas técnicas de distribución de las competencias, que prescinde

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

de elementos ideológicos carece de sentido. "No se puede regular el Estado federal tan sólo con los principios de la división del trabajo, como los que organizan un establecimiento industrial. Se trata de coordinar diferentes comunidades políticas cuyos habitantes se preocupan por aspectos políticos determinados que no se pueden soslayar en el ámbito más amplio federal. Las ideologías califican debidamente al Estado federal cuando no se ha producido una síntesis completa entre la estructura organizadora y el principio ideológico como en E.E.U.U. y Suiza."

Al estudiarse el federalismo como proceso político y como técnica constitucional, resulta esencial valorar no su éxito formal, sino la eficacia social de este sistema. Sabemos, que esta institución surgió con mucha fuerza ideológica y política a partir del Siglo XVIII, y sabemos también que esta forma de organización política se encuentra completamente consolidada en nuestra época actual. Se ha instituído exitosamente en Estados Unidos y en Suiza, como un modelo de "federaciones clásicas". Ha triunfado también bajo el modelo de "Estados federales unitarios", según las denominara K.HESSE, o como "cuasifederaciones", según K.C. WHEARE, como Austria, la República Federal Alemana e incluso Canadá. Se han instituído también con una gran fuerza en algunas Federaciones africanas, y en la Federación de los emiratos árabes del Golfo Pérsico. Su consolidación ha sido total también en algunos países latinoamericanos bajo una forma democrática, y en la Unión Soviética y en Yugoslavia al amparo de un socialismo marxista.

5. La consolidación definitiva del federalismo, y su impresionante técnica constitucional. La necesidad de fortalecer a toda costa a la Unión

Su consolidación y éxito, ha sido pues, definitivo en la edad contemporánea. Formalmente, ha resultado impresionante su técnica constitucional: una precisa distribución de competencias entre el Poder federal y los Estados-miembros; la aprobación y vigencia de una Constitución federal; un reparto de atribuciones en política económica y financiera; la institución de órganos del Estado federal; la institucionalización de un derecho de control judicial; la existencia de un proceso constitucional para la revisión de la Constitución federal con la participación de los gobiernos locales; y en fin, admirables y brillantes instituciones y procedimientos contenidos en el sistema federal, que han provocado el asombro de Naciones enteras.

Bien, el diseño y éxito constitucional de este sistema está fuera de toda duda. Lo determinante radica en averiguar si el federalismo ha sido eficaz socialmente; es decir, si los intereses más vitales de una Nación han sido protegidos y potenciados por esta forma de organización política. Pues lo importante no es la brillantez de una institución constitucional, sino su eficacia para proteger los más importantes intereses de una Nación. En este sentido el sistema federal es un medio para la consecución de intereses superiores.

Para LUCAS VERDU, nadie podrá disputar al Estado federal la capacidad

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

que entraña para contener la dispersión sin incurrir en una uniformidad excesiva que acabe con las particularidades que conexiona. "Por eso, el federalismo es la forma más apropiada para estructurar la sociedad internacional. Dentro de la solución federal caben las peculiaridades linguísticas, religiosas, naturales, etc., dada la mayor flexibilidad que le caracteriza. Por otra parte, en las comunidades particulares el individuo aprende las virtudes cívicas y políticas imprescindibles para la convivencia. En ellas se siente libre, responsable y consciente de su valor. Los adversarios objetan que en el Estado federal la duplicidad de órdenes jurídicos y de legislaciones originan un verdadero marasmo, aumentan los conflictos, la burocracia y los gastos. Además, en los actuales Estados federales se observa una tendencia claramente centralizadora, lo cual –dicen– viene a corroborar su tesis. Ya se comprende que estas tendencias no pueden elevarse a Ley, aparte de que nadie discute, en estos países, la necesidad de la subsistencia de comunidades autónomas."

La nota determinante del Estado federal consiste en el amalgamiento que se dá de distintas comunidades, dando como resultado una doble organización política: un Poder federal que actúa en la totalidad del territorio nacional y que tiene como destinatario a la totalidad de la población de ese país; y Poderes locales que actúan en el ámbito espacial de sus entidades, teniendo como destinatarios también a la totalidad de la población de ese país. Así, pues, el Poder federal y los Poderes locales coexisten en un mismo territorio y para una misma población.

La Unión de Estados-miembros crea un nuevo Poder, que es el Poder federal, y a la vez se conserva en esta Unión la vida política de las comunidades federadas. A partir de este estadio, lo verdaderamente importante estriba en mantener y fortalecer a toda costa la Unión; esto implica también continuar desarrollando en todos sus órdenes a las entidades federadas. Ninguno de estos desarrollos excluye al otro, sino al contrario, exige un pleno desenvolvimiento de cada uno en sus respectivos planos. Hablar de la Unión es hacer referencia a una forma superior de organización política; organización que sólo podrá darse en la medida en que se dé en paralelo la conservación y desarrollo del patrimonio cultural y físico de las entidades federativas.

Con toda seguridad, la finalidad y el reto más importante del Estado federal consiste en resolver la difícil tensión que se da, al tratar de conservar las entidades federadas su particular forma de convivencia política, y a la vez, integrarse todas ellas en una forma superior de convivencia política general. El problema es muy complejo, pues las comunidades federadas tienden por condición natural a continuar viviendo bajo sus particulares condiciones de vida social, cultural, económica, etc. Renunciar a estas formas de vida es cercenar la parte más vital del patrimonio común de ese grupo social. Ya la historia nos ha revelado las consecuencias de ese mutilamiento que han producido las guerras, las conquistas o el cambio de vida por una imposición política cen-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

tral; las consecuencias han sido la mengua de vitalidad, y aun la desaparición de comunidades y pueblos enteros.

La Unión federal no pretende ningún tipo de reducción de las formas propias de vida de las distintas comunidades que integran la Unión, sino una organización más amplia que respete los modos de ser de las comunidades, y que les permita un superior desarrollo a partir de un nuevo espíritu, pero ya, de carácter nacional. Es decir, se trata, como magistralmente lo afirmaba DICEY, lograr una nueva conciencia nacional a través de un fuerte sentimiento federal.

La experiencia histórica nos ha enseñado que sí es posible a través del federalismo resolver esta difícil tensión a que me he referido. Por supuesto que existen Estados federales inauténticos, en los que los Estados-miembros no participan (o participan en una forma muy menguada) en la formación de una política general; pero aquí estamos hablando de lo que debe ser un auténtico federalismo.

6. El Estado federal representa la mejor garantía para una vida política plena. Su enorme potencial puede ser el remedio adecuado a la crisis de las estructuras políticas occidentales

El Estado federal es la mejor garantía para una vida política plena; y lo es, porque es consustancial a todo federalismo la existencia de dos estructuras constitucionales distintas e interdependientes: la organización constitucional federal, y la organización constitucional local. Las dos emanan del Pacto Federal expresado en una Constitución escrita. La Unión contiene a estas dos organizaciones constitucionales de carácter interdependientes, distintas y complementarias. La fortaleza de la Unión no depende, pues, de la exclusiva fuerza del Poder federal, o de la sola fortaleza de las entidades pactantes; la Unión solamente podrá ser fuerte cuando ambos Poderes (dentro de los límites de sus respectivas competencias constitucionales) cumplan con sus propios fines, pero ahora animados y envueltos en una poderosa conciencia nacional, por un auténtico sentimiento federal.

Para LUCAS VERDU, no existe en toda la Teoría del Estado occidental una experiencia más singular que la del Estado federal, en virtud de que este sistema supone un intento auténtico de apoyarse en la realidad social, desde el punto de vista que por medio de diversas unidades reales, con vida y realidad social propia, se establece una nueva Unión también real. Para este gran jurista, el Estado federal "es una original aportación del genio occidental cuya aplicación afortunada no ha agotado todas sus posibilidades y acaso pueda servir como remedio adecuado a la crisis de las estructuras políticas occidentales, siempre que se aplique a ámbitos más amplios, puesto que el espacio político del Estado actual se ha achicado a consecuencia de los desarrollos técnicos e industriales de nuestra época. Así, podrá, en el futuro reproducirse el fenómeno de integración política a base de la duplicidad orgánica y de la participación, en este caso, de los actuales y ya superados Estados europeos contemporáneos".

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

7. La creciente expansión de atribuciones a favor del Poder federal y en detrimento de los Estados-miembros. La Enmienda X de la Constitución Norteamericana

Antes de pasar al estudio de la organización constitucional del Estado federal, es necesario plantear algunas consideraciones finales en relación a la creciente expansión de atribuciones a favor del Poder federal y en detrimento de los Estados-miembros. Por supuesto que esta expansión, y los esfuerzos de contención por parte de las entidades federadas, ha experimentado un comportamiento distinto en los diferentes países que han adoptado esta particular forma de organización política.

Considero, que el país del cual debe partir el análisis del sistema federal, necesariamente debe ser los Estados Unidos de Norteamérica, pues fué precisamente en ese país, en donde se implantó por vez primera en la historia esta particular forma de estructurar políticamente a la comunidad nacional. Por ello, afirma K.C. WHEARE en su obra Federal Government, que "una definición del Estado federal que no pudiera incluir a los Estados Unidos sería considerada como irreal". Pues bien, en este país, cuna y modelo del federalismo, se ha dado desde su inicio una creciente expansión de atribuciones a favor del Gobierno federal, en perjuicio de los Estados de la Unión. Esto ha acontecido también en los países europeos, árabes y latinoamericanos que se rigen bajo este sistema. Y lo mismo ha ocurrido en la Unión Soviética y Yugoslavia, que también lo han adoptado, aún cuando su ideología política dominante haya sido el socialismo marxista. Claro, que el progresivo crecimiento en poder y facultades del Gobierno nacional en detrimento de las entidades federadas, ha sido distinto y por causas diferentes en cada uno de estos países.

Esta situación de ninguna manera debe entenderse como un fracaso de esta técnica constitucional y de esta forma de organización política. Al contrario, revela su sólido éxito, pues a pesar de esos desequilibrios en la distribución de competencias entre el Poder central y los Estados-miembros, el sistema se ha preservado, y existen poderosas corrientes sociales y políticas a favor de una descentralización profunda apoyada en nuevas competencias para los Estados de la Unión.

El avance creciente de la Federación con la consecuente reducción del campo de actividad de los Estados-miembros, se inició en los Estados Unidos de Norteamérica al haber establecido su Constitución el otorgamiento a favor del Gobierno federal, de facultades expresas (precisadas claramente en el Texto constitucional), y de facultades implícitas, derivadas de las primeras. Esta enorme veta justificó, desde la propia raíz constitucional, las futuras y crecientes facultades a favor del Poder central. Además, la Enmienda X establece que los poderes no delegados a la Unión quedan reservados a los Estados (The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to he States, are reserved to the States respectively, or to the people).

Idéntica situación acontece en la Constitución mexicana, que contempla las facultades implícitas, y que reserva para los Estados aquellas facultades que no hayan sido concedidas expresamente al Poder federal.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

8. La preocupación de los autores de la Constitución Norteamericana por mantener un equilibrio en la distribución de competencias

Desde un principio de la creación de la Constitución norteamericana, se planteó la inquietud y la inminente y grave posibilidad de una creciente invasión de la autoridad federal en perjuicio de la soberanía de los Estados, y de una reducción constitucional progresiva para actuar de estas entidades federadas. En México, esta preocupación fue una constante histórica en todo el proceso evolutivo de nuestro federalismo. No solamente en la pugna entre centralistas y federalistas, sino entre los propios defensores del sistema federal, quienes siempre percibieron el peligro latente de un desmesurado crecimiento del Poder federal.

Los propios autores de la Constitución norteamericana se preocuparon vivamente por la dificultad de poder mantener un equilibrio en la distribución de competencias. HAMILTON, en esas históricas publicaciones periodísticas en defensa del sistema federal (El Federalista, Fondo de Cultura Económica), afirmaba que "siempre les sería más fácil a los Gobiernos de los Estados invadir la esfera de las autoridades nacionales que al Gobierno nacional usurpar la autoridad de los Estados", basando HAMILTON su argumentación en el hecho de "el mayor grado de influencia que los gobiernos de los Estados, si administran con rectitud y prudencia, ejercerán sobre el pueblo". Este optimismo se respiró también en el inicio del federalismo mexicano. Los hechos han demostrado totalmente lo contrario al profundo sentimiento optimista inicial: el equilibrio se ha roto, y siempre ha sido en perjuicio de los Estados-miembros. En Estados Unidos de Norteamérica, modelo del sistema federal, esto ha sido una constante histórica. En México, el desequilibrio ha sido peor aún, siendo necesario destacar que en los últimos diez años ha habido una poderosa corriente dentro del propio Gobierno mexicano por llevar a cabo una profunda descentralización en base a nuevas competencias constitucionales a favor de los Estados y los Municipios.

Con certeza podemos afirmar, que en occidente, y aún en la propia República Popular China y la Unión Soviética, la descentralización es el tema más político de nuestro tiempo. En este sentido, se han experimentado sustanciales avances. México está inserto dentro de esta corriente descentralizadora, lo que vendrá a beneficiar poderosamente a nuestro sistema federal.

9. La opinión de Manuel García Pelayo sobre la expansión de las actividades de los Poderes federales

McLAUGHIN en su obra A Constitutional history of the United States, afirma: "El hecho más evidente en la historia constitucional de los Estados Unidos en los últimos treinta o cuarenta años (esto lo afirmó McLAUGHIN en 1935, fecha de la edición de su libro) es la expansión de las actividades del gobierno nacional", concluyendo: "El resultado es que, a pesar de que el federalismo existe todavía como estructura teórica de la Unión, ha perdido fundamento en la conciencia pública". Para MANUEL GARCIA PELAYO, Presidente en funciones del Tribunal Constitucional de España, la expansión de las actividades de la Federación ha sido excesiva, con una consecuente

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

limitación de la esfera de los Estados. Para GARCIA PELAYO, los motivos (sus observaciones son en base a Estados Unidos de Norteamérica) fundamentales de esta expansión, son los siguientes: (transcribo la cita completa, dado el prestigio universal de este magistral constitucionalista europeo).

014267

"a) El aumento general de las funciones estatales. Cierto que muchas de ellas podrían ser cumplidas por los Estados miembros, y de hecho ha aumentado, como en todas partes, su esfera de actividad. Pero no todos los miembros de la Unión han sabido colocarse a la altura de las necesidades, y mientras que unos han acogido las demandas del tiempo en lo que se refiere, por ejemplo, a sanidad, política social o explotación racional y moderna de las fuentes de riqueza, otros han quedado, en cambio, muy rezagados. De este modo, la Federación se ha visto obligada a asumir funciones que, en prioridad, pertenecían a los Estados. Y muy frecuentemente ha sido conducida a ello por importantes movimientos de opinión que requerían la intervención federal ante la injusticia de que los ciudadanos de un Estado estuvieran en peores condiciones en cuanto a instrucción, sanidad, seguridad económica, etc., que el resto de los ciudadanos americanos. Importante factor ha sido también el uso abusivo que algunos Estados han hecho de sus poderes de policía y de su propiedad sobre las fuentes de riqueza, obstaculizando la emigración y el comercio interestatal mediante regulaciones sanitarias, licencias de transporte, etc., a despecho de la prohibición de trato discriminatorio a los ciudadanos de otros Estados establecida por la Constitución.

"b) La regulación de ciertas cuestiones, sobre todo de índole económica y laboral, sólo puede ser eficaz cuando se realiza en un ámbito nacional. Así, por ejemplo, las mismas medidas en favor de los trabajadores, en cuanto que normalmente representan un aumento de costos que coloca al Estado que los adopta en situación de inferioridad en el mercado, sólo pueden tener garantías de seguridad y permanencia si se establecen para todo el territorio federal; una protección a los precios agrícolas llevada a cabo mediante una disminución en la producción, sólo es posible igualmente en un área nacional; y lo mismo sucede con la protección del público contra la especulación bursátil, con la garantía de la libertad económica o con la protección de la pequeña empresa, etc. Más acentuada aparece la necesidad de una conexión total cuando se trata de superar una crisis económica de tanta envergadura como la que se inició en 1929 (se refiere GARCIA PELAYO a la gran depresión iniciada en ese año en los Estados Unidos), o de movilizar las fuerzas económicas para una competencia mundial o para una guerra total de ámbito universal. El hecho es que la tendencia a favor de la Federación y en perjuicio de los Estados, que se comienza a iniciar a principios del Siglo XIX y a cuyo favor se decide la guerra de la Secesión, cobra

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

un ímpetu y velocidad hasta entonces desconocidos con el NEW DEAL, es decir, con la política económica del presidente ROOSEVELT, y con la segunda guerra mundial".

Estas agudísimas observaciones de GARCIA PELAYO sobre el federalismo estadounidense nos resulta de una importancia extrema, pues si eso ha venido sucediendo en el país iniciador y modelo de Estado federal, las cosas resultan aún más graves para otros países, que como México, han adoptado el sistema federal.

Las observaciones de GARCIA PELAYO son imprescindibles para el caso de México, pues vemos cómo las cuestiones del federalismo están íntimamente vinculadas con las cuestiones sociales y económicas. De hecho, estas cuestiones, son las que merecen una atención urgente y estructural en todo movimiento renovador y enriquecedor de nuestro federalismo.

10. El federalismo y la planeación regional: El caso de Estados Unidos, México, Francia, Italia y España

El sistema federal en los países que lo han adoptado, no está ajeno a las tendencias que en algunos de esos países se ha dado en materia de planeación regional. Regionalización que se ha venido dando por motivos económicos, pero que de cualquier forma, pretende reemplazar a los Estados para esa particular función y actividad. Los defensores de la planeación regional argumentan que las fronteras de los Estados son artificiales, por lo que es conveniente crear una organización basada en regiones naturales. Estados Unidos no escapó a esta tendencia: el Gobierno norteamericano fundó la corporación de Derecho público denominado Tennesse Valley Authority, con influencia en fracciones de siete Estados de la Unión Americana. Esta corporación tiene como propósito la óptima explotación de todo el potencial económico del Valle del Tennesee.

Francia, Italia, España (estos países no han adoptado el federalismo) y aun México, han llevado a cabo serios intentos por una vigorosa política de planeación regional. El Gobierno mexicano, no se ha inclinado, como ha sucedido en otros Estados federales, por la idea de sustituir la división política de los Estados, por otra división pero ya en base a regiones naturales. Esta tendencia se ha ido debilitando cada vez más, no teniendo ahora ninguna posibilidad de éxito. Por supuesto que la planeación regional es positiva, pero siempre y cuando se respeten en forma absoluta las atribuciones constitucionales y los límites políticos de los Estados-miembros.

11. Las importantes competencias fiscales del Gobierno Federal

En México, una de las vías que han propiciado un severo debilitamiento de los Estados ha sido las importantísimas facultades fiscales del Gobierno federal, a partir de una competencia constitucional de origen; fiscalmente, las entidades federativas participan de crecientes ingresos pero no por vía de

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

competencia constitucional para el cobro de impuesto, sino a través de participaciones, establecidas en un sistema de coordinación fiscal que no se origina en la Constitución General de la República, sino en una concertación administrativa que se lleva a cabo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto, y los Estados.

12. La previsión constitucional de las facultades implícitas como fuente principal del progresivo aumento de competencias a favor del Poder central. El proceso descentralizador como correctivo de la tendencia centralizadora

El federalismo estadounidense, al igual que el mexicano, consagran en sus respectivas Constituciones las facultades implícitas a favor de los Poderes de la Unión; estas facultades se derivan de las facultades expresamente conferidas a ese Orden de Gobierno, y que resultan necesarias a fin de que se puedan cumplir con las facultades expresas.

Precisamente, la previsión constitucional de Poderes implícitos, ha sido la fuente principal para el progresivo aumento de competencias al Poder central. El estudio de las facultades expresas e implícitas se hará posteriormente, y de manera pormenorizada. Podemos concluir, que en la totalidad de los países que se encuentran organizados por un sistema federal, se ha dado una poderosa tendencia centralizadora, tendencia que ha debilitado a los Estados-miembros, pero que ha servido para comprobar la solidez y bondad del Estado federal.

Ahora bien, en los últimos cinco años se ha gestado una poderosa corriente doctrinaria y gubernamental a favor de la descentralización política y económica. Esta corriente ha tomado una gran fuerza no sólo en occidente, sino aun en el propio Comité central del Partido Comunista Chino y en el Partido y Gobierno de la Unión Soviética. La descentralización constituye el tema más político de nuestro tiempo, y en los Estados federales sólo podrá darse este fenómeno de la descentralización a partir de un reparto más equilibrado de las competencias constitucionales entre los Poderes federales y los Estados-miembros.

Ante la tendencia centralizadora, la corriente descentralizadora y federalista encuentra un punto de apoyo fundamental en la propia naturaleza del federalismo: si bien, las Constituciones de los Estados federados no pueden contravenir lo establecido en el Pacto Federal consagrado en la Constitución federal, ese legítimo impedimento no niega las enormes posibilidades de las Constituciones locales. En efecto, hay que tener muy presente el cardinal principio de la originariedad de las Constituciones de los Estados-miembros; de su potestad constituyente; de su imprescindible participación en el Poder Constituyente Permanente para que se pueda reformar y adicionar la Constitución federal, y su participación constante en la organización política de la Nación.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

13. La opinión de K.C. Wheare sobre la tendencia centralizadora

K. C. WHEARE afirma que la tendencia centralizadora condicionada a una determinada situación histórica, se compensa con el paralelo crecimiento de las competencias de los Estados–miembros, de tal manera que la pérdida de algunas competencias de los Estados federados a favor de la Federación se sustituyen con el incremento de otras nuevas.

Por supuesto que sí ha habido un desbordamiento de competencias federales y una mengua de las competencias locales, pero no a tal grado de que esta situación haya puesto en serio peligro al sistema federal, pues las propias condiciones del sistema lo hacen inmune a una desaparición de sus elementos esenciales que lo configuran como tal. Parte del problema estriba en que exigimos un Estado federal puro, ideal, tal y como lo ha dibujado la doctrina. La realidad es más rica e importante que la doctrina, por lo que no podemos sostener una posición de todo o nada; sino de acuerdo a cada país en particular, con sus circunstancias concretas y sus condicionantes históricas, desarrollar al máximo el mejor de los federalismos posibles. Sobre este particular, en muchos países sí se han dado avances progresivos a partir del otorgamiento de nuevas competencias a favor de los Estados particulares. Y en este punto tiene razón K.C. WHEARE, al observar que en el caso de Estados Unidos, a los Estados de la Unión se les han incrementado nuevas competencias en materia de policía, educación, sanidad. El ejemplo es válido para el caso de México, al haberse incrementado en los últimos cinco años nuevas funciones a las entidades federativas en materia de salud pública, urbanismo, desarrollo rural, etc. Si bien, no todas estas nuevas funciones se han originado en una competencia constitucional, sí al menos demuestra el propósito del Gobierno federal, de instituir un nuevo federalismo cooperativo en base a funciones compartidas y concurrentes entre los poderes de la Unión y las entidades federativas. Los avances han sido sólidos en México, pero lo deseable será siempre un incremento de funciones para las entidades federativas pero no a partir de tareas compartidas, sino a partir de nuevas competencias otorgadas a favor de los Estados, por la Constitución General de la República. Pues bien, pasemos ahora al análisis de la organización constitucional del Estado federal.

14. La aprobación de una Constitución federal como punto de partida de la creación de todo Estado federal. La opinión de Klaus Von Beyme y de Konrad Hesse sobre

El punto de partida de toda creación de un Estado federal es, necesariamente la aprobación de una Constitución que organice los Poderes federales y los de los Estados-miembros. La Constitución escrita, es el indispensable documento que permite conocer con una absoluta precisión, la forma como están estructurados los Poderes públicos; este Texto, permite precisar las facultades otorgadas al Poder federal, y legitimar las competencias de los Estados.

Para KLAUS VON BEYME, jurista alemán de la Universidad de Tubinga, una característica importante de los Estados federales es la rigidez constitucional, que dificulta las modificaciones a la Constitución. Es válido afirmar, que

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

la rigidez y la mutabilidad constitucional

la rigidez constitucional tiene como propósito lograr una adecuada estabilidad del Texto constitucional. Algunos autores pretenden fincar esta estabilidad en una escasa reformabilidad a la Constitución. Si bien es cierto que la Constitución de los Estados Unidos sólo ha tenido 26 enmiendas desde 1787, cierto es también que un mayor número de enmiendas no necesariamente significa la pérdida de esa conveniente estabilidad. Creo, que la rigidez constitucional sí tiene como propósito la estabilidad de sus normas, pero esta estabilidad solamente podrá conservarse en la medida que las reformas al Texto respeten y se orienten a fortalecer el espíritu de las decisiones políticas fundamentales consagradas en la Constitución. Ya KONRAD HESSE, en su excelente obra "Escritos de Derecho Constitucional", ha demostrado que los juristas de forma absolutamente mayoritaria han admitido la posibilidad de una mutación constitucional; afirma, "que la voluntad de la Constitución no es algo inmutable sino una voluntad estable cambiante, de tal modo que ante un cambio de las circunstancias cabe acudir a nuevas interpretaciones, o que, finalmente, determinados cambios de la realidad constitucional podrían producir un cambio en el significado de ciertos preceptos de la Constitución escrita". En el mismo sentido de HESSE se ha pronunciado el Tribunal Constitucional Federal de Alemania, al haber declarado que un precepto constitucional puede sufrir un cambio de significado "cuando en un ámbito surjan hechos nuevos, no previstos, o bien cuando hechos conocidos, como consecuencia de su inserción en el curso general de un proceso evolutivo, se muestran con un nuevo significado o en una nueva relación."

No es este el momento para extendernos sobre este interesantísimo problema de la reformabilidad de la Constitución. Pero sí, hay que destacar, que no son fundadas las críticas en contra de el número de las reformas y adiciones hechas a nuestra Constitución mexicana, pues dichas adiciones y reformas han obedecido al propósito de conciliar la realidad social con la realidad constitucional.

De cualquier manera, hay que señalar que nuestra Constitución de 1917 no ha sufrido reformas sustanciales en lo concerniente a la organización del sistema federal. Y es precisamente aquí, donde para el caso de México, hace falta un cambio constitucional orientado a fortalecer a los Estados a partir de nuevas competencias fiscales de origen.

Pues bien, volviendo a las consideraciones iniciales, la existencia de una Constitución escrita y el principio de rigidez constitucional, son una característica esencial de todo federalismo. La Constitución escrita resulta esencial no solamente por su carácter organizador, sino porque constituye la mejor garantía para los Estados-miembros. Es decir, que el Pacto Federal queda consagrado en la Constitución, contando los Estados-miembros con la formidable garantía de que los Poderes de la Unión no tendrán más actuación que la expresamente pactada en la Constitución.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

15. La Constitución federal garantiza la autonomía y participación de los Estados-miembros. El caso de Suiza, de Australia y de México

"En cuanto estatuto jurídico del Estado federal –afirma LUCAS VERDU–, la Constitución escrita es expresión normativa del equilibrio –distinto según los casos– del unitarismo y federalismo operantes en todas las Federaciones. En este sentido, la Constitución federal garantiza la autonomía y participación de las unidades componentes en el funcionamiento de la Unión federal, pero, al mismo tiempo, mantiene el grado de unidad que contiene a las tendencias centrífugas de aquellas unidades. Sí es relevante la función de las Constituciones, en cuanto estatuto jurídico del Poder político y regulación de las libertades y derechos fundamentales en el Estado unitario, también lo es, y aún más extenso, el repertorio de matices y complejidad, en el caso del Estado federal. Es cierto que en el Estado federal auténtico los ingredientes históricos, económicos y sociales condicionan, y coadyuvan, al planteamiento de la solución federal, pero todos esos factores acaso no se consolidarían sin el apoyo del esfuerzo reflexivo, en cuanto organizador de dichos elementos, que implica toda Constitución federal".

Por otra parte, no hay Estado federal en el que no participen los Estados-miembros en las reformas a la Constitución federal. Precisamente, su participación en esta vital cuestión, es una de las características que distinguen al federalismo como organización política. Pero también, el grado y forma de participación no es igual en todos los países, pues si bien, el federalismo es un modelo de organización política y detécnica constitucional, su institucionalización en un país determinado varía al de otro, pues la historia y las condiciones políticas son factores determinantes para sus grados de particularización. En este sentido, la forma y la importancia en la participación de los Estados-miembros en el proceso de reformabilidad constitucional, depende no del modelo doctrinario ideal del federalismo, sino de lo previsto en la propia Constitución por cada país que lo ha institucionalizado.

Por ejemplo, para reformar la Constitución en Suiza y en Australia (sendos Estados federales), es necesario el consentimiento de cada Estado-miembro, el que se presta por medio de referéndum. En Estados Unidos, es necesaria la ratificación de las Legislaturas de los Estados federados. En México, para poder reformar y adicionar la Constitución, es indispensable, de acuerdo al Artículo 135 constitucional, "que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos, presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados."

Hay Estados federales, que si bien no modifican expresamente su Texto constitucional de manera directa, sí en cambio modifican su Constitución por una vía indirecta a través de un Tribunal Constitucional y por medio de un procedimiento denominado el *judicial review*. En México, nuestro más alto Tribunal que es, precisamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no tiene facultades para cambiar alguna disposición constitucional por vía

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

indirecta, tal y como acontece con el *judicial review*, instituído en los Estados Unidos.

16. La parte orgánica de la Constitución federal

Otro atributo de los Estados federales es la riqueza en contenido y extensión de la parte orgánica sobre la parte dogmática en sus Constituciones. Esto resulta muy fácil de explicarse: en un Estado federal, resulta muy complejo organizar políticamente a una misma población que va a ser destinataria de un Poder federal, y de un Poder local, y además, en un mismo territorio. Esta parte orgánica no solamente crea y organiza las instituciones públicas de ambos Poderes (el del Gobierno federal, y el de los Estados-miembros), sino que también, precisa, aclara y delimita las correspondientes competencias constitucionales para cada uno de estos dos Poderes.

En el caso de México, la parte dogmática de la Constitución es muy importante, pues consagra una serie de libertades y derechos políticos oponibles al imperio del Poder público; además, consagra auténticos derechos sociales a favor de las clases más desprotegidas, como verdaderos derechos de clase. Derechos sociales originados ideológicamente en la Revolución Mexicana, de clara raíz campesina y obrera. No obstante, la fundamental importancia de la parte dogmática de nuestra Constitución, para la configuración del Estado Mexicano, como un Estado Democrático y Social de Derecho, también se da en nuestra Constitución el hecho de que la parte orgánica es más rica en contenido y en extensión. Las razones son evidentes: esta parte orgánica es la organizadora de la vida institucional de los Poderes federales y de los Estados-miembros, de los Municipios, del Distrito Federal, y de los procedimientos del control de la constitucionalidad (Artículos 103 y 107, que establecen las bases del Juicio de Amparo), así como del procedimiento de reformabilidad constitucional.

17. La rigidez constitucional y la necesidad de constitucionalizar las fundamentales exigencias de la vida local. La opinión de Wheare

Ya anteriormente habíamos hablado de que el principio de rigidez constitucional, es decir, la dificultad para reformar la Constitución, era un elemento distintivo de todo federalismo. En este momento, en que analizamos algunos ingredientes de la parte orgánica de la Constitución, es necesario volver de nueva cuenta al problema de la rigidez constitucional, por lo siguiente. Si la parte orgánica es la que organiza la vida de las comunidades políticas federadas, y si el federalismo trata de fortalecer la vida política comunal que por naturaleza es cambiante, ¿cómo es posible conciliar la necesidad de constitucionalizar la realidad social cambiante al lado de una rigidez constitucional? Como punto de partida diremos que la rigidez constitucional es la mejor garantía para el federalismo, y que esta rigidez constitucional no impide constitucionalizar las fundamentales necesidades de la vida local. Dificultad para hacer

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

cambiar a la Constitución no significa petrificación de los cambios sociales. Suiza, en los primeros veinte años después de la promulgación de su Constitución de 1874, introdujo 47 enmiendas. México, casi no ha tocado su Constitución de 1917 en lo correspondiente a la organización federal. En cambio, sensible a las necesidades sociales, reformó y adicionó el Artículo 115 constitucional el 3 de febrero de 1983, en un serio intento de fortalecer la vida social, política y económica de esas Personas políticas que son los Municipios.

Para WHEARE, el principio de rigidez constitucional ha resultado de una gran eficacia como garantía federalista en las cuatro Federaciones Clásicas: Estados Unidos, Suiza, Canadá y Australia. Federaciones que se han adaptado perfectamente a las necesidades surgidas a partir de la Segunda Guerra Mundial. México, enfrenta en estos últimos años una de las crisis económicas más graves y complejas de su historia reciente. Sus entidades federativas constituyen una poderosa reserva para el desarrollo económico. Nuevas competencias constitucionales a favor de sus Estados, constituye hoy en día, un reclamo popular y de las propias necesidades sociales. Un nuevo federalismo cooperativo en base a competencias concurrentes y responsabilidades compartidas entre el Gobierno federal, los Estados y los Municipios, constituiría, sin lugar a dudas, uno de los más sólidos avances del federalismo mexicano. El reclamo popular a favor de una descentralización del Poder político y económico sólo podrá darse en base a la división política de los Estados. Por ello, dicha descentralización sólo podrá operarse a partir de un renovado y enriquecido federalismo. La rigidez constitucional no será obstáculo para ello, sino al contrario, constituirá la más eficaz garantía para incorporar con responsabilidad histórica, los reclamos más auténticos e importantes de las comunidades políticas autónomas, que son, los Estados y los Municipios.

18. El principio de la supremacía constitucional como esencial fundamento de todo Estado federal

Todos los Estados federales contienen el esencial principio de la *supremacía de la Constitución.* Es decir, que la totalidad del ordenamiento jurídico nacional está supeditado a lo establecido por la Constitución federal. Las propias Constituciones de los Estados-miembros, como expresión de la soberanía estatal, forman parte del orden jurídico del país, por lo que necesariamente tendrán que supeditarse a la Constitución, no pudiendo oponérseles en ningún sentido. Precisamente, esta *supremacía de la Constitución* garantiza la eficacia del sistema federal. Sistema que permite un pleno ejercicio de los Estados de acuerdo a lo regulado por la Constitución.

Para WHEARE, el control de la constitucionalidad le es propio a todo Estado federal. Considero, que el control de la inconstitucionalidad es una obligada derivación del cardinal principio de *supremacía constitucional.* No sería posible pensar en la viabilidad del federalismo, si bien, los Poderes de

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

la Unión, o los Estados, pudieran invadirse sus exclusivas áreas de competencia; y si además, después de esta invasión, no se pudiera controlar y restablecer la constitucionalidad.

19. El control de la inconstitucionalidad. El caso de Estados Unidos y de México

Para LUCAS VERDU, en tanto que la rigidez constitucional salvaguarda a la Constitución en cuanto instrumento formal, racionalizador del equilibrio de un conjunto de estructuras sociales e ideológicas políticas determinado, "el control de inconstitucionalidad se refiere, no sólo al instrumento político fundamental (constitucionalidad de la reforma constitucional), sino a todo el ámbito de producción de normas jurídicas (fundamental y ordinario). La primera es instrumento predominantemente estático, actúa en la inmanencia del Texto constitucional garantizando su continuidad y permanencia; el segundo, también asegura ambas cosas, pero es esencialmente dinámico, creador y en este sentido vivifica al Texto básico. El control de la inconstitucionalidad ha actuado de esta manera en E.E.U.U. y opera en el mismo sentido en otros países aunque no con el empuje original que desplegó en Norteamérica al ser puesto en acción por el Juez MARSHALL. Sin embargo, donde quiera que exista suele acaecer que en una organización federal con la correlativa concurrencia de diversos ordenamientos jurídicos, está latente la posibilidad de conflictos entre ellos, la tensión entre Leyes ordinarias y Constitución. La tarea de resolverlos compete, naturalmente, a un órgano judicial".

En México, de acuerdo al Artículo 103 de la Constitución, los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por Leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y, por Leyes o actos de las autoridades de los Estados que invadan la esfera de la autoridad federal. El sistema federal mexicano tiene perfectamente prevista la posibilidad de conflictos por la concurrencia de ordenamientos jurídicos federales y locales. De conformidad al Artículo 105 de la Constitución, "corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley". Sin embargo, como lo afirma EMILIO RABASA, quedan excluídas de esta jurisdicción las controversias por límites geográficos, cuando no sean motivo de un juicio, y los problemas políticos nacidos por la desaparición de todos los Poderes constitucionales de un Estado.

20. El Juicio de Amparo como eficaz institución para la

Otra de las características esenciales de todo federalismo consiste en los mecanismos constitucionales y en las garantías instituídas a favor de los individuos, en contra de los actos y Leyes inconstitucionales por parte de cualquier

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

protección de los derechos, libertades y garantías establecidas en la Constitución

autoridad, ya sea ésta federal, o bien, de los Estados. La totalidad de los países que han adoptado el sistema federal, han instituído en la Carta constitucional los derechos fundamentales del individuo, y las correspondientes instituciones para su protección. En este sentido, México tiene en su Constitución una de las instituciones más perfectas que jamás se hayan creado en el Derecho de cualquier país, para la protección de los derechos, libertades y garantías establecidas en una Constitución. La institución a que hago referencia es el Juicio de Amparo, instituído en sus más importantes fundamentos, en los Artículos 103 y 107 de la Constitución. La Ley Reglamentaria de estos Artículos contiene los dispositivos que complementan y precisan este fundamental ordenamiento que es gloria del Derecho mexicano. No es este el momento para dar una explicación del Juicio de Amparo, pero sí decir que se trata, según lo ha definido IGNACIO BURGOA, de "una institución procesal que tiene por objeto proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad *(lato sensu)* que, en detrimento de sus derechos, viole la Constitución". Para BURGOA, las notas esenciales de nuestro Juicio Constitucional pueden resumirse en la siguiente descripción: "El amparo es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad *(lato sensu)* que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine".

El Juicio de Amparo es parte esencial del federalismo mexicano, no solamente porque se trate de la institución fundamental protectora de las libertades, derechos y garantías otorgadas a los individuos, sino además, porque el inicio y desarrollo histórico del Juicio de Amparo ha estado ligado a los ideales republicanos y federalistas de nuestra Nación. En consecuencia, todo estudio que se haga sobre el federalismo mexicano, tendrá necesariamente que incluir el Juicio Constitucional o Juicio de Amparo, pues es el más poderoso instrumento no solamente para proteger las garantías individuales, sino además para garantizar el restablecimiento del orden constitucional violado. Y precisamente, el mantenimiento del orden constitucional representa uno de los valores supremos del federalismo.

21. La jerarquía del ordenamiento jurídico nacional en la estructura del Estado federal

En los próximos capítulos se analizarán los elementos fundamentales del sistema federal mexicano, y muy principalmente, como técnica constitucional; incluyendo, por supuesto, sus características determinantes como organización política. Y para finalizar este primer capítulo, explicaremos algunas consideraciones de carácter general de la estructura constitucional de los Estados federales.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Para KLAUS VON BEYME, en el Estado federal, la delimitación expresa de competencias o el principio de enumeración está en oposición con el sistema de distribución de competencias de los Estados unitarios descentralizados.

WHEARE, al estudiar el sistema norteamericano, afirma que en caso de que se presente un conflicto por cuestión de competencias entre la Federación con algún Estado, tendrá necesariamente que resolverse sobre cuál de los dos ordenamientos debe de prevalecer. En casi todos los países que han adoptado el sistema federal, sus Constituciones contienen el principio de que una disposición o un ordenamiento federal deroga la norma local. Así se pronuncia la Ley Fundamental de la República Federal Alemana (Art. 31). Por lo contrario, la Constitución de Estados Unidos no contiene este principio derogatorio a favor de la Federación; en efecto, el Artículo VI de la Constitución de los Estados Unidos establece la jerarquía de las Leyes para los Estados Unidos. Por supuesto que en primer término se encuentra la Constitución de los Estados Unidos. En segundo lugar se menciona a las Leyes y Tratados de los Estados Unidos; después, en tercer lugar aparecen las Constituciones de los Estados; en cuarto lugar las Leyes de los Estados; y por último, las Leyes locales (Country, Township, City). Si bien, este artículo establece la jerarquía del ordenamiento jurídico nacional, situando en una escala jerárquica menor a las Constituciones y Leyes de los Estados, esto no significa que el Derecho federal derogue al estatal, pues la Constitución tiene perfectamente delimitadas las competencias federales.

Por su parte, en México, el Derecho federal no deroga al Derecho estatal, pues cualquier disposición jurídica de orden federal tiene que tener como fundamento una facultad expresamente otorgada por la Constitución a favor de la Federación: Art. 124.—"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservados a los Estados".

22. El principio rector de las competencias federales y locales en la Constitución Norteamericana, y los casos de Canadá y de la República Federal Alemana

En la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica se estableció en la Enmienda X, el principio rector de las competencias federales y locales, al señalar que los Poderes no concedidos a los Estados Unidos por la Constitución ni prohibidos a los Estados (Estados federados), quedan reservados, respectivamente, a los Estados federados, o al pueblo; (The Powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or the people).

Como lo señala KLAUS VON BEYME, otros países han elegido un camino opuesto: Canadá, por ejemplo, asigna al Gobierno federal todas las competencias que no han sido confiadas expresamente a los Gobiernos de los Estados. Otra posibilidad —afirma este jurista— consiste en la enumeración de las

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

competencias federales y de las competencias conflictivas, como en la Ley Fundamental de la República Federal Alemana. "Las que más lejos van son las constituciones que presentan tres clases de competencias. La constitución India —la más larga del mundo— es la que va más lejos en este punto. Enumera 97 competencias exclusivas de la Federación: 66 competencias exclusivas de los Estados y 47 materias que están sujetas a la competencia conjunta (SCHOENFIELD, p. 11-12, 1960). Ello no ha conducido, en modo alguno, a evitar conflictos, ya que en las tres enumeraciones de competencias afloran complicados problemas de interpretación. El ámbito de las competencias conjuntas es muy distinto en cada uno de los Estados federales. En Canadá comprende sólo la inmigración, la agricultura y unas pocas materias más; en los Estados Unidos y en Australia comprende hasta cuestiones militares y aduaneras".

23. Lascompetencias en política exterior y en materia de defensa nacional en los Estados Unidos de Norteamérica y en México

Otra de las características más destacadas de los países que han adoptado el sistema federal, consiste en la severa limitación impuesta por la Constitución a los Estados-miembros para celebrar convenios y tratados con potencias extranjeras. Por ejemplo, la Constitución de Estados Unidos sí permite que algún Estado de la Unión Americana pueda celebrar algún convenio con otra Nación, pero supedita la validez de este convenio a la aprobación del Congreso; es decir, a la Cámara de Representantes (Diputados federales para el caso de México) y a la Cámara de Senadores. En efecto, dice el último párrafo de la Sección 10 del Artículo I: "Without the consent of congress, no State may collect any duty on the tonnage (load limit) of ships, keep troops or warships in time of pace, make any compact (agreement) with another State or any foreign country, or fight a war unless it is actually invaded or in such inminent (inmediate) danger that delay would be too costly".

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no solamente limita la participación de los Estados en materia de política exterior, sino que expresamente la prohibe, al establecer el Artículo 117 que los Estados no pueden, en ningún caso, fracción I: "Celebrar alianza, tratado, o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras".

En materia militar, la Constitución Norteamericana otorga facultades a los Estados, para la conservación del orden interno (National guards), estando incorporadas estas guardias nacionales al ejército federal como unidades de reserva.

En México, la Constitución deposita en el Ejecutivo Federal todas las facultades relativas a las cuestiones militares y de defensa de la soberanía nacional. Así lo establece el Artículo 89 constitucional en sus fracciones IV, V, VI, VII y VIII. Por consiguiente, las entidades federativas (Estados-miembros y Distrito Federal), no gozan de ningún tipo de atribución constitucional para actuar en cuestiones militares.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

No obstante esto, existen dos excepciones a favor de los Estados para actuar en cuestiones de defensa militar: la primera excepción la da la fracción II del Artículo 118 de la Constitución, que prohibe que los Estados puedan, sin consentimiento del Congreso de la Unión, tener, en ningún tiempo, tropas permanentes, ni buques de guerra, y la fracción III, que les prohibe (a los Estados) "Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República". Este Artículo 118 no hace alusión directa a los Estados, pero se refiere a ellos, pues se trata de una continuación del Artículo 117. En los supuestos de estas dos fracciones (II y III del Art. 118), es indispensable que previamente el Estado que quiera actuar en cuestiones de defensa militar obtenga el consentimiento del Congreso de la Unión. En la práctica, estos supuestos no tienen una traducción práctica, y muy difícilmente podrían tenerla, pues las cuestiones de tropa, buques de guerra y la propia declaración de guerra, son cuestiones atribuídas al Poder federal.

24. Las competencias en política económica y en política financiera en los Estados federales. El caso de los Estados Unidos y de México

"En los Estados federales –dice KLAUS VON BEYME– son concebibles tres sistemas impositivos: a) Todos los impuestos son recaudados por los Estados (se entiende, por los Estados-miembros) y se hacen entregas fijas a la Federación; b) Todos los impuestos son recaudados por la Federación y se entregan sumas fijas a los Estados; c) Se dividen las competencias sobre impuestos. Esta tercera regulación parece ser la que mejor garantiza la independencia de la Federación y de cada Estado y fue elegida en la mayoría de los Estados federales, ya que la capacidad funcional del federalismo presupone, al menos para los Estados-miembros, fuentes financieras independientes. Ordinariamente, las aduanas y los impuestos al consumo son las principales fuentes de ingreso del Gobierno central, en tanto que las restantes fuentes de ingresos frecuentemente se reparten entre el Gobierno central y los Estados-miembros. En la regulación de los asuntos económicos, la asignación del poder aduanero al Gobierno federal fue un tema discutido en los Estados federales más antiguos. En Carolina del Sur, las diferencias de opinión en esta cuestión condujeron a la teoría de la anulación, la cual reconocía al Congreso el derecho a fijar las tarifas aduaneras, pero reinvindicaba para los Estados particulares el derecho a declarar nulas las Leyes impositivas en caso de que el Congreso, en opinión de los Estados, hubiese ido más allá de sus competencias (WHEARE, cit., p 179)".

En México, la Constitución eligió el tercer sistema a que hace referencia KLAUS VON BEYME. En efecto, las competencias en materia tributaria están divididas entre el Poder federal, los Estados, y el Distrito Federal. Esto no quiere decir, que por el hecho de que estén divididas, se dé en nuestro país

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

un justo equilibrio competencial en materia tributaria. Precisamente, una de las causas fundamentales de un desarrollo inadecuado del federalismo mexicano ha consistido en que las principales competencias tributarias de origen, están otorgadas al Poder federal. En nuestro país, en vez de haberse elegido otorgar nuevas competencias fiscales de origen a los Estados, se ha optado por la concertación de "Convenios de Coordinación Fiscal", mediante los cuales se les da participación a los Estados para recaudar algunos impuestos federales, y además, participar con algún porcentaje, de la recaudación federal. En México, la recaudación aduanera (importaciones y exportaciones) corresponde al Gobierno federal, así como también el impuesto al consumo (Impuesto al valor agregado). El Artículo 117 constitucional establece expresamente que los Estados no pueden, en ningún caso (fracción V): "Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera". Por su parte, la fracción VI del mismo Artículo dispone que los Estados no pueden, en ningún caso: "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".

25. Las competencias en materia de comercio, de Banca y de crédito

Otra de las reglas de aplicación general vigente en los países que han adoptado el federalismo consiste en las facultades prácticamente ilimitadas del Gobierno federal en materia de comercio exterior. En México, el comercio exterior es regulado por ordenamientos federales, siendo una atribución del Ejecutivo Federal que desarrolla a través de una de sus dependencias auxiliares, que es, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. En consecuencia, los Estados no tienen atribuciones para legislar en materia de comercio exterior, pues esta atribución está otorgada al Gobierno federal.

En materia de banca y crédito, Estados Unidos y Australia se dividen las competencias entre el Gobierno federal y los Gobiernos de los Estados. En Canadá y en Suiza, las competencias bancarias y de crédito corresponden al Gobierno federal. En México, el Artículo 28 de la Constitución otorga la prestación del servicio público de banca y crédito en forma exclusiva por el Estado. Los ordenamientos que regulan la prestación de este servicio público son del orden federal, no pudiendo los Estados, en consecuencia, legislar en una materia que está otorgada al Gobierno federal.

26. Los problemas de la distribución de competencias en materia tributaria

Los problemas de la distribución de competencias en materia tributaria entre los Poderes federales y los Estados federados, es una de las cuestiones más complejas del federalismo. Por ejemplo, el impuesto sobre la renta, por cierto el impuesto más importante de todos, ha representado uno de los logros más

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

entre los Poderes federales y los Estados-miembros

significativos para los Gobiernos centrales en aquellos países que han adoptado el sistema federal. Este logro no fue una conquista fácil para el Poder federal, sino que ha sido una victoria gradual. En Estados Unidos el Gobierno federal pudo recaudar a su favor el impuesto sobre la renta a partir de 1913. Esta competencia tributaria a favor del Poder central se debió a la Enmienda XVI, que expresamente establece: "The Congres shall have power to lay and collect taxes on incomes, from whatever source derived, without apportionment among the several States, and without regard to any census or enumeration".

Las crecientes necesidades económicas por parte de los Estados federales para atender las grandes necesidades sociales de educación, vivienda, obras públicas, salud, etc., han obligado a que la Federación busque desesperadamente más recursos cada vez, robusteciendo con ello su recaudación, y debilitando, en consecuencia, la de los Estados-miembros.

Aún no se ha escrito la historia del federalismo fiscal. Este solo tema revelaría las más apasionantes luchas en la formación del federalismo en occidente. Las competencias fiscales, representan hoy en día, uno de los temas capitales del moderno federalismo. Aún más: el tema de la descentralización, que es seguramente el tema más político de nuestro tiempo en occidente, no podrá estar desvinculado del tema previo, que es, precisamente, el de una justa y equilibrada distribución de competencias fiscales entre el Gobierno federal y los Estados-miembros.

27. La importantísima política de las subvenciones federales a favor de los Estados-miembros. El caso de los Estados Unidos, Canadá y México

Si bien, en su esencia el federalismo es un modelo de organización política y de técnica constitucional para el reparto de competencias, es necesario admitir que uno de los supuestos básicos de cualquier sistema federal es, sin duda alguna, la cuestión económica. De hecho, la historia nos ha enseñado que algunos países han fracasado en su organización federalista a causa de problemas financieros y económicos, y no por una deficiencia constitucional.

Si aun en los países con un alto desarrollo económico, como es el caso de los Estados Unidos, se da la necesidad de que el Gobierno de Washington otorgue considerables subvenciones a ciertos Estados, el problema se vuelve dramático cuando se trata de un país pobre. En una Nación pobre, hay casi siempre pobreza en la totalidad de sus Estados que la componen. Cuando esto es así, lo que puede hacer el Gobierno federal por estos Estados es muy poco, pues la propia pobreza del país le impide una adecuada recaudación tributaria federal. De cualquier forma, si el Gobierno federal es pobre, más pobres son los Estados, y necesariamente el Poder federal tiene que acudir en su auxilio. Estas medidas son necesarias para garantizar el orden político y la paz social, independientemente de los valores humanos que se pretenden proteger.

Independientemente de esto, el federalismo exige por su propia esencia

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

que el Gobierno federal auxilie a los Estados más necesitados, pues uno de los principios políticos fundamentales del federalismo estriba en posibilitar a los Estados más pobres la misma libertad y suficiencia de que gozan los Estados más ricos. Hay que recordar que en síntesis el federalismo es un Pacto que tiene como finalidad fundamental asegurar una forma superior de convivencia política. Forma superior que se pretende se dé en el federalismo, y que no sería posible ante la existencia de una dramática desigualdad de los Estados federados.

Las subvenciones que otorga el Gobierno federal a los Estados no es una práctica que se da solamente en los países pobres o con un escaso desarrollo económico; es una práctica que se da inclusive en las Naciones ricas. BUCK afirma que esto sucede en los Estados Unidos y en Canadá a través de los mecanismos de *Conditional subsidies,* dirigidos a financiar proyectos en que el Gobierno central estaba especialmente interesado.

Es necesario destacar que las subvenciones que el Gobierno federal otorga a los Estados no se traducen en un atentado a la libertad de los Estados y a la autonomía de los Municipios. Quiero recordar uno de los casos más importantes: la reciente solicitud del Gobierno del Estado de Nueva York, quien solicitó una urgente y muy considerable ayuda financiera al Gobierno de Washington; sin esta ayuda, que al final de cuentas se otorgó, el Gobierno del Estado de Nueva York se hubiera declarado en bancarrota. Esto pasó en uno de los Estados más ricos del mundo; posiblemente el segundo Estado más rico del mundo, después del Estado de California.

En México, la mayoría de los Estados de la Federación componen su presupuesto público con un ochenta por ciento de participaciones federales, y en algunos Estados el porcentaje es mayor aún. No es cierto pues, que las subvenciones federales atenten contra el federalismo por significar estas medidas una inconveniente actitud paternalista. Por supuesto que lo ideal sería una más equilibrada distribución de competencias fiscales y un nuevo modelo de descentralización financiera a partir de competencias compartidas y concurrentes entre Poder federal y Estados-miembros. Pero mientras esto es así, la subvención tendrá que continuar siendo la medida más importante y urgente. Ahora bien, las condiciones y circunstancias supremas no deberán ser las subvenciones, sino un alto desarrollo económico nacional con un gran equilibrio de riqueza en los Estados. Estas óptimas circunstancias darían la autosuficiencia económica a los Estados, requisito básico para el ejercicio de su real libertad.

28. El Poder Legislativo en los Estados federales.

En los Estados federales se da como regla la existencia de un sistema bicameral, es decir, de dos Cámaras. En Estados Unidos el Poder Legislativo Federal está compuesto de una Cámara de Representantes, y una Cámara de Senado-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

El caso de Estados Unidos y el de México

res (Artículo I, Sección I de la Constitución). El número de legisladores en la Cámara de Representantes se hace en base a un Representante por cada 521,000 habitantes (Artículo I, Sección 2). En cambio, la Cámara de Senadores se compone por dos Senadores por cada Estado de la Unión (Artículo I, Sección 3). En los Estados de la Unión, el Poder Legislativo responde a un sistema también bicameral. Por su parte, en México, el Poder Legislativo Federal está compuesto por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores. Al igual que en los Estados Unidos hay dos Senadores por cada Estado, más dos Senadores por el Distrito Federal. En cambio, las Legislaturas de los Estados se componen por una única Cámara, que es la Cámara de Diputados.

La existencia de un Poder Legislativo en los Estados es una de las reglas fundamentales del federalismo, pues por medio de estos Poderes Legislativos es como los Estados-miembros participan en las reformas y adiciones a la Constitución federal. En nuestro país, esta importantísima participación está perfectamente prevista en el Artículo 135 de la Constitución. Aquí ya estamos en presencia del Poder Constituyente Permanente, otra de las instituciones fundamentales del federalismo mexicano; institución que será objeto de estudio en la parte final del capítulo de este libro dedicado a Los Estados.

Una de las cuestiones más complejas del federalismo en las democracias del Estado moderno, ha consistido en la dificultad de resolver la difícil tensión que se da entre la indispensable necesidad de asegurar una igualdad de la totalidad de los Estados que componen una Federación, con la teoría de la soberanía del pueblo y de la hegemonía de la mayoría. En Estados Unidos y en México se ha tratado de resolver este problema mediante la integración de un Congreso de la Unión por medio de dos Cámaras: una, la de Representantes (Cámara de Diputados, en México, integrada en base a trescientos Diputados por mayoría, y con motivo de las Reformas a la Constitución, además de los Diputados elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa, también se eligen doscientos Diputados más mediante el principio de representación proporcional), y otra, la Cámara de Senadores, que toma en cuenta la representación de los Estados. Tanto en Estados Unidos (Art. I, Sección 3 de su Constitución), como en México (Art. 56 de su Constitución) la Cámara de Senadores se compondrá de dos Senadores por cada Estado. En México, habrá también dos Senadores por el Distrito Federal.

29. En el sistema federal no puede darse la disolución del Congreso de la Unión por

Otra característica muy importante del federalismo, y por cierto muy poco observada, es, que la estructura del Poder Legislativo Federal permite que sus Diputados y Senadores en lo particular, y el Congreso como institución, gocen de una total permanencia en el ejercicio constitucional de sus funciones. Es decir, que el sistema bicameral, por naturaleza, suscita discrepancias entre

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

discrepancias de las dos Cámaras

las dos Cámaras (cuando una Cámara no aprueba lo aprobado por la otra), y que a pesar de estas discrepancias, el Congreso de la Unión no se disuelve, sino que continúa normalmente en funciones, y los Diputados y Senadores en su cargo. En cambio, en los Estados parlamentarios centralistas, un conflicto entre las dos Cámaras, puede conducir a la disolución del Parlamento. En el federalismo no puede darse la disolución del Congreso de la Unión, pues afectaría al propio Pacto de la Unión, al desaparecer los representantes de los Estados-miembros que son, precisamente los Senadores, y con esta desaparición, se estaría atentanto contra el principio de igualdad de los Estados en materia de representación política.

El sistema federal, pretende, por principio, que las dos Cámaras guarden un equilibrio de poder y fuerza. Esto es muy difícil, dadas las particulares condiciones históricas de cada país. KLAUS VON BEYME, sobre este particular observa, que "existen en algunos Estados federales dos Cámaras igualmente poderosas, como, por ejemplo, en Suiza; pero frecuentemente, merced a la dinámica del sistema parlamentario, domina la Cámara Baja, como en Australia o en Canadá. En los Estados Unidos aparece el Senado, en muchos aspectos, como la Cámara más poderosa, por su derecho de ratificar los nombramientos del Presidente, de asesorar al Presidente en la concertación de tratados internacionales y de ratificar éstos con mayoría cualificada. Desde que la Enmienda XVII implantó la elección popular de los Senadores, el Senado goza también de creciente prestigio. El parangón con la Cámara de Representantes se resuelve en favor del Senado, en razón de la mayor duración del cargo de los Senadores, así como de su mayor independencia de los aparatos partidistas. La posición que ocupa el Senado, como representación de los Estados de la Federación, no tiene paralelo en otros Estados federales".

En nuestro país, la Constitución le tiene encomendadas al Senado altísimas responsabilidades (Artículo 76), quedando a cargo de la Cámara de Diputados las más importantes atribuciones en materia económica y de política interior.

30. En todos los Estados federales al titular del Poder Ejecutivo se le otorga la altísima calidad de representante de la Nación

En los Estados federales, el nombramiento del Titular del Poder Ejecutivo no presenta características similares en todos los países. En cambio, en todos los países que han adoptado el sistema federal, al Titular del Poder Ejecutivo se le otorga la altísima calidad de representante de la Nación.

Aun y cuando no hay una similitud en todos los países, en cuanto al proceso constitucional para nombrar al Titular del Poder Ejecutivo, sí en cambio, en todos los Estados federales este nombramiento está vinculado a la elección popular (Sufragio Universal) del Presidente o a la elección de un Parlamento. Si la vía empleada es el Parlamento, es esta institución la que nombra al jefe de Gobierno. En Estados Unidos, de acuerdo al Artículo II, Sección I

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

de la Constitución, el Presidente y el Vicepresidente son electos por el voto popular pero en base a un sistema de votos electorales en base a los Estados: "Each State has as many electors and electoral votes as it has senators and representatives in Congress". En cambio, en México, la elección del Presidente de la República es de acuerdo con el Artículo 81, de forma directa. En este sentido, la elección para Presidente en México difiere sustancialmente de la elección en los Estados Unidos. La cualificación exacta del Titular del Poder Ejecutivo lo da nuestra Constitución en su Artículo 80, en los siguientes términos: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

31. El Poder Judicial Federal representa en los Estados federales la máxima garantía para el estricto cumplimiento del Pacto Federal

El Poder Judicial Federal representa en los Estados federales la máxima garantía para el estricto cumplimiento del Pacto Federal. Los conflictos de competencias constitucionales entre el Gobierno federal y los Estados-miembros y los conflictos de Leyes entre los ordenamientos federales y los ordenamientos locales, son resueltos por el Poder Judicial Federal. En este sentido, el Poder Judicial Federal no actúa como Juez y parte por el hecho de pertenecer al ámbito federal. Y no actúa así, porque el Poder Constituyente le ha otorgado la altísima misión de interpretar la Constitución y de restablecer el orden constitucional violado.

En Estados Unidos, el Poder Judicial Federal, de acuerdo al Artículo III, Sección I de la Constitución, está encomendado a la Suprema Corte de los Estados Unidos: "The judicial (power to hear and judge cases) is vested in (given to and held by) the Supreme Court of the United States and such inferior courts (courts lower than the Supreme Court) as Congress may ordain (order) and establish (set up)". Este mismo artículo en otro de sus párrafos le otorga al Poder Judicial la facultad para interpretar una Ley federal, estatal o local, y para decidir si es o no constitucional: "The judicial branch may be called upon to interpret (explain) a federal, State, on local law, and decide wheter or no it is constitutional".

El *judicial review,* que significa el derecho de control judicial, es una de las instituciones más importantes del federalismo norteamericano. La implantación de esta formidable institución se debió al Juez J. MARSHALL, uno de los más grandes jueces de la historia norteamericana.

En México, de acuerdo al Artículo 94 de la Constitución, el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y Unitarios en materia de apelación, y en Juzgados de Distrito.

México no cuenta con un Derecho de Control Judicial similar al de Estados Unidos. En cambio, sí cuenta con procedimientos constitucionales seña-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

lados con una gran precisión en los Artículos 103, 104, 105, 106 y 107 de la Constitución General de la República. Estos artículos contemplan no solamente los procedimientos que norman el Juicio Constitucional o Juicio de Amparo, promovido contra cualquier Ley o acto de autoridad que viole o restrinja las garantías individuales. Sino además, y para el propósito que nos ocupa, estos artículos citados garantizan el respeto mutuo entre los Poderes de la Unión y los Estados-miembros, al ejercer sus respectivas competencias.

32. La alta responsabilidad conferida a los Tribunales de la Federación y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los Artículos 94, 104 y 106 de la Constitución General de la República. El Poder Judicial Federal representa la más poderosa y eficaz garantía que la Constitución otorga al sistema federal

Los Tribunales de la Federación, que son los mencionados en el Artículo 94 de la Constitución, tienen a su cargo la esencial misión federalista de resolver cualquier controversia que se suscite con motivo de alguna Ley (del Congreso de la Unión) o acto de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; y, con motivo también, de alguna Ley (de la Legislatura de algún Estado) o acto de las autoridades de algún Estado, que invadan la esfera de la autoridad federal. Aquí, es necesario aclarar que los Poderes de algún Estado solamente pueden invadir la esfera de la autoridad federal cuando actúen en alguna materia de las otorgadas en forma expresa al Poder federal, por parte de la Constitución General de la República. En nuestro sistema se entiende que se produciría también esta invasión en el caso de que algún Estado interviniera en algunas de las facultades implícitas que se deriven de las facultades explícitas otorgadas a los Poderes federales.

Otras de las intervenciones esenciales del Poder Judicial Federal en el estricto campo de nuestro sistema federal, son las previstas en las fracciones III, IV y V del Artículo 104 de la Constitución. Intervenciones del Poder Judicial Federal, para todas aquellas controversias en que la Federación sea parte; las que se susciten entre dos o más Estados o un Estado y la Federación, así como de las que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación, o un Estado; y de las controversias que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro.

De especial importancia resulta la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad al Artículo 105 Constitucional para las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley.

Nuestro sistema federal incluye una garantía adicional al prever el Artículo 106 de la Constitución, la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para dirimir las competencias que se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o entre los de un Estado y los de otro.

Como podemos apreciar, el Poder Judicial Federal tiene varias finalidades

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

señaladas por la Constitución. Al lado de sus importantísimas funciones como uno de los tres Poderes de la Unión, es además el único Poder que tiene atribuídas facultades para interpretar la Constitución y para ejercer un control de la constitucionalidad de las Leyes, actos, resoluciones y sentencias de las autoridades del Estado mexicano. Pero además, y para el caso concreto del estudio del federalismo mexicano, el Poder Judicial Federal representa la más poderosa y eficaz garantía que la Constitución otorga al sistema federal. La violación a cualquiera de las disposiciones y garantías de nuestro sistema federal, se traduce en un rompimiento del orden constitucional, y el restablecimiento del orden constitucional violado, es competencia del Poder Judicial Federal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, con su altísima respetabilidad y honorabilidad de que goza, representa en el espíritu de nuestra Constitución, una institución fundamental para el respeto de nuestro sistema federal.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Discusión de Temas

- Explicar cuáles fueron los valores sociológicos en que se fundamentó el federalismo, y por qué razón esos valores han perdurado hasta nuestros días.

- Analizar cuáles son los principios constitucionales de la técnica del reparto de competencias, y por qué razón éstos principios mantienen un equilibrio entre los Poderes de la Unión y los Estados-miembros.

- Dilucidar cuáles son los elementos esenciales de una Constitución federal tanto en su dimensión política como en su dimensión de técnica constitucional.

- Explicar cuál es el papel que juegan los Estados-miembros en la voluntad federal, y por qué razón esta participación se convierte en la más poderosa garantía para preservar el Pacto de la Unión.

- Precisar las razones constitucionales de por qué en los Estados federales al titular del Poder Ejecutivo se le otorga la altísima calidad de representante de la Nación. Analizar algunos Artículos de nuestra Constitución que le otorgan al Presidente de la República esa calidad.

- Explicar el alcance de los Artículos 94, 104 y 106 de la Constitución General de la República, en relación a la importancia del Poder Judicial Federal para garantizar el estricto cumplimiento del Pacto Federal.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

CAPITULO SEGUNDO

FORMACION HISTORICA DEL FEDERALISMO MEXICANO

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Objetivos del Capítulo

Los objetivos de este capítulo son proporcionar al lector los elementos indispensables para conocer:

- Los acontecimientos sociales y políticos que dieron origen a nuestro federalismo.
- La influencia del pensamiento de Ramos Arizpe, y la trascendencia del Plan de Casa Mata, en la estructuración de nuestro sistema federal.
- En qué consistió la idea federal en la Constitución de 1824, y cuáles fueron sus antecedentes inmediatos.
- Los principios fundamentales del Proyecto de la Constitución de 1857, y su influencia en la implantación definitiva de nuestro actual sistema federal.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

TEMAS

33 La evolución del federalismo mexicano en su dimensión histórico-política, y en su dimensión jurídica.
34 Opinión de Nattie Lee Benson sobre el origen del federalismo mexicano, y las facultades de las Diputaciones Provinciales.
35 El reconocimiento de las Diputaciones Provinciales en la Constitución de 1812, y el pensamiento de Ramos Arizpe.
36 Propuestas de Ramos Arizpe para el mejor gobierno de las provincias de Oriente.
37 Las propuestas de Ramos Arizpe como un inmediato antecedente de nuestro Sistema Federal.
38 El Acta de Independencia del Imperio Mexicano y la Junta Provisional Gubernativa.
39 El Plan de Casa Mata y su poderosa influencia en el futuro federalismo.
40 El "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana", y los ataques y defensas por la creación del Sistema Federal.
41 La opinión de Fray Servando Teresa de Mier.
42 Opinión de Jesús Reyes Heroles sobre la implantación del Sistema Federal.
43 Las ideas federalistas de Montesquieu, y su decisiva influencia en México.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

44 La idea federal en la Constitución de 1824, y la idea centralista en la Constitución de 1836.
45 Opinión de Ignacio Burgoa sobre la Constitución de 1836, y algunos contenidos básicos de este Texto Constitucional.
46 La degradación de la vida pública mexicana como consecuencia del Régimen Central impuesto por la Constitución de 1836.
47 El Congreso Constituyente convocado por Santa Anna, previsto en el Plan de Tacubaya.
48 La Junta de Notables nombrada por el Presidente Nicolás Bravo.
49 El Plan de la Ciudadela formulado por el General Mariano Salas y su influencia en el futuro Sistema Federal.
50 El Plan de Ayutla y el Estatuto Orgánico de la República Mexicana.
51 El proyecto de Constitución de 1857 y la implantación definitiva de nuestro actual Sistema Federal.
52 La brillante exposición de motivos del proyecto de Constitución de 1857.
53 La creación de los Estados de Coahuila, Hidalgo y Morelos en 1863, 1868 y 1869, respectivamente, y el establecimiento del Senado en noviembre de 1874.
54 Opinión de Ignacio Burgoa sobre la consagración definitiva de la idea federalista en la Constitución de 1857.
55 El Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857, presentado por Venustiano Carranza al Congreso de 1916.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Formación histórica del federalismo mexicano

33. La evolución del federalismo mexicano en su dimensión histórico-política, y en su dimensión jurídica

El estudio del surgimiento y evolución del federalismo en México debe considerar dos aspectos: el histórico-político y el jurídico propiamente dicho. De acuerdo al primero de ellos, hay que analizar los antecedentes ideológicos que han determinado la gestación del federalismo, así como las modalidades que ha tenido en nuestra vida pública; y de conformidad con el segundo, debe examinarse "la naturaleza misma del sistema del régimen federal como forma estatal ya implantada sobre principios y reglas constitucionales". Uno de los temas más debatidos en torno al federalismo es el de si las circunstancias del México colonial favorecían a la Federación o si, por el contrario, tenían todas rasgos, que la introducción del federalismo "fue un acto de mera imitación extralógica". Lo cierto es –afirma Burgoa–, que la idea federalista nace en la breve etapa histórica de nuestro país comprendida entre 1812 y la Constitución de 1824, en que expresa y claramente se proclama. REYES HEROLES es igualmente concluyente: "Las realidades ya estaban inclinadas por el sistema federal. El federalismo del Acta Constitutiva no era desunir lo unido, sino mantener ligado lo que estaba desunido". Por supuesto, la gestación del régimen federal en México no se dio de la manera espontánea y natural que en los Estados Unidos de Norteamérica.

A partir de 1810, y de manera precisa desde la proclamación de la independencia nacional, "la trayectoria política y jurídica de lo que después sería la República Mexicana se bifurca. De una parte, la insurgencia, huérfana al principio de ideario, lo va elaborando paulatinamente, definiendo planes y programas que aspiran a una nueva organización de la patria". Por otra parte, dentro del régimen virreinal ocurren acontecimientos políticos trascendentales para el surgimiento del federalismo. Así pues, "la vida pública del país trató de impulsarse por dos corrientes simultáneas aunque irreconciliables en aspectos fundamentales: la derivada del ideario insurgente y la proveniente de las innovaciones políticas ya introducidas en España y que se consagraron en la Constitución de Cádiz de 1812. Ahora bien, en esas dos corrientes, y princi-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

palmente en la segunda, se reconoce y afirma una institución política, como fue la *diputación provincial,* que puede conceptuarse como el germen del Federalismo en México".

34. Opinión de Nattie Lee Benson sobre el origen del federalismo mexicano, y las facultades de las Diputaciones Provinciales

En su documentada investigación "La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano", Nattie Lee Benson afirma que el origen de nuestro federalismo "se puede remontar a la forma de gobierno establecido por la Constitución de 1812 para España y sus colonias". En efecto, en la Constitución de Cádiz puede encontrarse el germen del federalismo mexicano, en particular en su capítulo llamado "Del Gobierno Político de las Provincias y de las diputaciones provinciales". Su artículo 335 enunciaba las facultades de dichas diputaciones:

> Primero: Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia.
>
> Segundo: Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos.
>
> Tercero: Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a la prevenido en el Artículo 310.
>
> Cuarto: Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia o la reparación de las antiguas, proponer al Gobierno los arbitrios que crea más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes.
>
> En ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la resolución de las Cortes, podrá la diputación, con expreso ascenso del jefe de la provincia, usar desde luego de los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las Cortes. Para la recaudación de los arbitrios la diputación, bajo su responsabilidad, nombrará depositario, y las cuentas de la inversión, examinadas por la diputación, se remitirán al Gobierno para que las haga reconocer y glosar y finalmente, las pase a las Cortes para su aprobación.
>
> Quinto: Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados, y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos.
>
> Sexto: Dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas.
>
> Séptimo: Formar el censo y la estadística de las provincias.
>
> Octavo: Cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

llenen su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren.

Noveno: Dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia.

Décimo: Las diputaciones de las provincias de ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten los abusos; todo lo que las diputaciones pondrán en noticia del Gobierno.

35. El reconocimiento de las Diputaciones Provinciales en la Constitución de 1812, y el pensamiento de Ramos Arizpe

El reconocimiento de las diputaciones provinciales en la Constitución de 1812, se debió en gran parte a los esfuerzos desplegados por los diputados de Nueva España que concurrieron a las Cortes Constituyentes de Cádiz, encabezados por MIGUEL RAMOS ARIZPE, considerado con justicia como "el Padre del federalismo en México". RAMOS ARIZPE dirigió un extenso memorial al Congreso Español, describiendo minuciosamente las condiciones geográficas, históricas, políticas y económicas de las provincias de la citada Colonia, llamadas "internas de Oriente", presentando propuestas para resolver sus variados problemas. Para REYES HEROLES "la lectura cuidadosa de la Memoria de Ramos Arizpe (. . .) da la impresión de que se está en presencia de un alegato contra la centralización".

Así, RAMOS ARIZPE cuestiona todo aquello que significa centralización gubernamental y del punto 18 al 26 inclusive de su Memoria, se enuncian los defectos o consecuencias de ella. Pero, además —señala REYES HEROLES—, "Ramos Arizpe dentro del panorama general de centralización describe, cuando existen, los embriones de la descentralización que probablemente hicieron posible su propia argumentación".

En primer lugar, denuncia RAMOS ARIZPE, están los defectos del sistema de gobierno. Durante tres siglos la monarquía ha tenido como fín exclusivo el lujo, esplendor y engrandecimiento de sus gobernadores. Esta circunstancia propicia el choque de intereses entre gobernantes y gobernados.

"Y venciendo el poderío, vinieron a tierra los más sagrados derechos del hombre, adoptándose desde luego sistemas adecuados para asegurar en el trono y sus cercanías al despotismo, a la arbitrariedad, a la estupidez, y mil veces al vicio mismo. A este fin se hechó mano de las demás tinieblas de la ignorancia, llegando a prohibirse el estudio del derecho natural y de gentes: Se prefirieron muchas veces para los empleos en toda la Monarquía, no a los ciudadanos ilustrados, y beneméritos de la patria, sino a los extranjeros, o a aquellos que por su carácter *condescendiente y dócil,* por sus enlaces con *ciertas personas* o por ciertos servicios *reales* y *personales,* se creían más a propósito pa-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

ra sostener aquel sistema general de opresión hacia el pueblo. Por lo anterior es indispensable 'variar métodos y Sistemas'."

La centralización desemboca en despotismo y arbitrariedad:

"Yo apenas veo a los españoles en América cuando ya se me presenta luego un Adelantado, un Gobernador y un Capitán General, que revistiéndose luego con los dictados de 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 ofrecieron, 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 excusa, ni interpretación, y sin consultar a S.M. como si fuera firmada de su Real mano, y prometiendo por su Real palabra, que todo cuanto hiciere, ordenare y mandare en su nombre, poder y facultad, lo tendría por firme, estable y valedero por siempre jamás, y yo aseguro que está cumplida esta palabra".

Sin embargo, junto a la centralización excesiva se presentan durante la Colonia ciertas instancias descentralizadas que constituyen antecedentes del futuro federalismo:

"Los señores Reyes y muchos ministros en quienes, aún supuesto este sistema de gobierno, no faltaron buenas intenciones, creyeron contemplar de varios modos ese poderío excomunal. Mandaron firmar en todas las poblaciones, cabildos o municipalidades, y establecen 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 consulados 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 tiemplan y moderan el reconcentrado en sólo un jefe militar".

36. Propuestas de Ramos Arizpe para el mejor gobierno de las provincias de Oriente

Por otra parte, RAMOS ARIZPE no se limita a señalar los males de la centralización, propone respuestas concretas para el mejor gobierno de las provincias internas de Oriente. Considera indispensable la descentralización, tanto en materia política administrativa, como en lo judicial. El autogobierno ha de sustentarse en los principios democráticos y liberales de la Constitución de Cádiz:

"Si según ellos está proclamada la dignidad del hombre constituído en so-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

ciedad, si están reconocidos sus derechos de libertad, seguridad personal, y de sus propiedades, e igualdad en presencia de la Ley: Si no ha de reinar sobre los españoles el despotismo y la arbitrariedad; sino que todos han de depender de sola la ley, y de una ley, a cuya formación hayan cooperado con su voluntad: si el gobierno, y la justicia han de caminar de acuerdo a formar la prosperidad de los ciudadanos, soy de sentir, y pido a V.M. en nombre de doscientos mil, que habitan aquellas provincias; se sirva establecer en ellas un cuerpo gubernativo, y otro que en grado de apelación ejerza el poder judicial: el primero con el nombre de *Junta superior gubernamental de las cuatro Provincias internas de Oriente en la América Septentrional,* compuesta de siete individuos vecinos de las mismas provincias, y nombrados por la de Coahuila dos, por lo del Nuevo Reyno de León dos, por lo del Nuevo Santander dos, y uno, por la de las Texas, atendida la corta población de ésta y el segundo bajo el nombre de *Tribunal Superior* de apelaciones en dichas cuatro provincias, compuesto de tres ministros y un fiscal, todos letrados, y nombrados por el Soberano a Consulta del Consejo de Estado, en donde se tendrán presentes los informes de la Junta Superior gubernativa".

En lo que se refiere a la parte política administrativa se complementaría con la junta o diputaciones de provincias y las municipalidades:

"Para curar, según ha prometido V.M. unos males tan generales como graves, es necesario establecer en cada provincia una *Junta gubernativa* o llámese *Diputación de Provincia,* a cuyo cargo esté la parte gubernativa de toda ella, y en cada población un *cuerpo municipal o cabildo,* que responda de todo el gobierno de aquel territorio. En todos estos establecimientos no hará V.M. otra cosa, que dar testimonios a la Nación de ser consiguiente a los principios, que tiene proclamados sobre la dignidad, libertad y demás derechos del hombre".

37. Las propuestas de Ramos Arizpe como un inmediato antecedente de nuestro Sistema Federal

La propuesta de RAMOS ARIZPE tiende, de hecho, a la constitución de un régimen federado dentro de su país; busca la descentralización gubernamental como solución a los problemas que presencia y, como afirma REYES HEROLES, "de no haber existido la fórmula del federalismo norteamericano, probablemente habría terminado por inventarla, a tal punto lo aguijoneaban las necesidades de su país y el sistema federal resultaba impuesto por las realidades". La integración de las Diputaciones Provinciales a nuestro país no estuvo exenta de tropiezos; una y otra vez se tuvo que luchar por darles realidad. Por otra parte, cabe observar que las tendencias políticas de la insurgencia, en su última etapa al menos, no buscaban la implantación de dicho sistema o forma de Estado. Esto resulta evidente en los documentos y sucesos políticos que se expidieron y desarrollaron inmediatamente antes de la consumación de nuestra independencia el 27 de septiembre de 1821 y con anterioridad al

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824. Durante este período, las Diputaciones Provinciales buscaron afanosamente que el Gobierno Nacional, de tipo centralista, reconociese su existencia y autonomía, propugnando que nuestro país "vete el vínculo de dependencia que lo unía con España, adoptase el sistema federal".

38. El Acta de Independencia del Imperio Mexicano y la Junta Provisional Gubernativa

Al proclamarse el 28 de septiembre de 1821 el Acta de Independencia del Imperio Mexicano, el Gobierno de México quedó confiado a la Junta Provisional Gubernativa cuya finalidad primordial consistió en la convocación a un Congreso Constituyente. Fue lanzada la convocatoria en los términos prescritos por la Constitución española de 1812 y el Congreso debía quedar instalado el 24 de febrero de 1822. Los diputados que lo integraron se dividieron en tres grupos, cada uno representante de las corrientes ideológicas dominantes a la sasón: la que sostenía el Plan de Iguala y los tratados de Córdoba; la que pretendía el desconocimiento de estos documentos políticos para proclamar emperador a Iturbide; y la que, expresando el ideario insurgente, buscaba establecer un régimen republicano y democrático.

Como es sabido, en mayo de 1822, Iturbide es proclamado "Emperador de México", mediante una maniobra parlamentaria avalada por los militares. Casi de inmediato ocurren fricciones entre el Congreso e Iturbide, hasta que finalmente el "emperador" disuelve el Congreso el 31 de octubre de 1822, designando en su lugar a una "Junta Instituyente", que aprobó el 18 de diciembre del propio año el Reglamento provisional político del Imperio Mexicano.

La creación de la Junta y el Reglamento citados fueron las causas determinantes de la sublevación de Santa-Anna en Veracruz, que desconoció a Iturbide como emperador y proclamó la República. Las tropas destinadas a reprimir ese levantamiento, a su vez, expidieron el llamado "Plan de Casa Mata", en el que propugnaron la reinstalación del Congreso disuelto por Iturbide, a quien no le quedó más remedio que acceder a esta "petición coactiva" en marzo de 1823. Colocado entre dos fuegos —los pronunciados en el Plan de Casa Mata y el Congreso— Iturbide se vé constreñido a abdicar el 19 de marzo de 1823.

39. El Plan de Casa Mata y su poderosa influencia en el futuro federalismo

El Plan de Casa Mata abrió la puerta al federalismo. Al proclamarse, varias provincias —entre ellas Oaxaca, Puebla, Guanajuato y Michoacán— se adhirieron a él a través de sus respectivas Diputaciones previas deliberaciones sobre la conveniencia de su adopción. "Esta circunstancia, señala Burgoa, revela la conciencia que tenían las provincias sobre su propia autonomía, que es el supuesto político e ideológico de todo régimen federal". Por su parte, NATTIE LEE BENSON afirma que "con la adopción del Plan de Casa Mata, en

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

menos de seis semanas, por parte de casi todas las circunscripciones territoriales principales, México quedó dividido en provincias o Estados independientes. Al tiempo que cada una de ellas prestaba su adhesión al Plan, asumía el dominio absoluto sobre sus asuntos provinciales y se declaraba a sí misma independiente del aún existente Gobierno de Iturbide (. . .), ya que las provincias habían tomado por completo el cuidado de su administración dentro de sus propias fronteras (. . .) y el jefe político se había convertido en el ejecutivo provincial y la Diputación provincial o alguna junta había asumido las funciones legislativas. . ."

Una vez reinstalado el Congreso, se discutió si debía tener el carácter de convocante a nuevas elecciones para diputados o de constituyente que diera forma jurídica y política al país. Algunas provincias, entre ellas la de Guadalajara, se pronunciaron por el régimen federal, "proclamando su plena autonomía en lo que a su régimen interior se refiriese". Así, la provincia de Guadalajara adoptó el nombre de "Estado libre de Jalisco" en un plan gubernativo provisional de 16 de junio de 1823; a continuación transcribimos las disposiciones de dicho Plan por la importancia que tiene en el establecimiento del régimen federal:

1) La provincia, conocida hasta entonces como la de Guadalajara, será llamada en adelante el Estado Libre de Jalisco;

2) Al presente, su territorio está formado por los veintiocho distritos que forman la intendencia: Guadalajara, Acaponeta, Autlán, Ahuacatlán, La Barca, Colima, Cuquío, Compostela, Colotlán, junto con el de Nayarit y el corregimiento de Bolaños, Etzatlán, Hostotipaquillo, Lagos, Mascota, Real de San Sebastián, San Blas, Santa María del Oro, Sayula, Sentispac, Tomatlán, Tala, Tepatitlán, Tepic, Tlajomulco, Tequila, Tonatlán, Tuxcacuesco, Zapotlán el Grande y Zapopan;

3) El Estado de Jalisco es libre, independiente y soberano, dentro de sí mismo, y no reconocerá relación con los otros Estados distinta de la hermandad y confederación;

4) Su religión es y seguirá siendo la católica apostólica romana sin tolerancia de ninguna otra;

5) Su Gobierno será popular y representativo;

6) 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;

7) Todos los habitantes del Estado tienen el derecho de votar en las elecciones para representantes que constituirán el Congreso Constituyente provincial;

8) Todos los habitantes del Estado gozarán de los derechos inalienables de

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

libertad, seguridad, igualdad, propiedad, y el Estado está obligado a garantizarlos;

9) A su vez, los habitantes del Estado están obligados a respetar y obedecer a las autoridades establecidas, y a contribuir al bienestar del Estado en la época y forma en que éste ordene;

10) Los tres Poderes –Legislativo, Ejecutivo y Judicial– nunca podrán coincidir en la misma persona, ni dos Poderes podrán estar combinados;

11) Mientras no se establezca el Congreso provincial constituyente, el Poder Legislativo estará depositado en la diputación provincial;

12) Sus funciones se restringirán a la preparación de la convocatoria de un Congreso provincial constituyente y a dictar aquellos reglamentos provinciales que puedan requerir la observancia de las leyes vigentes;

13) El Poder Ejecutivo del Estado residirá en el jefe político actuante, quien en lo futuro se llamará Gobernador del Estado de Jalisco;

14) El Poder Ejecutivo conservará el orden interno y externo en el Estado y tendrá el mando del ejército;

15) El Poder Ejecutivo, de acuerdo con la diputación provincial, corresponde el nombramiento de empleados del Estado de que se habla en el artículo 7 de la orden oficial de 5 de junio, la cual será observada en todas sus partes;

16) El Poder Judicial en el Estado será ejercido por las autoridades actualmente establecidas, y la audiencia será la corte de más alta apelación;

17) Los Ayuntamientos y otros cuerpos y autoridades, tanto civiles como militares y eclesiásticas, continuarán en el ejercicio de las funciones que les están delegadas;

18) El Estado será gobernado por la Constitución española y las leyes existentes, en todo lo que no se contradiga con el presente Plan;

19) Se comunicará este Plan de Gobierno provisional a todas las autoridades y corporaciones del Estado para que se proceda a su circulación y observancia;

20) Cualquier dignatario o persona de cualquier rango que se niegue a observar este Plan, antes de tres días contados desde su expedición, deberá solicitar su pasaporte para dejar el Estado en el tiempo que el Gobierno señale.

40. El "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana", y los ataques y defensas por la creación del Sistema Federal

Otras provincias seguirán el ejemplo de la de Guadalajara, entre ellas Oaxaca, Yucatán y Querétaro, y se declararon "Estados", con lo que puede afirmarse sin lugar a dudas que su personalidad política se definió antes de la expedición del "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana", el 30 de enero de 1824. Por ello, es insostenible la tesis que considera artificial la creación del Sistema Federal en nuestro país.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Pese a la tendencia casi unánime en pro del régimen Federal la expedición del Acta Constitutiva no fue un trámite fácil; no faltaron voces que se pronunciaron en contra del federalismo, de manera destacada la del diputado por Veracruz JOSE MARIA BECERRA. Es necesario aludir a las ideas antifederalistas de BECERRA, porque finalmente tomaron cuerpo en las constituciones de 1836 y 1843. BECERRA se apoya teóricamente en WILLIAM PALEY, BENTHAM, BLANCO WUITE y sobre todo en ROUSSEAU para cuestionar el federalismo; he aquí algunas de sus principales argumentaciones:

"Cuatro son las proposiciones que se encierran en el principio referido (el que establecía que era voluntad general de la Nación constituirse en República federada): I. Que hay voluntad general en la Nación para constituírse en República Federal; II. Que la manera en que esta voluntad está manifestada es la suficiente para conocerla sin equívoco; III. Que hay precisión de seguirla y conformarse con ella, y la IV, y última: Que la Ley es la expresión de la voluntad general, que es el principio corriente. Todas estas proposiciones son absolutamente falsas o cuando menos muy dudosas, para que se pueda levantar sobre ellas un edificio sólido, teniendo una verdad sobre que construirlo, que es la de que en materia de gobierno todo debe dirigirse al mayor bien y felicidad de la Nación. Entremos al examen de estas proposiciones y antes de ello suplico a vuestra soberanía, que aunque tenga por paradojas mis asertos, use la indulgencia conmigo de prestarme benigno su atención".

"Hay voluntad general en la Nación para constituirse en República Federal. ¿Y qué esto es cierto? ¿Estamos todos en ello convencidos? ¿No hay centralistas, iturbidistas, borbonistas? ¿No se ha dicho por uno de los órganos del Gobierno que había tenido éste que luchar con cien partidos? Para conocer mejor la falsedad de esta proposición será bien que la comparemos con las señales que para venir en conocimiento de la voluntad general nos dejó el mismo Rousseau, que fue el primero que habló de ella y dio el nombre de ley a su expresión. Dice, pues en el capítulo 3o. del libro II del Contrato social, que se logrará el enunciado de la voluntad general, cuando el pueblo, suficientemente informado, delibere, cuando los ciudadanos no tengan entre sí alguna comunicación, cuando cada uno opine por sí mismo y cuando no haya ninguna sociedad parcial en el Estado. Dice más: que cuando hay diversos partidos no hay voluntad general, y que sólo lo será la de cada uno, con respecto a sus miembros, quedando particular con relación al Estado; añadiendo que aun cuando algún partido supere a los demás, no hay por eso voluntad general, porque el voto que prevalece en este acto no es más que un voto particular. Permítame vuestra soberanía que refieran sus mismas palabras para mayor claridad: 'Si cuando el pueblo, suficientemente informado, delibera, y no tienen los ciudadanos entre sí alguna comunicación, del gran número de pequeñas diferencias resultará siempre la voluntad general, y la deliberación será siempre buena; más cuando se forman facciones y juntas

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

parciales a expensas de la grande, la voluntad de cada una de estas asociaciones viene a ser general por relación a los miembros, y particular con respecto al Estado: no se puede decir entonces que hay tantos votantes como hombres, sino tantos cuantas asociaciones: las diferencias vienen a ser menos numerosas y dan un resultado menos general. En fin, cuando una de estas juntas es tan grande que supera todas las otras, entonces no hay por resultado una suma de pequeñas diferencias, sino una diferencia única ni hay tampoco la voluntad general, porque el voto que prevalece no es más que un voto particular'

"Para lograr el enunciado de la voluntad general, es menester que no haya sociedad parcial en el Estado y que cada ciudadano opine por sí. . .

"Parece que basta la simple lectura de este párrafo para convencerse de que en la que se llama voluntad general de nuestra Nación para constituirse en República federada, no se encuentran las señales que debían clasificarla de esa suerte, y que por lo mismo es enteramente falsa su existencia. . .

"La República Federal, señor, en la manera 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. No es un máquina sencilla y de un sola rueda que nada tiene en que tropezar, ni que le impida seguir su movimiento: es una máquina complicada y que se compone de otras tantas ruedas cuantos son los Congresos provinciales, de las que bastará que se pare una o tome dirección contraria para estorbar su movimiento y aun causar su destrucción. . .

"Con la federación se crearán rivalidades y se aumentarán las que están creadas. Algunos Estados quedarían resentidos y nuestros enemigos atizarían los celos y procurarían fomentar la división. . . Ni se nos arguya con el ejemplar de los Estados Unidos, porque además de que son notorias sus dimensiones domésticas y de que sus progresos no dependen de su federación sino de otras sabias leyes que tienen cabida en los gobiernos centrales y aun en las monarquías, se hallaban ciertamente en circunstancias muy diversas. Estaban reconocidos por todas las naciones europeas que ocupadas con sus continuas luchas no ha habido un lugar ni se ha ofrecido un motivo por que vinieran a las manos con alguna potencia de su mismo rango, pero que fuera central; porque a habérseles ofrecido hubieran sido sin duda vencidos, por la razón de ser más débiles a causa de su federación, como lo es una vara respecto de lo que era antes de dividirse, aun cuando se hayan reunido sus pedazos".

41. La opinión de Fray Servando Teresa de Mier

Otro importante impugnador del federalismo, FRAY SERVANDO TERESA DE MIER, sostiene que: "La prosperidad de esta república vecina (los Estados Unidos de Norteamérica) ha sido, y está siendo, el disparador de nuestras Américas, porque no se ha ponderado bastante la inmensa distancia que media entre ellos y nosotros. Ellos eran ya Estados separados e independien-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

tes unos de otros, y se federaron para unirse contra la opresión de la Inglaterra; federarnos nosotros estando unidos, es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa federación".

La tesis de FRAY SERVANDO, con adeptos aún en nuestros días, es equívoca. Su visión del federalismo en México como un método de desunir lo unido es meramente retórica. Para empezar, nuestro país no estaba unido; como lo aclara con precisión REYES HEROLES: "Las fuerzas centrífugas predominaban, la disgregación estaba a la vista, y a punto estuvimos de caer en ella, como sucedió en Centroamérica".

42. Opinión de Jesús Reyes Heroles sobre la implantación del Sistema Federal

Como ya hemos dicho, la realidad empujó a México hacia el federalismo. Falta examinar cuál fue "el mecanismo intelectual, y el camino teórico que llevó a la mayoría de los liberales mexicanos al federalismo". En su lúcido análisis sobre el tema, REYES HEROLES afirma que ". . . la idea federal y la conveniencia de implantarla para lograr que imperasen los principios de la libertad, sí está en los libros europeos y son éstos, junto con la Constitución Norteamericana, los que citan los partidarios del federalismo. Esta misma idea federal, las mismas fuentes, y sobre todo Montesquieu, orientan a los clásicos del federalismo Norteamericano. Es interesante ver cómo la conjugación de la idea federal, sostenida por los clásicos europeos, con el modelo Norteamericano y las realidades nacionales, produce el federalismo mexicano."

43. Las ideas federalistas de Montesquieu, y su decisiva influencia en México

Sin duda, las ideas federalistas de Montesquieu, presentes en particular en el capítulo primero del libro IX del *Espíritu de las Leyes,* ejercieron una influencia notable entre los liberales mexicanos. En el texto citado Montesquieu sostiene que si una República es pequeña será destruída por una potencia extranjera y si es grande, será socavada por sus vicios interiores. Parecería, entonces, que no queda a los hombres más alternativa que la tiranía, "si no hubiesen imaginado una manera de constitución que tiene todas las ventajas interiores del gobierno republicano, y la fuerza exterior de la monarquía. Yo hablo de la República federativa". Y enseguida nos da su definición de gobierno federal:

"Esta forma de gobierno es una convención, por la cual varios cuerpos políticos consienten en devenir ciudadanos de un Estado más grande que ellos quieren formar. Es una sociedad de sociedades, que forma una nueva, que pueda engrandecerse por nuevos asociados que se hayan unido."

Para MONTESQUIEU, el federalismo fué realizado por los griegos. Los romanos, por su parte, se federaron para extender su dominio. Es el federalismo lo que hace que Holanda, Alemania y las Ligas Suizas sean vistas en Europa "como repúblicas eternas".

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

REYES HEROLES se pregunta: "¿Puede acaso desestimarse la influencia que este pensamiento de Montesquieu tuvo en la identificación que el proceso mexicano realiza entre el liberalismo y federalismo? El federalismo es el medio de lograr que haya liberalismo en un país extenso como el nuestro. Para impedir la dictadura y la arbitrariedad es preciso organizar el país en régimen federal, esto es, como sociedad de sociedades".

Por lo demás, la inspiración europea del federalismo no reduce la significación de la influencia Norteamericana; como afirma REYES HEROLES: "el modelo federal para la magnitud o extensión territorial dada, no podía ser otro que el Norteamericano, que aparte cualquier ventaja teórica, constituía para nuestros legisladores una experiencia que demostraba cómo era posible lograr un sistema democrático y liberal en un gran espacio (. . .) La idea federal, reelaborada por un clásico, Montesquieu, necesitó de un modelo para convertirse en sistema. A nuestros legisladores la inspiración federal les venía con el liberalismo y el esquema jurídico, claro, preciso y casi geométrico, lo encontraron en los Estados Unidos".

44. La idea federal en la Constitución de 1824, y la idea centralista en la Constitución de 1836

No obstante que la Constitución de 24 hizo inmodificable la "forma de gobierno", es decir, de que pretendió asentar sobre bases inconmovibles el régimen federal por ella establecido (art. 171), en 1836 se sustituyó éste por el régimen central. La Constitución sólo era reformable o "adicionable" en lo que atañase a la "libertad e independencia de la Nación mexicana", a la religión católica, apostólica y romana, a la libertad de imprenta, a la División de Poderes de la Federación y de los Estados y a la forma de gobierno federal. Por tanto, dice BURGOA, en sana lógica jurídica, "*únicamente una revolución podía sustituir esta forma por el régimen central.* Sin embargo, los acontecimientos políticos, desarrollándose contra la Constitución, operaron la mencionada sustitución".

El Congreso, convocado en 1835, era un órgano constituído, más no Constituyente. Su integración y Poderes emanaban de la Constitución de 1824. La presión de los grupos conservadores violenta la legalidad, al extremo que en Octubre de 1835 el Congreso expidió un documento conocido con el nombre de Bases para la nueva Constitución, y posteriormente, en diciembre del mismo año, las Siete Leyes Constitucionales, mejor conocidas como Constitución de 1836.

45. Opinión de Ignacio Burgoa sobre la Constitución de 1836, y algunos

La llamada Constitución de 1836 es, en opinión de BURGOA, "hijo espurio de un Congreso que, no obstante haber emanado de la Constitución de 1824, se erigió en Constituyente, violando con todo descaro el ordenamiento que le dio vida jurídica". Sólo para salvar las formas, la asamblea limitó sus funcio-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

nes, respetando únicamente uno de los preceptos de la Constitución de 1824. (El ya citado Artículo 171). Sin embargo, esta salvedad fue rebasada y el Sexto Congreso finalmente se declaró en verdadero Constituyente, "con amplias facultades para variar la forma de Gobierno y constituir a la Nación de nuevo".

contenidos básicos de este Texto Constitucional

Así fue como la asamblea destruyó el principio que sustentaba su propia legalidad, dando un "golpe de estado parlamentario" del que surgieron las llamadas Siete Leyes, "que formaron la primera Constitución centralista del país, y que, del año de 1836 al de 1841, habían de ser el estatuto fundamental de nuestra organización política."

La Constitución de 1836 y las "Bases" que la precedieron no utilizaron el concepto de "República Central"; el cambio de la "forma de Gobierno" se presenta implícitamente en su articulado, en particular los artículos que convierten los "Estados libres, soberanos e independientes" en "departamentos". (Arts. 3 y 8 de las Bases y 1o. de la Ley Sexta de la Constitución.) Algunos autores consideran que esta supresión del régimen federal en los dos documentos mencionados significaron una transformación radical en la forma de Estado en nuestro país. Para otros, como BURGOA, se ha exagerado el antagonismo entre el federalismo y el centralismo: "puede afirmarse con validez que uno y otro presentan en nuestro derecho constitucional, diferencias de grado más que esenciales, pues haciendo abstracción de la terminología usual que los exhibe como antinómicos y de las pasiones políticas que respectivamente los determinaron, el centralismo fue un federalismo restringido". Esto puede apreciarse comparando la situación jurídico-política de los "Estados" y de los "Departamentos" en las Constituciones de 1824 y de 1836. Los Estados 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 estaba subordinado a reglas que ni las Constituciones ni las Leyes estatales podían transgredir (Arts. 145 a 156); el Poder Administrativo, ejercido en los Estados por los gobernadores, se confiaba a éstos por un determinado tiempo (Art. 159); y por lo que se refiere al Poder Legislativo, los Congresos locales debían acatar las disposiciones de la Constitución Federal y las Leyes federales o, al menos, no contravenirlas. Desde el punto de vista político, los Estados tenían el derecho de elegir a su Gobernador y a los diputados que compusiesen su Legislatura, así como de nombrar a sus jueces, concurriendo a el Gobierno nacional a través de dos senadores que eran designados por cada uno de ellos.

A los Departamentos se les reconoció, en la Constitución de 1836, "clara autonomía" en aspectos básicos. Podían elegir un diputado, cuando su población no llegase a ochenta mil habitantes (Art. 2 de la Ley Tercera); las juntas departamentales, elegibles popularmente por cada Departamento,

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

tenían la facultad de iniciar Leyes ante la Cámara de Diputados que junto con la de Senadores integraba el Congreso General de la Nación (Art. 26 frac. III, de la Tercera Ley). En lo que respecta a los Tribunales departamentales, los Departamentos gozaban del derecho de proponer ante la Corte Suprema de Justicia los individuos que debían formarlos (Art. 12 frac. XVII de la Quinta Ley); y si bien el gobernador de la entidad departamental dependía del gobierno general y era nombrado por éste, la designación respectiva debía necesariamente recaer en la persona que estuviese incluída en una terna elaborada por las Juntas mencionadas (Arts. 4 y 5 de la Sexta Ley). De lo anterior es posible inferir, afirma BURGOA, que "México dentro de las constituciones federales o centrales que ha tenido y en un terreno puramente jurídico, jamás estuvo organizado dentro de un gobierno absolutamente centralizado. Con el nombre de 'Estados' o de 'Departamentos', las provincias integrantes de su territorio siempre gozaron de una especie de autarquía y participaron en la función gubernativa nacional. De esta guisa, el centralismo y el federalismo sólo eran, fuera del derecho constitucional, banderas políticas de los grupos antagónicos que se disputaban el poder, pues el análisis comparativo de las constituciones que unos y otros auspiciaron en el decurso de nuestra historia, hechos con serenidad y sin prejuicios, nos proporciona un dato tan interesante cuanto inobjetable: en ambos sistemas alentaba el propósito o la tendencia de respetar la personalidad de las partes en la organización del Estado y en el funcionamiento del todo estatal."

46. La degradación de la vida pública mexicana como consecuencia del Régimen Central impuesto por la Constitución de 1836

La implantación del Régimen Central mediante la Constitución de 1836 degradó nuestra vida pública y socavó la unidad de la Nación. Aquí y allá suceden "Cuartelazos", levantamientos militares y pronunciamientos. El nuevo régimen da pie para que Texas se independice y para que Yucatán se separe de la República Mexicana. Estos hechos, que apuntaban a un progresivo desmembramiento del país, provocaron la respuesta de los partidarios del federalismo "para restaurar el imperio de la Constitución de 1824". Aparecen múltiples "programas salvadores" y ocurren numerosos levantamientos durante lo que se considera la etapa más caótica de nuestra historia: La que comprende la vigencia de las Siete Leyes Constitucionales. "La República presentaba, dice BURGOA, el aspecto de un gran teatro, en que el pueblo espectador, sin tomar realmente partido en favor de ninguna de las facciones, presenciaba diferentes escenarios de mutación constante (los cargos de presidente) en que los actores se sucedían unos a otros en el paroxismo del poder (los diferentes pronunciados), ambicionado a la vez por Santa Anna, Bustamante, Gómez Pedraza, Bravo, Alvarez. . ." Santa Anna proclama el Plan de Tacubaya, que establece la cesación de todos los Poderes existentes en virtud de la Constitución de 1836, salvo el judicial y previniendo que el "jefe de la

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Revolución" nombrara una Junta que se encargara de designar, "con entera libertad", a la persona que se hiciese cargo del Poder Ejecutivo, mientras un "Congreso Constituyente" organizaba a la Nación. Por supuesto, el primer acto de dicha Junta fue la declaración a favor de Santa Anna como Presidente de la República.

47. El Congreso Constituyente convocado por Santa Anna, previsto en el Plan de Tacubaya

El primero de diciembre de 1841 SANTA ANNA lanzó la convocatoria prevista en el Plan de Tacubaya para un Congreso Constituyente, el cual debería quedar instalado el primero de junio de 1842. Del interior de este Congreso se nombró una Comisión integrada por siete miembros responsables de la elaboración de un proyecto constitucional. Tal comisión, a su vez, se dividió en dos grupos, quedando el minoritario integrado por MARIANO OTERO, ESPINOZA DE LOS MONTEROS y MUÑOZ LEDO, quienes elaboraron un proyecto federalista, a diferencia del que realizó la mayoría, el cual tendía a reiterar el régimen central de la Constitución de 1836. No obstante, el Congreso Constituyente no pudo discutir esos proyectos, en virtud del Decreto expedido el 19 de diciembre de 1842 por NICOLAS BRAVO, entonces Presidente de la República, se nombró una Junta de Notables "compuesta de ciudadanos distinguidos por su ciencia y patriotismo", encargada de formar las bases para organizar a la Nación.

48. La Junta de Notables nombrada por el Presidente Nicolás Bravo

En la exposición que antecede a su proyecto de Constitución la Comisión Especial presentaba consideraciones de carácter jurídico-político que constituyen una crítica del federalismo. Para empezar, rechaza el empleo de la palabra "federal", pues en opinión de la mayoría su adición era "impropia y peligrosa".

La utilización de la palabra era impropia ya que "desde su etimología hasta su última y más solemne aplicación, la federación no ha significado ni es otra cosa, que la alianza entre naciones soberanas, libres e independientes, que sólo se unen para proveer a su seguridad común". Por ello, el principio federativo permite muchas y variadas combinaciones con tal que éstas impliquen alianzas y es en éste sentido, añade la Comisión, que la Federación se puede definir con MONTESQUIEU. Al respecto precisa: "La federación no pide ni rehusa formas de gobierno, porque su único designio y objeto es la alianza y mutuo socorro; así es que desde el principio de las sociedades nos presenta la historia federaciones de monarquías y de repúblicas reunidas bajo un pacto común, presentando las primeras el bello espectáculo de convertirse en repúblicas por la federación, por cuyo motivo se ha dado a su unión el nombre de República federativa. Sin embargo, este sistema conserva siempre un tipo muy distintivo y característico, cual es, que los individuos que forman la fe-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

deración, son soberanos que conservan la plenitud de derechos inherentes a aquella palabra". Señala que de todas las federaciones conocidas la Norteamericana es la que más ha estrechado su pacto de alianza. Y agrega en relación con los Estados Unidos:

"De su Constitución copiamos imperfectamente la nuestra, y como en aquélla se encontraba la palabra *federal,* la copiamos también sin meternos a investigar si tenía una significación castiza que no fuera un anacronismo en nuestra historia: el equívoco nos ha costado caro, porque las palabras han sido frecuentemente el azote de las naciones y el ángel exterminador de los pueblos".

Al hablar de los orígenes de la Federación Norteamericana precisa que las colonias que existieron "sobre un pie de independencia y soberanía", "absolutas", conduciéndose cada una como "Nación independiente". El partido federalista surge buscando consolidar la unidad. Luego de detallar los orígenes del federalismo Norteamericano concluye:

"La palabra *federación,* pronunciada en los Estados Unidos o en Suiza, es neta, tiene una significación inmensa, envuelve un sistema político todo entero, y encuentra su eco en la choza que levantó el primer aventurero de cada Estado: aquella palabra está asociada con la de Independencia; tras ella viene la de soberanía, y cuando el americano recita el preámbulo de su constitución, va recorriendo en cada uno de sus diversos miembros, su historia política, los cambios de su sistema, los ensayos informes y sucesivos que hizo de la Federación, y encuentra al fin que aquel preámbulo encierra todo su pacto, porque en él se detallan los ramos a que únicamente se extiende el poder central. El sabe que su pacto es convencional, que su Estado es soberano y que cuando a él le plazca podrá pedir la separación, como ya ha comenzado a verse en estos mismos días; él sabe en fín, que la Federación es un pacto, en su esencia de derecho de gentes, y no una verdadera *forma de gobierno;* ésta es, para él, la República, que vé y encuentra en su Estado, y no permitiría que el poder central se la impusiera porque a su soberanía toca determinarla."

En México se presenta una situación muy distinta en relación con la palabra Federación:

"Aquella palabra no tiene para nosotros la misma magia, no está asociada a recuerdo alguno de la misma naturaleza, y muy lejos de repetirnos un eco de independencia y de soberanía, nos trae a la memoria otro de esclavitud y dependencia: con aquella palabra no podemos subir más allá de diecinueve años, en que nuestro Congreso decía, que las *provincias* pedían el régimen federal: la palabra *provincias* sí tenía un eco remoto y nos llevaba en idea hasta los pies de Hernán Cortés. Nuestra Federación ha comenzado, pues, en sentido absolutamente inverso de como se hacen todas las del mundo y de como se hizo la que tomamos por modelo: Allá las soberanías existían real-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

mente, y aquí se creaban; allá de muchos cuerpos indebles, se hacía un todo fuerte, y aquí dividíamos un todo demasiado compacto para formar cuerpos robustos".

La mayoría afirma que el federalismo que se proclama en México "es la causa contra la cual lucharon vigorosamente Washington, Adams, Hamilton y otros mil hombres ilustres, que veían en ella el germen de la división, y por consiguiente, de la destrucción del país." Añade que la centralización gubernativa es "la base de todo el sistema federativo, y de la dosis que contenga dependerá esencialmente que aquel sea más o menos vigoroso". Los miembros de la mayoría declaran que son federalistas con toda su alma: "el federalismo es nuestra sustancia". Pero quieren, de acuerdo a la interpretación de REYES HEROLES, que la Constitución comprenda "los hábitos, afecciones, recuerdos y necesidades de la Nación".

No se trata de copiar leyes, sino que la armonía de la sociedad exige "tomar en cuentra el estado moral de los pueblos". Las palabras República popular representativa, expresan todos los anhelos: "Comprenden la armonía de los elementos sociales". La palabra Federación "no puede llamarse propiamente *forma de gobierno;* en cambio, al emplear los términos República popular y representativa se da una definición: "en la palabra República, se explica que es un gobierno mixto; en la de *popular,* que su base primordial es la democracia; y en la de *representativa,* que el pueblo gobierna por medio de sus representantes".

Pero la argumentación de la mayoría, deduce REYES HEROLES, "a pesar del arsenal teórico y de la habilidad dialéctica, no es nueva: es la repetición de tesis esgrimidas por FRAY SERVANDO TERESA DE MIER, BECERRA y otros en el Congreso que adoptó la forma federal; el federalismo en Estados Unidos fue unir lo desunido y en México es desunir lo unido. Se remoza la idea y se enriquece su desarrollo con vasta información y autores nuevos; pero en el fondo, el oponerse al federalismo sigue sustentándose en la misma razón".

El voto particular de la minoría, por su parte, es breve y directo; se trata de un esbozo jurídico y político que, no obstante su falta de erudición, va al fondo de las cosas:

"Recorrimos con el más profundo dolor la larga y cruenta historia de los desastres que la República ha sufrido durante nuestra infancia política, y bien persuadidos de que sería absurdo y peligroso atribuir a solo el sistema de gobierno, o a la influencia de un código escrito pero siempre ultrajado, todos los fenómenos de un movimiento tan complicado en sus causas como el que la sociedad entera sufre en nuestros días, hemos procurado averiguar qué parte tenía en él las instituciones, hasta qué punto eran responsables ellas mismas de su falta de observancia, cuáles eran sus verdaderos principios y cuáles las formas subalternas y variables de su desarrollo, y en este examen

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

tuvimos al menos la dulce ilusión de creer que la causa de la república no estaba perdida, que las lecciones de lo pasado contenían cuanto pudiera desearse para salvar el porvenir y que todos los intereses que la sociedad ha sancionado, tenían una forma de organización posible, en la que sin vivir en lucha se pudiera caminar a la perfección deseada".

Los proyectos presentados por los grupos mayoritario y minoritario no pudieron discutirse, ya que el Congreso fue disuelto y en su lugar se nombró la "Junta de Notables", misma que expidió las Bases de Organización Política de la República Mexicana. Este ordenamiento, notoriamente ilegal, reiteró el régimen central implantado por la Constitución de 1836.

49. El Plan de la Ciudadela formulado por el General Mariano Salas y su influencia en el futuro Sistema Federal

Durante la vigencia de las citadas "Bases" México se vio obligado a declarar la guerra a los Estados Unidos de Norteamérica. Tal declaración brindó la ocasión de que el Partido Federalista se soliviantara contra el gobierno centralista. El 4 de agosto de 1846, el General MARIANO SALAS formuló un Plan en la Ciudadela de México, que desconoce el régimen centralista y pugna por la formación de un nuevo Congreso "compuesto de representantes nombrados popularmente, según las leyes electorales que sirvieron para el nombramiento de 1824". En dicho Plan se exhortó a ANTONIO LOPEZ DE SANTA ANNA para que se sumara a los inconformes, "reconociéndolo desde luego como General en Jefe de todas las fuerzas comprometidas y resueltas a combatir porque la Nación recobre sus derechos y asegure su libertad y se gobierne por sí misma". De acuerdo a la convocatoria lanzada por el propio SALAS, el Congreso a que aludía el Plan de la Ciudadela debería quedar instalado el 6 de diciembre de 1846, en el entendido de que mientras se expedía una nueva Constitución, regiría la Federal de 1824. Uno de los primeros actos del nuevo Congreso fue de asignar Presidente Interino de la República a SANTA ANNA y vicepresidente a VALENTIN GOMEZ FARIAS, y enseguida restauró la vigencia de la Constitución de 1824, restableciéndose así el régimen federal. Desde luego, tal ordenamiento constitucional demandaba modificaciones acordes a las realidades presentes en 1847, por lo cual se expidió un Acta de Reformas. MARIANO OTERO, principal autor de ese documento, afirmó en su voto de 5 de abril de ese año:

"El restablecimiento de la Federación, decretado simplemente como una organización provisoria, y sometido a la decisión de este Congreso, se ha verificado y existe como un hecho consumado e inatacable. Los antiguos Estados de la Federación han vuelto a ejercer su soberanía, han recobrado el ejercicio pleno de derecho, según la expresa declaración de algunos y la manera de obrar de todos ellos; siendo evidente que nadie trata de contradecir ese hecho, y que nada sería hoy tan inútil como comprender demostrar la necesidad y conveniencia del sistema federal. . . El mejor Código que hoy se

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

redactara para nosotros no podría competir en aquellas ventajas con el de 1824 superior a todos en respetos y legitimidad. En la época de su formación nadie contestó los poderes de los diputados electos en medio de una paz profunda; todos los Estados concurrieron a aquella solemne convención, y ella se verificó en medio también de las emociones de un pueblo que acababa de conquistar su independencia, y que se entregaba a las ilusiones del más venturoso porvenir; la Nación entera la recibió como el precio de sus sacrificios pasados; como el emblema de sus esperanzas futuras; y le conservó un tal amor, que fueron necesarios el engaño y la opresión para arrebatarla de sus manos, que nunca han dejado de combatir por ella. Por otra parte, el recuerdo de esa Constitución está unido al del establecimiento de la República y del sistema representativo, que ella misma afianzó; al de las libertades locales, tan requeridas en la Nación; al de nuestra responsabilidad exterior que permaneció inviolable durante su reinado; al de los únicos días pacíficos y venturosos de que hasta hoy hemos disfrutado. El menos detenido examen de nuestras circunstancias actuales debe convencernos de que nos hallamos muy lejos de poder contar con tan favorables auspicios; debe persuadirnos a que nada será hoy tan patriótico como el de colocar las leyes fundamentales de la República bajo el amparo de todos sus prestigios".

50. El Plan de Ayutla y el Estatuto Organico de la República Mexicana

Fue corta, sin embargo, la vigencia del régimen Federal restaurado por el Acta de Reformas, de 1847, al ser quebrantada por el gobierno dictatorial de SANTA ANNA. El 4 de marzo de 1854 se proclama el Plan de Ayutla contra el gobierno del tirano; este Plan dio lugar al Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedido el 15 de mayo de 1856 y que tuvo la función de estructurar transitoriamente a nuestro país mientras se promulgaba la Constitución preconizada en el propio Plan.

51. El proyecto de Constitución de 1857 y la implantación definitiva de nuestro actual Sistema Federal

El proyecto de Constitución de 1857, acoge el régimen Federal y lo implanta definitivamente en México por la voluntad unánime del Congreso Constituyente. En el Artículo 46 del Proyecto y 40 de la Constitución de 1857 se dice 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 unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental, para todo lo relativo a los intereses comunes y nacionales, al mantenimiento de la Unión, y a los demás objetos expresados en la Constitución".

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

52. La brillante exposición de motivos del proyecto de Constitución de 1857

El proyecto de Constitución de 1857 fue precedido por una luminosa Exposición de Motivos, que incluye una apología de la Constitución de 1824, reconociéndola como la única legítima que hasta entonces había tenido nuestro país. El establecimiento del régimen Federal se hizo atendiendo a su conveniencia y con el propósito de desterrar los males que aquejaron a la República durante los sistemas centralistas de 1836 y 1843. Se dice en la Exposición de Motivos citada:

"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 estableciendo 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 término 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 podía 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 ambiciones de los partidos, donde se mueven los resortes de la intriga y la inmoralidad, donde se ha llegado a perder la fé 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 agitándose 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."

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

53. La creación de los Estados de Coahuila, Hidalgo y Morelos en 1863, 1868 y 1869 respectivamente, y el establecimiento del Senado en noviembre de 1874

El régimen federal adoptado en la Constitución de 1857 se fue consolidando, al menos en el aspecto jurídico-constitucional, mediante la asunción de dos modalidades: la creación de los Estados de Coahuila, Hidalgo y Morelos en 1863, 1868 y 1869, respectivamente, y el establecimiento del Senado en noviembre de 1874, institución que permitió que las entidades federativas participaran directamente en la expresión de la voluntad nacional. No obstante, la evolución económica y social de nuestro país hizo imperativo disminuir la órbita autónoma de los Estados en algunas materias, transfiriendo su competencia a la Federación. (Vías generales de comunicación, correos, salubridad general).

54. Opinión de Ignacio Burgoa sobre la consagración definitiva de la idea federalista en la Constitución de 1857

La idea federalista quedó "definitivamente consagrada en la Constitución de 1857", afirma BURGOA. "A partir de ese ordenamiento, ninguna tendencia centralista, en el orden jurídico-político, reapareció en el escenario de la vida pública de México. Sin embargo, en la realidad y bajo la prolongada etapa gubernamental de Porfirio Díaz, la autonomía de los Estados, sobre todo la democrática, fue seriamente afectada por el centro, de donde emanaban las designaciones de gobernadores y de otros funcionarios que, conforme a la Constitución eran de elección popular. Los comicios locales significaron verdaderos fraudes electorales urdidos por el Presidente y sus corifeos para hacer escarnio de la voluntad del pueblo. De esta manera, aunque jurídicamente los Estados de la Federación Mexicana gozaban de facultades para elegir o nombrar a sus gobernantes, éstos, *de facto,* eran impuestos desde el Palacio Nacional. Bajo el porfiriato, México fue, de hecho, un Estado central".

55. El Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857, presentado por Venustiano Carranza al Congreso de 1916

En el Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857 que VENUSTIANO CARRANZA presentó al Congreso de Querétaro el primero de diciembre de 1916, destacaba la simulación del régimen federal: "Igualmente, ha sido hasta hoy una promesa vana —decía el ilustre varón de Cuatro Ciénagas— el precepto que consagra la Federación de los Estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el Poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél. Finalmente, ha sido también vana la promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar a los Estados, la forma republicana, representativa y popular, pues a la sombra de este principio, que también es fundamental en el sistema de Gobierno Federal adoptado para la Nación entera, los poderes del Centro se han ingerido en la administración interior

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

de un Estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquellos, o sólo se ha dejado que en cada Entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la Nación desfilar en aquéllas."

Es un hecho que en todo el Congreso de Querétaro, "alentaba un espíritu federalista", por lo que era previsible la reiteración del régimen federal en la nueva Carta Magna. Así, el Artículo 40 del Proyecto, reafirmado por la Comisión encargada de su estudio y dictamen, se convirtió, con el mismo número, en el actual precepto constitucional, sin objeciones de ninguna especie.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Discusión de Temas

- Analizar los acontecimientos históricos que dieron origen a nuestro federalismo, tanto en el interior del país como en el extranjero.

- Explicar la importancia política de las Diputaciones Provinciales, del Acta de Independencia del Imperio Mexicano, de la Junta Provincial Gubernativa y del Plan de Casa Mata.

- Analizar el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, y las opiniones de quienes estaban en contra y a favor de la creación del sistema federal.

- Explicar en qué consistía la idea federal en la Constitución de 1824, y en qué consistía la idea centralista en la Constitución de 1836.

- Precisar los principios fundamentales federalistas en la Constitución de 1857, y cuál ha sido su influencia hasta nuestros días.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

CAPITULO TERCERO

LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES ENTRE LOS PODERES FEDERALES Y LOS ESTADOS-MIEMBROS

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Objetivos del Capítulo

Los objetivos de este capítulo son proporcionar al lector los elementos indispensables para conocer:

- En qué consiste la técnica constitucional del reparto de competencias entre los Poderes federales y los Estados-miembros.
- Qué son las facultades implícitas, y los criterios de HAMILTON y MARSHALL en relación a estas facultades.
- Algunas de las más importantes competencias otorgadas a los Poderes federales.
- La importancia de una adecuada interpretación de la Constitución de la República.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

TEMAS

56 Característica esencial del Estado Federal.
57 El reparto de competencias es una técnica constitucional que se ajusta a las circunstancias sociales.
58 La distribución de competencias se opera a través de la Constitución.
59 Diferentes sistemas para establecer la distribución de competencias constitucionales.
60 Opinión de Felipe Tena Ramírez sobre el sistema adoptado por los Estados Unidos, y por México.
61 Opinión de Lucas Verdu en base al planteamiento de Heinrich Triepel.
62 La teoría de los Poderes implícitos: su primer antecedente y su origen constitucional en los Estados Unidos de Norteamérica.
63 La decisiva interpretación constitucional del Juez Marshall sobre los Poderes implícitos.
64 La decisiva influencia del criterio de Hamilton y Marshall en la Constitución Mexicana en la teoría y práctica de las facultades implícitas.
65 El Sistema Federal interpreta a la Constitución en un sentido amplio y no restrictivo.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

66 Riesgos y prevenciones ante una inadecuada interpretación amplia de la Constitución por parte del Congreso de la Unión en el campo de las facultades implícitas.
67 Principales competencias concedidas en forma expresa por la Constitución General de la República, a favor de los Poderes Federales.
68 Opinión de Charles Durand sobre el progreso de la unificación material y moral en el seno de la federación.
69 Facultades a favor del Gobierno Federal tendientes a proteger el sistema federal.
70 Facultades estratégicas concedidas al Gobierno Federal.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

La distribución de competencias constitucionales entre los poderes federales y los estados-miembros

56. Característica esencial del Estado Federal

La característica más esencial del Estado federal consiste en la distribución de competencias que establece la Constitución entre el Gobierno Federal y los Estados. Siempre, esta distribución la señalará la Constitución federal, Ordenamiento fundamental tanto para los Poderes federales como para los Estados.

Otra característica del federalismo estriba en que la distribución de competencias a favor de los Estados son iguales para todos ellos. Esta igualdad permite el equilibrio entre la Unión y los Estados.

El reparto de competencias, columna vertebral del federalismo, resulta un problema muy complejo. Y lo es, por el hecho de que se van a operar facultades para la Unión federal y para los Estados particulares, en un mismo espacio político: el territorio nacional. En este mismo espacio político coexisten los ordenamientos locales y un ordenamiento federal. Para que esta competencia tenga éxito, es necesario que el Constituyente racionalice las facultades que va a distribuir, en atención al desarrollo histórico, político, cultural y social de la comunidad nacional.

Si bien, el federalismo es un modelo de organización política y de técnica constitucional, tiene necesariamente que adaptarse a las más importantes condicionantes sociales.

57. El reparto de competencias es una técnica constitucional que se ajusta a las circunstancias sociales

Lo decisivo de toda sociedad son sus circunstancias políticas, económicas y culturales, así como su grado de dependencia con otras naciones. La técnica constitucional del reparto de competencias, es eso, una mera técnica, y no un modelo inmutable y con más fuerza que las propias circunstancias. La realidad, pues, moldea y modifica el proyecto federalista original. Por ello, la distribución de competencias no la fija la Constitución para siempre, sino que esta distribución se va alterando a través de modificaciones a la Constitución, o de nuevas interpretaciones al Texto constitucional. En este sentido, la in-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

terpretación constitucional juega un importantísimo papel para la adaptabilidad y eficacia del sistema federal. Esta interpretación a la Constitución ha tenido una enorme trascendencia en los Estados Unidos, de tal forma, que las exclusivas interpretaciones a la Constitución de ese país por el Juez MARSHALL, han ganado para este gran jurista el privilegio de que le nombren el segundo autor de la Constitución de Estados Unidos.

Hay quienes afirman que en México han sido excesivas las reformas y adiciones a la Constitución de 1917, pretendiendo que el Texto original tenga más fuerza que la propia realidad, por naturaleza cambiante. Pero lo cierto es que en el área del sistema federal mexicano, se han producido las mínimas reformas desde 1917.

Hay que advertir, que en el caso concreto del reparto de competencias establecido en las Constituciones federales clásicas (E.E.U.U., Suiza, Canadá, y Australia), ha sido alterado para ajustarse a la realidad. Se trata de federaciones clásicas, pero sumamente sensibles al cambio y a las circunstancias sociales, que constituyen la base de sus modelos federalistas.

En los Estados federales con un inadecuado desarrollo económico, se justifica aún más, no mantener inalterado el reparto inicial de competencias, pues una inmutabilidad en ese sentido podría dañar gravemente la estructura económica de la Nación. Precisamente por esta razón, es por lo que se hace indispensable la implantación de un reparto de competencias más equilibrado a fin de lograr un federalismo cooperativo. Es decir, otorgarle a los Estados nuevas competencias constitucionales en materia fiscal, de aprovechamiento de recursos naturales y de corresponsabilidad con el Ejecutivo Federal, en materia de Presupuesto Público y obras públicas.

58. La distribución de competencias se opera a través de la Constitución

En los países que han adoptado el federalismo, la distribución de competencias tendrá que ser siempre a través de la Constitución Política, para así asegurar un futuro control de la constitucionalidad, y garantizar su cumplimiento, dada la rigidez constitucional a que obliga toda Constitución escrita.

Para KUNZ, la Constitución es el documento que contiene el criterio ordenador para evitar el caos jurídico que puede fácilmente presentarse en todo Estado federal. Hay que tener presente que este caos puede fácilmente darse en virtud de la coexistencia en un mismo espacio político de dos grandes ámbitos de autoridad: el emanado de la Unión y el emanado de los Estados miembros. Racionalizar esta distribución de competencias es lo único que permite la coexistencia en un mismo territorio de un Poder Ejecutivo Federal, de un Poder Legislativo Federal, de un Poder Judicial Federal, de un Poder Ejecutivo estatal, de un Poder Legislativo estatal, y de un Poder Judicial estatal. Todos estos poderes se rigen por una Constitución federal, y por Constituciones de los Estados. A partir de la Constitución federal y de las Consti-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

tuciones de los Estados, emanan las Leyes federales y las Leyes locales. Esta Constitución federal, las Constituciones de los Estados y las Leyes que de ellas emanen, constituyen los Ordenamientos fundamentales de todos los actos de autoridad federal y local: actos de gobierno, reglamentos, Leyes, resoluciones administrativas y sentencias.

Vemos, pues, la indispensable necesidad de contar con un criterio ordenador esencial para la actuación del Gobierno Federal y los Estados. El criterio ordenador está señalado en forma exclusiva por la Constitución federal.

59. Diferentes sistemas para establecer la distribución de competencias constitucionales

La distribución de competencias entre los Poderes federales y los Estados se lleva a cabo, de acuerdo a los siguientes sistemas:

a) Se establecen con absoluta precisión las competencias exclusivas del Gobierno Federal, y las competencias exclusivas de los Estados. Mediante este sistema se trata de enumerar el cuadro total de competencias atribuido a uno y otro ámbito de autoridad. Este sistema presenta graves deficiencias, pues pretende racionalizar de manera total sendos ámbitos de competencia. Esto es muy difícil y complejo, dado la enorme, creciente y cambiable actividad del Poder público.

b) El segundo sistema se limita a enumerar solamente las competencias que la Constitución otorga a los Estados miembros, estableciendo que aquellas competencias no enumeradas a favor de los Estados, se entienden como conferidas a la autoridad federal. Este sistema lo ha adoptado Canadá, de conformidad al Artículo 91 de su Constitución.

c) El tercer sistema enumera una serie de competencias en forma exclusiva a favor de los Poderes Federales, reservando todas las demás a favor de los Estados. Este sistema se complementa con las facultades implícitas a favor de la autoridad federal, que de hecho aumenta considerablemente su grado de actuación. Este sistema lo ha adoptado Suiza (Art.3), Australia (Art. 51), U.R.S.S. (Art. 14). Estados Unidos adoptó este sistema no en su Constitución original, que entró en vigor el 4 de marzo de 1789 y que fue aceptada por los entonces trece Estados, hasta 1790. El sistema lo adoptó con la Enmienda 10 que textualmente dice: "THE POWERS NOT DELEGATED TO THE UNITED STATES BY THE CONSTITUTION, NOR PROHIBITED BY IT TO THE STATES, ARE RESERVED TO THE STATES RESPECTIVELY, OR TO THE PEOPLE". (Los poderes no concedidos a la Unión por la Constitución, ni prohibidos por ella, a los Estados, están reservados a los Estados o al pueblo). México adoptó este tercer sistema en el documento original de su Constitución de 1917, al establecer en su Artículo 124: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados". Este Artículo 124 es una fiel transcripción del Artículo 117 de nuestra Constitución de 1857.

De hecho, dentro de este tercer sistema, se dan en los Estados federales una serie de competencias concurrentes, es decir, aquellas competencias concedidas a las autoridades federales pero no prohibidas a los Estados, pudiendo, en consecuencia, ser reguladas tanto por el Gobierno federal como por los Estados. El estudio de las facultades concurrentes será expuesto en un capítulo posterior, dada la importancia del tema en el sistema federal mexicano.

60. Opinión de Felipe Tena Ramírez sobre el sistema adoptado por los Estados Unidos, y por México

"Cualquiera que sea el origen histórico de una Federación —afirma nuestro gran constitucionalista FELIPE TENA RAMIREZ—, ya lo tenga en un pacto de Estados Preexistentes o en la adopción de la forma federal por un Estado primitivamente centralizado, de todas maneras corresponde a la Constitución hacer el reparto de jurisdicciones. Pero mientras en el primer caso los Estados contratantes transmiten al poder federal determinadas facultades y se reservan las restantes, en el segundo suele suceder que sea a los Estados a quienes se confieren las facultades enumeradas, reservándose para el poder federal todas las demás. La Constitución de Estados Unidos adoptó el primer sistema, la del Canadá el segundo.

"La diferencia proviene de que en un caso el poder central se formó de lo que tuvieron a bien cederles las partes, en tanto que en el otro caso fueron las partes las que recibieron vida y atribuciones al desmembrarse del poder central.

"Esta diferencia de sistema tiene interés práctico cuando surge duda acerca de a quién corresponde determinada facultad. En el sistema, como el norteamericano, donde el poder federal está integrado por facultades expresas que se les restaron a los Estados, la duda debe resolverse en favor de los Estados, no sólo porque éstos conservan la zona no definida, sino también porque la limitación de las facultades de la federación, dentro de lo que expresamente le está conferido, es principio básico de este sistema, como lo veremos después más detenidamente, en el otro sistema, la solución de la duda debe favorecer a la federación.

"Nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la federación mexicana nació de un pacto entre Estados preexistentes, que delegaron ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes: por eso adoptó el sistema norteamericano en el artículo 124."

61. Opinión de Lucas Verdu en base al

Ante la pregunta de si en la Constitución federal están otorgados en forma expresa todas las competencias, y en ese caso, a quiénes corresponden, LU-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

planteamiento de Heinrich Triepel

CAS VERDU hace el siguiente planteamiento: "HEINRICH TRIEPEL se planteó, en un interesante trabajo, parte de esta problemática respondiendo afirmativamente a la cuestión de la existencia de competencias federales no contenidas expresamente en la Constitución federal. El entonces profesor de Tubinga tuvo el mérito de encararse con un problema, conocido antes por la doctrina norteamericana, aplicándolo a la Constitución Alemana de 1871. La cuestión no es sólo de gran relevancia teórica, sino también práctica. Interesa mucho teóricamente, porque alude a la cuestión de la plenitud del ordenamiento constitucional. Los "silencios" de la Constitución federal requieren una interpretación extensiva, creadora –*Broad Construction*– en estas materias relativas a las competencias. Por otro lado, su alcance práctico es notorio; por ejemplo, en Estados Unidos, donde la teoría de los *implied powers* justificó –como veremos– la transferencia de atribuciones importantísimas a la Unión federal".

62. La teoría de los Poderes implícitos: su primer antecedente y su origen constitucional en los Estados Unidos de Norteamérica

Es muy común pensar que el Gobierno federal de los Estados Unidos no tiene más facultades que las expresamente concedidas por la Constitución, gozando en consecuencia, los Estados de la Unión de un amplísimo margen de acción. Y es muy común pensar también que en México el Poder central deja muy poca actividad a los Estados.

La realidad es que se originó, precisamente en Estados Unidos, la teoría y la práctica constitucional de los Implied Powers (Poderes Implícitos), a tal grado que los constitucionalistas de ese país han denunciado la enorme concentración de Poderes en manos de el Poder federal, con el constante detrimento de los Estados de la Unión. Sobre este tema afirma SCHWARTZ, con seguridad la máxima autoridad actual en el área del federalismo norteamericano: "En la mayoría de los países europeos existe un control central sobre las actividades locales que resulta desconocido en los Estados Unidos, incluso en una época como la actual caracterizada por una expansión desmesurada de la autoridad del Gobierno de Washington."

Es cierto que en México se ha dado también una creciente concentración de facultades a favor del Poder central, pero es cierto también que en los últimos diez años se ha estado dando la tendencia a dejar en manos de los Estados importantes servicios como son los de policía, desarrollo urbano, educación, salud, etc.

La teoría de los *poderes implícitos* ("las facultades implícitas son las que el Poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades implícitas", afirma TENA RAMIREZ) ha tenido una repercusión práctica de importantísimas consecuencias, tanto en los Estados Unidos y México, como en otros países.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

"La teoría de los *implied powers* (poderes implícitos) –afirma LUCAS VERDU– se debe a ALEXANDER HAMILTON, quien la desarrolló en un *Report* de 23 de febrero de 1791, sobre la cuestión de constitucionalidad de un banco federal. JEFFERSON se manifestó contrario a la creación del banco, pues consideraba que la Constitución no autorizaba a la Unión el derecho específico de crear bancos, ya que esa facultad no estaba incluída dentro de los poderes enumerados por el texto constitucional. JEFFERSON invocaba el artículo 1o. Sección 8, que autorizaba al Congreso "para hacer todas las leyes *necesarias y convenientes* para poner en práctica las antedichas facultades, así como las demás que esta Constitución confía al Gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus dependencias o funcionarios", y resaltaba el adjetivo *necesarias,* pues si todos los poderes enumerados antes, de la claúsula citada, podían efectuarse sin la creación de un banco, entonces era obvio que éste no se necesitaba y, por tanto, no deberían establecerse. JEFFERSON realizaba una interpretación estricta (STRICT CONSTRUCTION) de la Constitución, en el sentido que la Unión federal no poseía más poderes que los expresamente conferidos o, todo lo más, los indispensables para ejecutar las facultades enumeradas."

Dice LUCAS VERDU, que por el contrario, HAMILTON y sus seguidores se inclinaron más bien por el adjetivo *convenientes,* interpretando a la Constitución de una manera (BROAD CONSTRUCTION). Este tipo de interpretación condujo a HAMILTON a pensar que si bien era cierto que la Constitución no enumeraba la facultad para que la Federación pudiera crear un Banco, sin embargo, la Unión es por su propia naturaleza soberana, y en consecuencia, tiene derecho a emplear todos los medios requeridos para alcanzar sus fines con tal que no contradigan a la Constitución, la moral, los fines esenciales de la sociedad política.

63. La decisiva interpretación constitucional del Juez Marshall sobre los Poderes implícitos

LUCAS VERDU, siguiendo a CHARLES FAIRMAN y a NICOLAS PEREZ SERRANO, narra la importantísima y decisiva interpretación del Juez MARSHALL (ya dijimos que a MARSHALL, gracias a sus importantísimas resoluciones que transformaron el Derecho Constitucional Norteamericano, se le ha llamado el segundo autor de la Constitución de la Unión Americana), sobre la opinión de HAMILTON, al fallar el caso de McCULLOCH vs. MARYLAND, que es una de las más importantes resoluciones de la jurisprudencia constitucional norteamericana. LUCAS VERDU nos dice: "En 1877 se estableció en Baltimore una de las sucursales del Banco de los Estados Unidos. El Estado de Maryland impuso un tributo sobre dicha sucursal y el cajero de ella (McCULLOCH) se negó a hacerlo efectivo. Los dos problemas fundamentales eran éstos: ¿Tenía el Congreso poder para crear un Banco?; ¿Tenía derecho el Estado de Maryland a gravar fiscalmente la circulación de billetes

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

emitidos por un Banco federal?. Como la sucursal emitió sus billetes sin cumplir con la carga fiscal impuesta por el Estado de Maryland, el cajero McCULLOCH fue demandado por los Tribunales, quienes fallaron en contra del Banco; este, sin embargo, recurrió ante el Tribunal Supremo. La respuesta del Tribunal Supremo a las dos cuestiones fundamentales, planteadas en tan famoso caso, fueron afirmar el poder del Congreso para crear bancos y negar la facultad de los Estados particulares para someter a tributación a los bancos federales. Según MARSHALL, entre los poderes enumerados en la Constitución no se encuentra el de establecer un Banco o crear corporaciones. Ahora bien, no hay afirmación alguna en el documento constitucional, como sucedía en los artículos de la Confederación, que excluya los poderes incidentales o implícitos y requiera que cada poder garantizado sea descrito expresa y minuciosamente. Incluso la enmienda X, que fue elaborada para calmar los recelos de los Estados, omite la palabra "expresamente" y declara solemnemente que los poderes "no delegados a los Estados Unidos ni prohibidos (por la Constitución) a los Estados, quedan reservados a los Estados o al pueblo".

64. La decisiva influencia del criterio de Hamilton y Marshall en la Constitución Mexicana en la teoría y práctica de las facultades implícitas

Incuestionablemente que la opinión de HAMILTON y MARSHALL revolucionaron el sistema federal norteamericano, pero también, influyeron en forma total y absoluta en el federalismo mexicano, pues el Artículo 124 de nuestra Constitución se deriva de la Enmienda X de la Constitución norteamericana: La influencia de estos dos grandes juristas fue tan grande en nuestro sistema federal, que el Constituyente de 1917 plasmó la doctrina y práctica constitucional de los poderes implícitos (Implied Powers), en la fracción XXX del Artículo 73 de nuestra Constitución, fracción que establece que el Congreso tiene facultad "Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores (las otorgadas al Congreso en las anteriores veintinueve fracciones) y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."

Ante el desconocimiento del origen y enorme riqueza de estas facultades implícitas, muchos juristas se preguntaban cómo pudo haber legislado el Congreso de la Unión sobre áreas sobre las cuales no tenía una expresa competencia.

En consecuencia, entender la actuación del Congreso de la Unión en México, y de los otros dos Poderes federales (en base a una Ley previa), de acuerdo a facultades expresamente concedidas, es desconocer la amplia puerta de facultades implícitas, que representa una importantísima fuente derivada de competencias para el Poder federal, en la técnica constitucional de distribución de competencias.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

65. El Sistema Federal interpreta a la Constitución en un sentido amplio y no restrictivo

Todas estas consideraciones nos llevan a afirmar, que la interpretación de la Constitución (en un sentido amplio y no restrictivo), es una actividad esencial del sistema federal, y una actitud decisiva en la distribución de competencias constitucionales; distribución que es el elemento más indispensable del federalismo mexicano. En consecuencia, las cuestiones de la interpretación constitucional deberán de ocupar un lugar privilegiado en el estudio del sistema federal. En este sentido, el Poder Judicial Federal tiene la noblísima y esencial tarea de complementar la Constitución a golpe de jurisprudencia.

Estas consideraciones nos deben de hacer pensar, en que el Congreso de la Unión, y el Poder Constituyente Permanente en su caso, tendrán que legislar (para el caso concreto de nuestro federalismo) tomando como fundamento los valores superiores de nuestro federalismo contenidos en la letra y el espíritu de nuestra Constitución. Tomando como base estos valores, y persiguiendo la legislación un fín lícito dentro de la Constitución, cualquier Ley que beneficie nuestro sistema federal tendrá que ser promulgada, no importando, que algunas veces sea para conceder nuevas facultades a los Poderes federales, y otras veces, a los Estados. El federalismo siempre tendrá como eje la técnica constitucional de la distribución de competencias, y en la medida que esta técnica esté fundamentada en la letra y el espíritu de nuestra Constitución, en esa medida nuestro federalismo será un eficaz modelo de organización política y de forma superior de convivencia política nacional.

66. Riesgos y prevenciones ante una inadecuada interpretación amplia de la Constitución por parte del Congreso de la Unión en el campo de las facultades implícitas

Por supuesto que una interpretación amplia y no restrictiva de la Constitución, no está exenta de graves riesgos. El primer peligro se dá por el subjetivismo del intérprete. Los restantes peligros pueden derivarse de la carencia de una profunda reflexión sobre interpretaciones constitucionales del Congreso de la Unión, en áreas decisivas de nuestro sistema federal. Los únicos remedios o prevenciones que se me ocurren pensar ante tales riesgos estriban, fundamentalmente, en una rica y fructífera producción de criterios jurisprudenciales y de ejecutorias por parte de nuestro Poder Judicial Federal, en las áreas claves de nuestro federalismo. Aunque estas ejecutorias y jurisprudencias no serían obligatorias para el Congreso de la Unión y para el Poder Constituyente Permanente, sí en cambio tendrían la grandísima influencia científica y moral, del Poder, que por mandato constitucional, tiene la exclusiva competencia de interpretar la Constitución y ejercer el control de la constitucionalidad.

El Congreso de la Unión no tiene la competencia de interpretar la Constitución, en el sentido a que me estoy refiriendo (pues no emite resoluciones que diriman un conflicto, a excepción de la fracción IV del artículo 73 constitucional), pero sí en cambio, en todo momento en que legisla, tiene necesariamente que hacerlo de acuerdo a la letra y el espíritu de la Consti-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

tución, y ésta es una forma también de interpretar la Constitución. Y en este particular sentido, la totalidad de los Poderes federales y de los Estados, están obligados a interpretar debidamente la Constitución.

La otra prevención, que se me ocurre pensar, ante los riesgos de una inadecuada interpretación amplia por parte del Congreso de la Unión, es reforzar los mecanismos constitucionales, legales y reglamentarios, a fin de ejercer un eficaz control de la Constitucionalidad no solamente ejercido a través del Juicio de Amparo, sino a través de nuevas atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de convertir a este alto *Tribunal en un Tribunal Constitucional,* con fuerza para derogar toda aquella legislación federal, que en opinión del Pleno de la Corte, sea una Ley que viole la letra y el espíritu de la Constitución.

67. Principales competencias concedidas en forma expresa por la Constitución General de la República, a favor de los Poderes Federales

En nuestro país, la legislación federal tiene como fuente al Congreso de la Unión. Estos ordenamientos federales tienen como fundamento las treinta fracciones del Artículo 73 de la Constitución. No solamente tienen como fundamento las *facultades expresas* concedidas en las primeras veintinueve fracciones, sino también las *facultades implícitas* contempladas en la fracción XXX.

Todos estos ordenamientos federales (estudiar minuciosamente el Artículo 73) son de la competencia del Poder Judicial Federal. A excepción de unos contados ordenamientos federales (Ley Federal del Trabajo, Código de Comercio) que son aplicados por Tribunales locales, la regla es que estas Leyes son aplicadas por los Tribunales federales.

Por su parte, las Leyes emanadas por las Legislaturas de los Estados son aplicadas por los Tribunales de los Estados. Aquí hay una excepción, y que consiste en que el Poder Judicial Federal tiene competencia constitucional para conocer de alguna Ley local, cuando viole algún precepto constitucional. Esta competencia a favor del Poder central (Poder Judicial Federal) está otorgada por el Artículo 103 constitucional. Los Poderes Ejecutivo y Judicial de los Estados ajustan sus actos a lo dispuesto por la Constitución General de la República, las Constituciones particulares de sus Estados y las Leyes emanadas de sus Legislaturas. Ahora bien, cuando algún acto del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial viole alguna garantía individual, quien conoce de esta violación no son los Estados, sino el Poder central a través del Poder Judicial Federal; así lo establecen los Artículos 103, 104 y 107 de la Constitución General de la República. Esta es otra importantísima competencia expresa que la Constitución concede a la autoridad federal.

Una de las áreas más esenciales para la salvaguarda del orden jurídico nacional y de la paz social, es el relativo a las garantías individuales concedidas y reconocidas por la Constitución. Por supuesto que todos los Poderes fede-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

rales y de los Estados están obligados a respetar estas garantías. Pero la protección del riquísimo campo de las garantías individuales, y el restablecimiento de una garantía individual violada, es competencia de los Tribunales de la Federación.

También es competencia del Poder federal conocer de todas la controversias del orden civil o criminal que se suscitan sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Aquí, se entiende por Estado mexicano, al Poder federal, pues es la única que puede celebrar Tratados, y ello en virtud de que el Artículo 117 prohibe expresamente a los Estados, en todos los casos, celebrar alianza, tratado, o coalición con otro Estado o con las potencias extranjeras.

Otras competencias concedidas por la Constitución en forma expresa a favor de la autoridad federal, son las facultades que tienen los Tribunales de la Federación para conocer de todas las controversias que versen sobre Derecho Marítimo, y de aquellas controversias en que el Poder central fuese parte.

De extrema importancia resulta la competencia que el Artículo 104 concede a los Tribunales de la Federación, para conocer de todas las controversias que se susciten "entre dos o más Estados, o un Estado y la Federación, así como de las que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación, o un Estado". Igualmente, conocerá, de las controversias que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro. También, es competencia del Poder federal, conocer de todos los asuntos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular.

Como podemos apreciar, el campo de actuación de la autoridad federal tiene relación directa con las cuestiones más importantes de la Nación y con el interés de salvaguardar la igualdad entre los Estados. Sobre este último punto, la Constitución en el Artículo 105 le otorga competencias al Poder federal a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para "conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley". De acuerdo al artículo 106 "corresponde también a la Suprema Corte de Justicia dirimir las controversias que se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o entre los de un Estado y los de otro."

68. Opinión de Charles Durand sobre el progreso de la unificación

CHARLES DURAND, profesor de la facultad de Derecho y del Centro de Estudios Políticos de la Universidad de Aix-Marseille, señala una prohibición impuesta a los Estados miembros, y que tiene como finalidad procurar el progreso de la unificación material y moral en el seno de la Federación. La

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

material y moral en el seno de la federación

transcripción que enseguida hago de CHARLES DURAND, tiene aplicación al caso de México, por tratarse de violaciones a garantías individuales, violaciones de las cuales tienen competencia para conocer los Tribunales de la Federación: "Además, todas las Constituciones federales imponen a los Estados miembros la obligación de dar acceso a su territorio a todos los ciudadanos de la federación, de reconocer su derecho a establecerse en él y ejercer una profesión en pié de igualdad, aun cuando la Constitución federal no regule estas materias. Existe, pues, una obligación de no distinguir en este aspecto entre los ciudadanos del Estado miembro de que se trate y los ciudadanos de los demás Estados. La misma obligación establece la Constitución federal con respecto a la circulación de bienes, de mercancías, de capitales. El legislador del Estado miembro no puede hacer diferencias, puede, a lo sumo, tomar eventuales medidas de policía, pero no tratar de establecer una autarquía económica. Esto se completa con el hecho de que se debe todo crédito a los actos oficiales de los demás Estados miembros, en particular a los juicios."

69. Facultades a favor del Gobierno Federal tendientes a proteger el sistema federal

No es mi propósito, enumerar y explicar las amplias e importantes facultades del Gobierno Federal a través de sus tres Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Pero si, en cambio, señalar algunas facultades muy importantes que en forma expresa la Constitución les concede, y que por consiguiente, no pueden ejercer los Estados.

Una de las facultades del Poder federal que redunda en beneficio de los Estados es la que contempla el párrafo tercero del Artículo 97 de la Constitución. Artículo que concede a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de designar a uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigue la conducta de algún juez o magistrado federal; o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual.

Con esta facultad a favor del Poder central, estamos en presencia de una protección al sistema federal, pues la petición del Gobernador a fin de que la Corte intervenga, se traduce en una garantía para el Estado, y en una obligación para la Suprema Corte, de atender la solicitud de que se investigue la violación de alguna garantía individual por parte de algún juez o magistrado federal. Esto significa, que los jueces o magistrados federales no solamente pueden ser investigados por sus superiores jerárquicos a instancias de ellos mismos, sino además, a instancia de el Gobernador de un Estado.

La última competencia dada a la Suprema Corte de Justicia por la Constitución, es la contemplada en el Artículo 97: "La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o he-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

chos 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. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes".

Otra facultad a favor del Poder federal, relacionada directamente con la esencia de nuestro federalismo, es la contemplada en el párrafo tercero del artículo 102 constitucional; facultad que ordena que el Procurador General de la República deberá de intervenir personalmente en las controversias que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, y entre los Poderes de un mismo Estado.

Las facultades del Poder federal a través del Congreso de la Unión, son amplísimas. También, son muy importantes las facultades que la Constitución concede en forma exclusiva a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores, así como las concedidas a la Comisión Permanente. No es materia de este estudio entrar al análisis de estas amplísimas atribuciones constitucionales.

70. Facultades estratégicas concedidas al Gobierno Federal

El Poder central, a través del Ejecutivo Federal, tiene atribuídas importantísimas facultades que ejerce como funciones exclusivas, incluyendo a los particulares, y que además, son funciones no monopólicas, de acuerdo al Artículo 28 de la Constitución. Estas funciones, que además, se consideran estratégicas, son las siguientes: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las Leyes que expida el Congreso de la Unión. También, está a cargo del Gobierno Federal, la prestación del servicio público de banca y crédito.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Discusión de Temas

- Analizar las características más esenciales del Estado federal en relación a la distribución de competencias entre el orden federal y el orden local.

- Explicar los antecedentes y el origen constitucional de los poderes implícitos en los Estados Unidos, y su influencia en la Constitución Mexicana.

- Precisar en qué consiste la interpretación amplia y la interpretación restrictiva de la Constitución, y los riesgos que se ocasionan con una interpretación inadecuada.

- Analizar las facultades otorgadas a favor de los Poderes federales tendientes a proteger el sistema federal.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

CAPITULO CUARTO

LAS FACULTADES EXPLICITAS, IMPLICITAS, CONCURRENTES Y COINCIDENTES COMO GARANTIA EN EL SISTEMA FEDERAL; Y LA IGUALDAD DE JERARQUIA DEL ORDEN FEDERAL Y DEL ORDEN LOCAL

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Objetivos del Capítulo

Los objetivos de este capítulo son proporcionar al lector los elementos indispensables para conocer:

- La importancia del Artículo 73 constitucional, y su fracción XXX, como fundamento de las facultades implícitas.
- El Artículo 124 como norma suprema de nuestro actual sistema federal.
- El criterio del Tribunal Supremo de los Estados Unidos sobre los poderes implícitos, y las opiniones de HAMILTON y MADISON sobre el reparto de competencias.
- La forma como las facultades implícitas en México han seguido un camino diferente al de los Estados Unidos.
- Los casos en que el Gobierno federal actúa como representante de la Nación mexicana.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

TEMAS

71 Materias conferidas al Congreso de la Unión por el Artículo 73 constitucional, y las facultades implícitas a partir de la fracción XXX de este Artículo.

72 El Artículo 124 como Norma cardinal del sistema federal mexicano.

73 La doctrina de las facultades implícitas en el Derecho Constitucional norteamericano. La interpretación de Jefferson y de Hamilton sobre el Artículo I de la sección 8 de la Constitución.

74 El punto 5 de la Sección 8 del Artículo I de la Constitución Norteamericana.

75 Criterio del máximo Tribunal de los Estados Unidos sobre los Poderes implícitos.

76 La interpretación constitucional y los Poderes implícitos.

77 El inicial reparto de competencias en el federalismo norteamericano. Opinión de Hamilton y de Madison.

78 La Enmienda X de la Constitución Norteamericana y su total influencia en el Constituyente de 1857 y de 1917.

79 La fracción XXX del Artículo 73 y las facultades implícitas. La explicación de Felipe Tena Ramírez sobre las facultades expresas y las facultades implícitas.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

80 Toda facultad implícita necesariamente tiene que concretizarse en una Ley, y la obligación de que el Congreso de la Unión legisle en esta materia en base a criterios estrictos y no flexibles.
81 Opinión de Madison sobre los Poderes implícitos.
82 Necesidad de que el Congreso de la Unión interprete el espíritu de la Ley suprema al legislar en el campo de las facultades implícitas.
83 La magistral ejecutoria del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, John Marshall, y su influencia en el Derecho norteamericano.
84 Las facultades implícitas en México han tenido un destino diferente al modelo norteamericano. Opinión de Tena Ramírez.
85 El conocimiento de las facultades implícitas es una cuestión esencial para el federalismo mexicano. Necesidad de que la Suprema Corte dicte sus criterios sobre esta materia.
86 Las facultades concurrentes. La gran aportación de Marshall. La opinión de Patterson.
87 Las facultades concurrentes constituyen una excepción al principio rector del sistema federal.
88 Opinión de Tena Ramírez sobre las facultades concurrentes.
89 Igualdad de jerarquía entre el Orden federal y el Orden local o estatal. El artículo 103 constitucional como garantía para la salvaguarda de esta igualdad.
90 El uso impropio de la palabra "Federación". Su exacta significación a la luz de los Artículos 40 y 41 de la Constitución General de la República.
91 Casos en que el Gobierno federal actúa como representante de la Nación Mexicana.
92 El Artículo 105 constitucional.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Las facultades explícitas, implícitas, concurrentes y coincidentes como garantía en el sistema federal; y la igualdad de jerarquía del orden federal y del orden local

71. Materias conferidas al Congreso de la Unión por el Artículo 73 constitucional, y las facultades implícitas a partir de la fracción XXX de este Artículo

La Constitución Mexicana en su Artículo 73 enumera una serie de facultades a favor del Congreso de la Unión. Facultades, que posteriormente materializadas en Leyes, amplían o reducen las esferas de actuación de los Poderes federales. Independientemente de las Leyes federales con apego a la Constitución, el propio Texto constitucional enumera de forma expresa y limitada, una serie de facultades a favor de los tres Poderes de la Unión. Hasta aquí, parece muy claro que la Constitución tiene un particular empeño por ceñir la actuación de los Poderes federales en base a facultades o competencias previamente enumeradas y limitadas. Enumeración y limitación que sirven de continente a la actuación de los Poderes. Sin embargo, la propia Constitución contiene una disposición que permite la futura actuación de los Poderes de la Unión, rebasando el contenido expreso y limitado de las competencias conferidas. Esta puerta de escape de las competencias expresas está prevista en la fracción XXX del propio Artículo 73; ~~fracción que le~~ otorga al Congreso de la Unión la competencia "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".

Como podemos observar, ~~esta~~ fracción XXX faculta al Congreso de la Unión, en dos grandes campos: primero, para legislar con la finalidad de hacer efectivas todas las facultades otorgadas al Congreso en las veintinueve fracciones del Artículo 73; y segundo, para legislar con la finalidad de hacer efectivas las facultades otorgadas por la Constitución, a los Poderes federales.

La doctrina de las facultades o Poderes implícitos, queda claramente establecida en la Constitución de 1857; Texto que estableció en la fracción XXX del Artículo 72, la facultad del Congreso "Para expedir todas las Leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

La fracción XXX del Artículo 72 de la Constitución de 1857, y la fracción XXX del Artículo 73 de la Constitución de 1917, han modificado radical-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

mente el sistema federal mexicano. En sus orígenes más prístinos, el sistema federal se fundamentaba en un marco de competencias perfectamente expresado y limitado a favor de los Poderes federales; y en un marco de competencias amplio y no limitado a favor de los Estados, en todas aquellas materias no conferidas en forma expresa al Gobierno federal.

72. El Artículo 124 como Norma cardinal del sistema federal mexicano

El Artículo 124 constitucional establece que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados". Este Artículo, y su antecedente, el 117 de la Constitución de 1857 (Las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados), establecen el principio más ortodoxo del sistema federal: el reparto de competencias entre el Gobierno federal y los Estados. La idea de facultades expresas hace lógica referencia a la idea de limitación.

Pero el hecho es que las facultades implícitas es ya una cuestión totalmente incorporada en nuestra doctrina y práctica constitucional; de tal forma, que ha ampliado enormemente el campo de actuación a favor de los Poderes federales y en demérito de los Estados.

73. La doctrina de las facultades implícitas en el Derecho Constitucional norteamericano. La interpretación de Jefferson y de Hamilton sobre el Artículo I de la sección 8 de la Constitución

La doctrina de las facultades implícitas tiene su origen en el Derecho Constitucional norteamericano. En un capítulo anterior, hice referencia a algunos antecedentes de esta doctrina. Ahora, recordemos algunas de las notas más importantes del origen y de la doctrina de los Poderes implícitos, y ello en virtud de que ése mero principio del Derecho Constitucional norteamericano sirvió de fundamento a la técnica constitucional mexicana de las facultades implícitas.

Las facultades implícitas tuvieron su origen en los Estados Unidos a raíz de la necesidad de interpretar la Constitución con motivo de la creación de un Banco federal, en 1790. JEFFERSON se pronunció en contra de la creación del Banco federal, argumentando que el Gobierno federal no tenía facultades para ello, pues la Constitución no expresaba esa específica facultad. Afirmaba, que inclusive la Constitución no concedía facultad alguna para establecer ningún tipo de sociedades.

Tanto JEFFERSON, como los partidarios de interpretar la Constitución Norteamericana, de una manera estricta, argumentaban que la Federación no tenía otros Poderes que aquellos que la Constitución le había concedido de manera expresa, y cuando mucho, aquellos Poderes que resultaran indispensables para poder ejercer los Poderes enumerados de manera expresa y limitada. Y ateniéndose a esta forma estricta de interpretar su Constitución, rechazaban la idea de que el Gobierno federal pudiera crear un Banco, en base a una interpretación no estricta o extensiva de la Constitución.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Este problema de interpretación se dio con motivo del análisis del Artículo I de la sección 8 de la Constitución norteamericana, relativa a los Poderes del Congreso (Powers of Congress). El punto 18 de esta sección, dice en su primera parte: "Power to make any laws necessary and proper for seeing that the other Powers given to Congress, to the United States government, and to any departament or officer of the United States government are carried out". La parte de este punto 18 constituye una poderosa cláusula que dió origen a la creación de la doctrina y práctica constitucional de los Poderes implícitos en los Estados Unidos.

JEFFERSON centró su interpretación en el adjetivo "necesario" (necessary), mientras que HAMILTON al interpretar extensivamente esta cláusula se basó en el adjetivo "conveniente" (proper). HAMILTON afirmaba que si bien la Constitución no enumeraba la facultad de que la Federación pudiera crear Bancos o corporaciones, sí en cambio, en atención a que esa Federación, es, por su propia naturaleza, soberana, tenía el derecho derivado de la propia Constitución, para emplear todos los medios a su alcance a fin de poder cumplir con todos sus objetivos, siempre y cuando esos medios empleados no fueran contrarios a la Constitución, a la moral, o a los fines esenciales de la sociedad política. Desde esta perspectiva HAMILTON interpretó extensivamente la idea de que el Congreso norteamericano tuviera el Poder para "hacer todas las leyes necesarias y convenientes para el uso de estos poderes y para el de todos aquellos de que, en virtud de esta Constitución, puedan estar investidos el Gobierno de los Estados Unidos o cualquiera de sus dependencias o empleados" (parte primera del punto 18 de la Sección 8, anteriormente transcrita en inglés).

Tanto HAMILTON como sus seguidores fundamentaban su idea de que la Federación sí podía crear un Banco, precisamente en atención a una interpretación extensiva de la Sección 8 de la Constitución. Sección que si bien no enumera la facultad de crear Bancos o corporaciones, sí en cambio, enumera una serie de facultades que permiten que la Federación tenga la facultad de crear un Banco, a fin de que se pueda cumplir con otras facultades más precisas, como son, la circulación monetaria y otros aspectos de las finanzas. En base a esto, HAMILTON estableció un criterio racional para determinar en qué casos se trata de un Poder implícito, criterio que se convertiría en un principio fundamental de interpretación; "este criterio es el fin al que la medida se relaciona como medio. Si el fin está claramente comprendido dentro de cualquiera de los poderes específicos, y si la medida tiene una evidente relación al fin, y no está prohibida por ningún precepto particular de la Constitución, puede ciertamente ser considerada dentro del círculo de la autoridad nacional". (At. por A.C. McLAUGHLIN: A constitutional history of the United States. N. York-London, 1935, pp. 233).

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

74. El punto 5 de la Sección 8 del Artículo I de la Constitución Norteamericana

Indudablemente que una de las facultades expresas que tuvo que haber tomado en cuenta HAMILTON para deducir la facultad implícita a favor de la Federación, para crear el Banco, fue la contenida en el punto 5 de la Sección 8 de la Constitución. Este punto contiene las siguientes facultades a favor del Congreso. "Power to coin metal money or print paper money, to control the value (worth) of both United States money and foreign money to be exchanged for United States; money and be spent in this country, and to set up a standard (definite scale) for all weights and measures used in the United States".

Aquí vemos cómo la Constitución le otorgaba a la Federación (esta cláusula aún está vigente) facultades muy relacionadas con las cuestiones bancarias y financieras, tales como la acuñación de moneda, la impresión de papel moneda, el control del dinero y de las divisas, y el derecho de conversión de las divisas en dinero nacional.

75. Criterio del máximo Tribunal de los Estados Unidos sobre los Poderes implícitos

Por su parte, el máximo Tribunal de los Estados Unidos, argumentó de la siguiente manera, según el espléndido resumen que sobre este punto hace MANUEL GARCIA PELAYO: "La Constitución no excluye en modo alguno los poderes incidentales o implícitos, pues, incluso en su precepto restrictivo, es decir, en la Enmienda X, dice que los poderes no delegados a los Estados Unidos quedan reservados a los Estados; pero ante la palabra 'expresamente delegados' que contenían los 'artículos de la Confederación', omisión, sin duda, consciente, ya que, dándose cuenta de la imposibilidad de establecer una lista exhaustiva de todos los Poderes, los autores de la Constitución se limitaron a trazar en grandes líneas los objetos fundamentales de forma que 'los ingredientes menores que componen aquellos objetos fueron deducidos de la naturaleza de los objetos mismos'. Por tanto, la cuestión de si un Poder entra en la esfera de un Gobierno, es una cuestión de interpretación.

"Ahora bien, la Federación está investida de fuertes y amplios poderes enumerados; por consiguiente, 'a un Gobierno al que se confían tan amplios poderes, de cuya debida ejecución dependen tan vitalmente la felicidad y prosperidad de la Nación, se le han de conferir también medios para su ejecución', siempre que se trate, en efecto, de ejecución, es decir, que no pueda ser considerado como incidental a otros poderes o usado como medio para la ejecución de ellos.

"Por lo demás, tales principios están establecidos en la Constitución en cuanto que ésta autoriza a la Federación para dictar todas las Leyes necesarias y convenientes, a fin de llevar a efecto los Poderes conferidos. Este precepto no puede ser interpretado de una manera restrictiva que obligue a escoger el medio más directo y simple, sino de una manera amplia que dé margen para escoger el medio más adecuado, pues: 1) el precepto está empla-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

zado entre los Poderes del Congreso y no entre las limitaciones a estos Poderes, y 2) sus términos apoyan la ampliación, no la disminución de poderes investidos en el Gobierno, puesto que 'necesario' no significa aquí lo absolutamente necesario, sino lo 'apropiado', lo 'conveniente' y se propone, por tanto, ser un Poder adicional, no una limitación de los concedidos.

"El Tribunal, por boca de MARSHALL, define sus conclusiones, sentando el criterio sobre cuándo una medida puede ser considerada como formando parte de los Poderes implícitos: cierto que los Poderes del Gobierno son limitados y que no pueden rebasarse; pero una interpretación sana de la Constitución tiene que conceder a la Federación margen de discreción con respecto a los medios para llevar a cabo de la manera más beneficiosa para el pueblo los Poderes que le han sido conferidos. De manera que 'siendo el fin legislativo, estando dentro de los objetos de la Constitución, entonces todos los medios que le sean apropiados, que se adapten claramente al objeto, que no están prohibidos, sino que sean acordes con la letra y el espíritu de la Constitución, son constitucionales'. Tal es la piedra de toque para contrastar si una medida federal cae dentro de los Poderes implícitos. Además, para que una medida tenga tal carácter no es necesario que derive de manera precisa de un Poder delegado concreto, sino que puede tener lugar como resultante de varios poderes o de toda la masa de ellos". (MANUEL GARCIA PELAYO. Derecho Constitucional Comparado, Alianza Universidad Textos, Madrid 1984, pp. 364 y 365).

76. La interpretación constitucional y los Poderes implícitos

Creo, que es muy importante hacer una amplia referencia a la doctrina norteamericana de los Poderes implícitos, pues estos Poderes comprenden una importantísima parte del sistema federal. Sin ellos, el federalismo sería una cuestión completamente distinta a como lo es ahora en los países que han adoptado esta forma de organización política.

En nuestro país, ha faltado profundizar en las facultades implícitas; facultades que son, precisamente las que le han dado la fuerza actual de que goza el Gobierno federal. Sin la comprensión cabal de las facultades implícitas, no es posible comprender nuestro federalismo mexicano en toda su amplitud ni sería posible prever su futuro.

Además, el estudio profundo de las facultades implícitas nos permite observar, que la Constitución como Ordenamiento político fundamental, no está completo en sí mismo, sino que su integración y expansión dependen de la interpretación constitucional. Y me refiero, concretamente, a la interpretación judicial. Ya sabemos, que la Constitución le reserva al Poder Judicial Federal la altísima misión del control de la constitucionalidad, confiriéndole Poderes para interpretarla. Vemos, pues, cómo la interpretación constitucional tiene una fuerza tan importante como la Constitución misma. Para

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

algunos grandes juristas, la creación y reconocimiento de los Poderes implícitos, permitió al Gobierno federal hacer de los Estados Unidos una potencia mundial. Por supuesto que intervinieron múltiples factores, pero aducen que los Poderes implícitos constituyeron un factor clave para la fortaleza del Gobierno norteamericano.

En México, el uso de las facultades implícitas ha sido muy frecuente. Una gran cantidad de entidades paraestatales y de expedición de Leyes federales han tenido como base estas facultades, y no precisamente, facultades expresamente enumeradas y limitadas. La Legislación federal en base a estas facultades implícitas ha abarcado los más diversos campos: regulación monetaria, inversiones extranjeras, inspección en las comunicaciones, construcción de carreteras y puentes, prohibición de literatura contra la moral, operaciones bursátiles, tecnología, etc.

Hay que admitir, que en México, la ampliación de actividades de los Poderes federales en base a las facultades implícitas, ha contribuído a robustecer al Estado mexicano. Le ha permitido hacer frente a las presiones del exterior y a enfrentar los grandes problemas sociales del país, principalmente en materia de desarrollo económico y seguridad social. Estas ventajas de ninguna manera justifican el uso indebido de la doctrina y práctica constitucional de las facultades implícitas. Sería una gran ventaja para el país que algún día se encribiera la historia y análisis de las facultades implícitas en México, hechas Ley por el Congreso de la Unión, y las actuaciones del Ejecutivo Federal en base a facultades no expresas, sino de ellas resultantes o derivadas. Este estudio nos mostraría una importantísima parte de nuestra evolución política y constitucional, y constituiría el mejor medio para el análisis objetivo de los avances y retrocesos del federalismo mexicano.

77. El inicial reparto de competencias en el federalismo norteamericano. Opinión de Hamilton y de Madison

En su origen, el federalismo norteamericano pretendía dejar en manos de los Estados miembros el mayor número de facultades, concediendo para la Unión las más relevantes en materia de política exterior, comercio y defensa. HAMILTON, en la inmortal obra de El Federalista (HAMILTON, MADISON, JAY), expresó la esencia del reparto de competencias entre la Unión y los Estados: "Los principales propósitos a que debe responder la Unión, son éstos: la defensa común de sus miembros; la conservación de la paz pública, lo mismo contra las convulsiones internas que contra los ataques exteriores; la reglamentación del comercio con otras naciones y entre los Estados; la dirección de las relaciones políticas y comerciales con las naciones extranjeras".

Por su parte, MADISON sobre este mismo asunto opinó lo siguiente: "Los poderes delegados al gobierno federal por la Constitución propuesta son pocos y definidos. Los que han de quedar en manos de los gobiernos de los Estados son numerosos e indefinidos. Los primeros se emplearon principalmente

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

con relación a objetos externos, como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio extranjero, con el último de los cuales el poder tributario se relaciona principalmente. Los poderes reservados a los Estados se extenderán a todos los objetos que en el curso nacional de las cosas interesan a las vidas, libertades y propiedades del pueblo, y al orden interno, al progreso y a la prosperidad de los Estados".

Como vemos, la evolución del reparto de competencias en los Estados Unidos de Norteamérica se apartó sustancialmente del propósito de la Constitución y de sus más importantes defensores, como lo fueran HAMILTON, MADISON, y JAY. La interpretación constitucional jugó un papel decisivo, aunque a final de cuentas se impuso el aumento de facultades a favor de los Poderes federales a través de las facultades implícitas, anteriormente comentadas.

78. La Enmienda X de la Constitución Norteamericana y su total influencia en el Constituyente de 1857 y de 1917

Fue necesaria la interpretación constitucional. A tal grado, que se dió una enmienda a la Constitución, con objeto de fijar como principio fundamental del reparto de competencias, el que ordenaba a favor de los Estados de la Unión todos aquellos Poderes que no se hubieran delegado por la Constitución a favor de la Unión. Dice así la Enmienda X: "The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people".

México siguió el modelo norteamericano. Los fundadores de nuestro federalismo tuvieron el mismo propósito que los fundadores de la Constitución Norteamericana de 1789. El Artículo 117 de la Constitución de 1857, consignó: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados." El espíritu de la Constitución de 1917 fue el mismo, al declarar el artículo 124: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados."

La realidad en México desbordó el propósito inicial federalista. No fue posible que los Estados ejercieran un creciente número de Poderes a su favor, tal y como lo había defendido MADISON, y tal y como lo habían propuesto los constituyentes de 1857 y de 1917.

Nuestra evolución política inclinó el peso de las más importantes competencias a favor de los Poderes federales. Esto explica en gran medida el creciente y complejo proceso de la centralización política y administrativa, que si bien es cierto fue muy necesario para la consolidación de las instituciones republicanas y revolucionarias, se ha convertido hoy en día en un grave obstáculo al desarrollo pleno, equilibrado y justo de las entidades federativas.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

79. La fracción XXX del Artículo 73 y las facultades implícitas. La explicación de Felipe Tena Ramírez sobre las facultades expresas y las facultades implícitas

Independientemente de que la fracción XXX del Artículo 73 constitucional permite que el Poder Legislativo Federal pueda darse a sí mismo nuevas facultades, y que pueda otorgar nuevas competencias al Poder Ejecutivo Federal y al Poder Judicial Federal, lo cierto es que en estricto sentido, ninguno de estos tres Poderes deberá actuar si no es por una competencia otorgada expresamente por la Constitución. Es decir, que las llamadas facultades implícitas, si bien son una resultante de las facultades expresas, a la postre, se materializan en facultades enumeradas y expresadas mediante una Ley.

En su origen, las facultades expresas o limitadas son aquellas que la Constitución confiere a cada uno de los tres Poderes. En cambio, son implícitas cuando el Congreso de la Unión en base a las facultades expresas se da nuevas competencias a sí mismo o a los otros dos Poderes. En México, la Norma Constitucional que permite el acceso a nuevas competencias, es precisamente la fracción XXX del Artículo 73 constitucional. Pero al final de cuentas una vez que el Congreso de la Unión ha determinado en base a la fracción XXX del Artículo 73, que para que uno de los tres Poderes pueda cumplir con alguna de las competencias enumeradas en el Texto constitucional, es necesario conferir nuevas competencias (facultades implícitas), estas nuevas competencias se convierten, en estricto sentido, en facultades perfectamente concretizadas. La distinción está en que las facultades expresas, limitadas o enumeradas, son siempre conferidas por la Constitución a alguno de los tres Poderes, o bien, mediante una Ley posterior se otorgan por parte del Poder Legislativo, pero siempre y cuando la propia Constitución le haya otorgado al Congreso la competencia para legislar sobre determinada materia. En cambio, las facultades implícitas (Implied Powers, en la Constitución Norteamericana) son la resultante de el criterio del Congreso de la Unión al legislar en base a la fracción XXX del Artículo 73, por considerar que esas nuevas competencias resultantes de su acto de legislación, son indispensables para que alguno de los tres Poderes pueda ejercer alguna de las facultades que en forma expresa y limitada le confirió la Constitución en su articulado.

Sobre este tema de las facultades expresas, el gran constitucionalista mexicano FELIPE TENA RAMIREZ dice 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 en contenido diverso en la facultad ya existente o la creación de una nueva facultad: en ambos casos el intérprete sustituiría indebidamente al legislador constituyente, que es el único que puede investir de facultades a los Poderes federales".

"El otorgamiento de una facultad implícita –afirma TENA RAMIREZ– sólo puede justificarse cuando se reúnen los siguientes requisitos: 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

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

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 existiría.

"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 las 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".

80. Toda facultad implícita necesariamente tiene que concretizarse en una Ley, y la obligación de que el Congreso de la Unión legisle en esta materia en base a criterios estrictos y no flexibles

En principio, toda facultad implícita (que posteriormente se concreta y expresa en una Ley) nace no por un carácter autónomo, sino por un carácter derivado, como resultante de una facultad enumerada y expresada por el Texto constitucional. Desde la perspectiva del federalismo, esta naturaleza derivada de las facultades implícitas reviste una enorme importancia. Lo trascendente estriba, precisamente, en que el Congreso de la Unión no tiene competencia constitucional para interpretar libremente y de manera amplia los casos en que puede legislar en el campo de los Poderes implícitos. Precisamente la flexible y libre legislación en este sentido, es lo que a la postre causa la debilitación de los Estados-miembros y la hipertrofia centralista y aplastante del Gobierno federal. En México, aún no contamos, por desgracia, con criterios jurisprudenciales definidos, sobre los supuestos, elementos esenciales, y naturaleza constitucional de las competencias implícitas. Es urgente, que la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie ampliamente en esta materia. No hay nada que prohiba a nuestro más alto Tribunal, para emitir recomendaciones al Congreso de la Unión, sobre las facultades implícitas. Estaría, la Corte, ejerciendo su más alta misión: interpretar la Constitución, y emitiendo criterios, para su eficaz cumplimiento.

En consecuencia, el Congreso de la Unión sí tiene permisibilidad constitucional para conferirse a sí mismo, o a los otros dos Poderes, facultades implícitas, pero tendrá que fundamentar su legislación en base a criterios estrictos y no flexibles, pues de lo contrario, cualquier otorgamiento de una nueva facultad podría derivarla (en atención a fines generales) de una facultad expresa.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

81. Opinión de Madison sobre los Poderes implícitos

Esto de ninguna manera se opone a los argumentos que exponía MADISON, con el fin de ampliar la esfera de acción del Gobierno federal. Los argumentos de MADISON nos resultan de una extraordinaria utilidad, por lo que me permito transcribirlos tal y como MADISON los expuso en un artículo periodístico publicado en el Diario "De el Correo de Nueva York", del día 25 de enero de 1788. En una parte de su artículo afirmaba: "La sexta y última clase se compone de los diversos poderes y providencias mediante los cuales se imparte eficacia a todos los demás.

"1) De éstos, el primero es el 'poder de expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los anteriores poderes y todos los demás poderes que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o a cualquier departamento o funcionario de los mismos'.

"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. Por consiguiente, los que combaten este artículo como parte de la Constitución sólo pueden referirse a que la forma de la disposición es inadecuada. ¿Pero han considerado si se le puede sustituir por una forma mejor?

"La convención podía haber seguido respecto a este punto otros cuatro métodos. Podía haber copiado el artículo segundo de la Confederación existente, con lo que se habría prohibido el ejercicio de cualquier poder no delegado expresamente; podía haber intentado una enumeración positiva de todos los poderes comprendidos en los términos generales 'necesarios y convenientes'; podía asimismo haber intentado una enumeración negativa de ellos, especificando los poderes exceptuados de la definición general, y podía haber guardado completo silencio sobre este asunto, dejando estos poderes convenientes y necesarios a lo que se interpretara e infiriera del resto.

"Si la convención hubiera seguido el primer método, de adoptar el artículo segundo de confederación, es evidente que el nuevo Congreso se vería expuesto de continuo, como sus predecesores, a la alternativa de interpretar el término expresamente con tanto rigor que desarmara al gobierno de todo mando real, o con tal amplitud que destruyera totalmente la virtud de la restricción. Sería fácil demostrar, si fuese necesario, que ningún poder importante de los que delegan los artículos de la confederación ha sido o puede haber sido ejercido por el Congreso sin recurrir más o menos a la doctrina de la interpretación o de lo implícito. Como los poderes que el nuevo sistema delega son más extensos, el gobierno que ha de administrarlo se encontraría todavía más apurado ante la alternativa de traicionar los intereses públicos no haciendo nada, o de violar la Constitución ejercitando los poderes indispensablemente necesarios y convenientes, pero al mismo tiempo no concedidos expresamente.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

"Si la convención hubiese intentado una enumeración positiva de los poderes necesarios y convenientes para hacer efectivos los otros poderes, el intento había supuesto una recopilación completa de leyes sobre cada asunto a que se refiere la Constitución; adaptada asimismo, no sólo al actual estado de cosas, sino a todos los posibles cambios que el futuro pueda producir; porque en cada nueva aplicación de una facultad general, los poderes particulares, que son los medios de alcanzar el fin de aquélla, varían necesariamente con ese fin y a a veces varían justificadamente aunque el fin siga siendo el mismo.

"Si hubiera intentado enumerar los poderes particulares o los medios que no son necesarios ni convenientes para llevar a efecto los poderes generales, la tarea hubiera sido igualmente fantástica; y habría estado expuesta a la objeción adicional de que cada omisión en la enumeración habría equivalido a una concesión positiva de autoridad. Si para evitar este inconveniente hubiera intentado una enumeración parcial de las excepciones describiendo el resto con el término general de no necesarias ni convenientes, habría ocurrido que la enumeración sólo comprendería algunos de los poderes exceptuados; éstos serían los que se asumirían o consentirían menos verosímilmente, porque la enumeración escogería a los menos necesarios y convenientes; y que los poderes innecesarios e inconvenientes incluídos en la porción restante, quedarían excluídos con menos fuerza que si no se hubiera hecho la enumeración parcial.

"Si la Constitución hubiese guardado silencio sobre este particular, no hay duda de que todos los poderes especiales requeridos como medios de llevar a efecto los poderes generales habrían afluido al gobierno a virtud de una inferencia inevitable. Ningún axioma se halla asentado más claramente en la ley o en la razón que el 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 la facultad particular que sea necesaria para efectuarla. Si la convención hubiera hecho uso de este último método, subsistirían con toda su fuerza las objeciones que ahora se esgrimen contra su plan, y se caería en el inconveniente real de no hacer desaparecer un pretexto de que es posible que se eche mano en circunstancias críticas con el objeto de poner en tela de juicio los poderes vitales de la Unión.

"Si se nos pregunta cuál ha de ser la consecuencia en caso de que el Congreso interprete equivocadamente esta parte de la Constitución y eche mano de poderes que no están autorizados por su sentido verdadero, contestaré que la misma que si malinterpretara o diera una amplitud indebida a cualquiera otro de los poderes que le están confiados; o que si el poder general se hubiere detallado mediante facciones y cualquiera de éstas fuera violada; la misma, en fin, que si las legislaturas de los Estados violaran sus respectivas esferas constitucionales. En el primer caso, el éxito de la usurpación depen-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

dería de los departamentos ejecutivo y judicial, que son los llamados a exponer el sentido de los actos legislativos y a darles efecto; y en último término habrá que recurrir al pueblo, que tiene en su poder elegir representantes más leales y, por este medio, anular los actos de los usurpadores. La verdad es que en este medio final de reparación se podría confiar más contra los actos inconstitucionales de la legislatura federal que contra los de las legislaturas locales, por la sencilla razón de que como todo acto de esa índole proveniente de la primera significará una invasión de los derechos de las segundas, éstas estarán siempre listas a señalar la innovación, a dar la alarma al pueblo y a ejercer su influencia local para lograr un cambio de representantes federales. Como entre las legislaturas de los Estados y el pueblo no existe un cuerpo intermedio semejante, que se interese por vigilar la conducta de aquéllas, las violaciones de las constituciones de los Estados tienen mayores probabilidades de permanecer inadvertidas y sin reparar".

82. Necesidad de que el Congreso de la Unión interprete el espíritu de la Ley suprema al legislar en el campo de las facultades implícitas

En gran parte, el equilibrio y fortaleza del federalismo mexicano, va a depender del reparto más conveniente de competencias constitucionales entre las autoridades federales y los Estados miembros. Ahora bien, este reparto no termina con las competencias enumeradas y limitadas que la Constitución establece, para el Gobierno federal, y en su caso, para los Estados. Aunque ya sabemos que la regla fundamental prescribe que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados" (Artículo 124). Y el reparto no termina en la Constitución, precisamente debido a la fracción XXX del Artículo 73 constitucional, que posibilita una futura y creciente legislación en base a las llamadas facultades implícitas. En este delicadísimo campo, el Poder Legislativo Federal juega un importantísimo papel, pues su princiapl misión es ajustarse a la idea de que la Constitución es la Ley Suprema, por lo que todo mero otorgamiento de facultades implícitas (a veces indispensables) tendrá que conferirse a un estricto apego por lo previsto en las facultades expresas, y a una fiel interpretación del espíritu de la Ley Suprema.

83. La magistral ejecutoria del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, John Marshall, y su influencia en el

Sobre este particular, es necesario estudiar a fondo la magistral ejecutoria del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, JOHN MARSHALL, al fallar el caso MARBURY vs. MADISON. MARSHALL incorpora al Derecho norteamericano las ideas de HAMILTON, de tal forma, que con ésta y otras ejecutorias, MARSHALL llegó a ser el segundo autor más importante de la Constitución norteamericana de 1789, después de los Constituyentes. Por ser de importancia extrema para el estudio de los fundamentos de la función legislativa, y su relación con el otorgamiento de facultades a

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Derecho norteamericano

la Federación, transcribimos parte de esta magistral sentencia: "El vínculo entre el Federalista y la obra jurisprudencial de Marshall, lo señala en los siguientes términos Joseph Storv, otro insigne comentarista de la Constitución norteamericana: Él Federalista comentó y explicó los objetos y alcance ordinario de estos poderes y funciones (del gobierno nacional). El razonamiento maestro de Mr. Marshall lo ha seguido hasta sus últimos resultados y consecuencias, con una precisión y claridad que se acercan en cuanto es posible a una demostración matemática". Comentario abreviado de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América; trad. española; México, 1879; Prefacio, pp. XII.

Por la importancia del voto Marbury vs. Madison, que pronunció Marshall en 1803, transcribimos la parte en que su autor traza magistralmente 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.

"Esta 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 consignan 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. Este es un razonamiento 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

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

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 imbíbita 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 al seguir considerando el problema que se estudia.

"Si una ley del legislativo, contraria a la Constitución, es nula, a pesar de dicha nulidad ¿puede obligar a los tribunales a obedecerla o a ponerla en vigor? O, en otras palabras, a pesar de que no es ley ¿constituye una regla que tiene los mismos efectos que si fuera ley? Esto equivaldría a desechar de hecho lo que ya ha sido establecido en teoría y a primera vista parecería una cosa tan absurda, que ni siquiera se prestara a discusión. Sin embargo, merecerá aquí ser estudiada con mayor atención.

"Indudablemente, es de la competencia y del deber del poder judicial, el declarar cuál es la ley. Quienes aplican la regla a casos particulares, necesariamente tienen que establecer e interpretar esa regla. Si dos leyes están en conflicto una con otra, los tribunales tienen que decidir sobre cuál es la aplicable. Así, una ley se opone a la Constitución; si tanto la Ley como la Constitución, pueden aplicarse a determinado caso, en forma que el tribunal tiene que decidir este caso, ya sea conforme a la ley y sin tomar en cuenta la Constitución, o conforme a la Constitución haciendo a un lado la ley, el tribunal tiene que determinar cuál de estas reglas en conflicto rige el caso. Esto es de la verdadera esencia del deber judicial.

"Si pues los tribunales deben tomar en cuenta la Constitución y la Constitución es superior a toda ley ordinaria del Legislativo, entonces la Constitución y no tal ley ordinaria, tiene que regir en aquellos casos en que ambas serían aplicables.

"Así, pues, aquellos que desechan el principio de que la Constitución tiene que ser considerada por los tribunales como la Ley Suprema, quedan reducidos a la necesidad de sostener que los tribunales deben cerrar los ojos con relación a la Constitución y mirar únicamente a la ley ordinaria.

"Esta doctrina daría por tierra con el fundamento mismo de toda Constitución escrita. Establecería que una ley que de acuerdo con los principios y la teoría de nuestro gobierno, es completamente nula, sin embargo, en la práctica es completamente obligatoria. Establecería que si el Legislativo hiciera aquello que le está expresamente prohibido, este acto a pesar de la prohibición expresa, en la realidad de las cosas produce efectos. Sería darle al Legislativo una omnipotencia práctica y real, al mismo tiempo que aparentemente se restringen sus poderes dentro de límites estrechos. Equivale a establecer límites y declarar al mismo tiempo que esos límites pueden ser traspasados a placer."

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

La realidad es que en los Estados Unidos el Congreso federal siempre ha invocado lo mejor de la doctrina y de los grandes fallos de la Corte, para apoyar su función legislativa. MARSHALL sigue siendo el gran Juez y el gran inspirador del Derecho norteamericano. No obstante ello, el Congreso norteamericano al legislar en el campo de las facultades implícitas ha aducido que su legislación se ha apegado a la Constitución. Esta permanente y creciente función legislativa en el campo de las facultades implícitas ha podido prosperar gracias al apoyo que ha recibido de la Suprema Corte, alto Tribunal que ha tenido la costumbre de dictaminar que el Congreso se ha apegado a la Constitución.

Lo anterior, ha cambiado drásticamente el equilibrio del federalismo en la Unión Americana, pues en aras de la fortaleza de la Unión, el Congreso ha federalizado una serie de competencias que anteriormente eran competencias de los Estados de la Unión.

La historia de las facultades implícitas en la Unión Americana, está íntimamente ligada a la evolución de su sistema federal; evolución que revela un agigantamiento de las competencias federales, y una real disminución de las competencias de los Estados-miembros. Esta situación es muy importante, pues nos muestra cómo en ese país las facultades implícitas no se han derivado de las facultades expresas, sino que apoyándose teóricamente en ellas se han creado verdaderas nuevas competencias de naturaleza autónoma.

84. Las facultades implícitas en México han tenido un destino diferente al modelo norteamericano. Opinión de Tena Ramírez

Para TENA RAMIREZ, en México las facultades implícitas han tenido un destino del todo diferente al de su modelo norteamericano. En la Constitución de 1857, las facultades implícitas en la expedición que hacía el Congreso Federal de "todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión". En la Constitución actual —dice TENA— se suprimió el adjetivo "propios"; sin que mediara explicación alguna. Pero el texto, en uno y otro caso, ha quedado en el más absoluto olvido y es que la evolución del federalismo al centralismo no se opera en México por medio de subterfugios ni es necesario echar mano para ese fin de interpretaciones fraudulentas, porque aquí los Estados nacidos en un federalismo teórico e irreal no presentan resistencia a los avances de la centralización ni defienden celosamente sus facultades, como los Estados de la Unión Americana. En México el proceso de centralización se realiza francamente, mediante reformas constitucionales que merman atribuciones a los Estados y que éstos aceptan.

"No obstante, si alguna vez tiene el jurista mexicano que acudir a las facultades implícitas, es con objeto de justificar constitucionalmente la existencia de alguna ley para cuya expedición no tiene el Congreso facultad expresa, pero no porque el Congreso haya tenido en cuenta facultades implícitas para

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

emitir dicha ley. Así ocurre que el Congreso de la Unión carece de facultad explícita para expedir, en materia federal, el Código Civil y el de Procedimientos Civiles, a diferencia de la facultad que en la misma materia federal le concede la fracción XXI del artículo 73 respecto al Código Penal; pero como el Poder judicial federal tiene, de acuerdo con las fracciones III y VI del artículo 104, la facultad de resolver las controversias judiciales que surjan de la aplicación de leyes federales, debe contar para el ejercicio de esa facultad con las leyes necesarias, que son en materia civil los códigos antes mencionados. Para hacer posible el ejercicio de la facultad conferida al Poder Judicial, el Congreso tiene, pues, la facultad implícita de expedir dichos códigos, de los cuales los vigentes en la actualidad no mencionan ningún fundamento constitucional que justifique su expedición, lo que es un indicio del escaso conocimiento que aquí se tiene de las facultades implícitas".

85. El conocimiento de las facultades implícitas es una cuestión esencial para el federalismo mexicano. Necesidad de que la Suprema Corte dicte sus criterios sobre esta materia

Hay que reconocer, en realidad, que en nuestro país, el desconocimiento de las facultades implícitas es una cuestión grave y de muy perjudiciales consecuencias. La primer gravedad del problema se presenta por el hecho de que se desperdicia la oportunidad de producir una adecuada legislación avanzada en base a las facultades implícitas, como derivada de las facultades expresas. Las actuales facultades expresas contempladas en la Constitución contienen un rico potencial para futuras facultades implícitas. El otro problema se presenta cuando se hace un mal uso de las facultades implícitas, en las que no existe un verdadero fundamento en las facultades expresas, que siempre son las contenidas en la Constitución. Este uso indebido rompe con el equilibrio y la pureza del federalismo, propiciando el centralismo y la disminución de los Estados.

Conocer la naturaleza y el proceso de las facultades implícitas es una urgente e indispensable necesidad para el federalismo mexicano. Una medida práctica y de la mejor utilidad, consistiría en el pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en esta materia. Los criterios de la Corte, aunque no serían obligatorios para el Poder Legislativo Federal, sí en cambio, tendrían un enorme peso en la conciencia y conducta del legislador federal, pues se trataría de criterios de interpretación de la Constitución por parte de quien tiene, precisamente esa altísima misión.

86. Las facultades concurrentes. La gran aportación de Marshall. La opinión de Patterson

Las facultades concurrentes es un tema de estudio del Derecho público norteamericano, y ha sido, una cuestión que ha interesado sumamente a la Suprema Corte de ese país. MARSHALL, el gran intérprete y enriquecedor de la Constitución de ese país, afirmó sobre este tema: "La mera concesión de un poder al Congreso no implica necesariamente una prohibición a los Esta-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

dos de ejercer ese poder, y si no es tal como para requerir un ejercicio por el Congreso exclusivamente, los Estados son libres para ejercerlo hasta que el Congreso haya obrado."

Indudablemente MARSHALL se inspiró en el principio federalista de que los Poderes no delegados por la Constitución al Gobierno federal, ni prohibidos a los Estados miembros, se entienden reservados a estas entidades federativas, o al pueblo.

Ahora bien, la Constitución norteamericana no consagra las facultades concurrentes, pero en cambio, si la Corte, se ha pronunciado en el sentido de que ante la ausencia de una facultad concedida a la Federación, pero no legislada por ésta, y al no estar prohibida expresamente a los Estados, éstos pueden, sin violar la Constitución, legislar en la materia de esa facultad, concedida de origen, a la Federación.

Sobre este particular, TENA cita a PATTERSON, quien al opinar sobre esta cuestión en Estados Unidos, afirmó: "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 deba estar exento de toda legislación, cualquiera que ella sea. La llamada doctrina del silencio del Congreso significa esto, y nada más que ésto. 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."

El federalismo se funda en la idea de repartir las competencias entre la Federación y los Estados. Ahora, si la Constitución ha otorgado una determinada competencia a la Federación, pero ésta no lo ejerce porque el Congreso federal no ha legislado en esa materia, indudablemente que esta carencia de legislación afecta al sistema federal en su conjunto. Y lo afecta, porque independientemente de que legisle el Poder central o los Estados, los destinatarios de la legislación serán siempre personas que vivan en los territorios de los Estados, pues no hay habitantes del Poder central y habitantes de los Estados, sino que se trata del mismo pueblo y del mismo territorio. Como esto es así, el vacío de una legislación necesaria, afecta los derechos del pueblo.

MARSHALL, tenía una fuerte convicción federalista, y prueba de ello es que en su ejecutoria de STURGESS vs. CROWNISHIELD, asentó el criterio de no por el hecho de que la Constitución le haya otorgado una determinada facultad al Congreso federal, ello signifique que la Constitución haya necesariamente prohibido a los Estados de la Unión ejercer esa facultad otorgada al Congreso federal. Asentando, además, el criterio de la libertad que tienen los Estados para actuar en esa facultad mientras no lo haya hecho el Congreso federal.

El criterio que priva en la Unión americana, es en el sentido de no excluir

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

a los Estados en materias que no le han sido expresamente prohibidas por la Constitución, y que si bien, se han concedido al Poder federal, éste no las ha ejercido.

87. Las facultades concurrentes constituyen una excepción al principio rector del sistema federal

Indudablemente, las facultades concurrentes constituyen una excepción al principio rector del sistema federal; principio que excluye el ejercicio de una determinada competencia por parte de los Estados, cuando ha sido expresamente concedida al Gobierno federal. Pero éste es el caso de los Estados Unidos, en donde sí se dan esas excepciones, pues en el caso de México, los Gobiernos de los Estados no han invocado a su favor las riquísimas tesis federalistas de HAMILTON, MARSHALL y PATTERSON, y prueba de ello ha sido que ante la ausencia del ejercicio de una facultad otorgada a la Federación, los Estados no han tratado de subsanar, con legislación propia, el cumplimiento de esa competencia.

Ante este último argumento se podría invocar en contra, que estamos en México, y que por tal motivo no tenemos por qué adoptar tesis extrañas a nuestro sistema federal. Creo, que si tratamos de mejorar nuestro federalismo sí estamos obligados a estudiar los más grandes avances constitucionales, doctrinarios y jurisprudenciales en esta materia, y más tratándose de la necesidad de fortalecer el campo de atribuciones de las entidades federativas; campo que ha sido gravemente disminuído ante el centralismo que México ha venido padeciendo.

Para TENA, las facultades concurrentes no han prosperado, y máxime, que nuestra Constitución no las consagra en el sentido norteamericano, "pero llegado el caso de que un poder del Congreso no negado expresamente a los Estados permaneciera inactivo por parte de aquél, sería pertinente aplicar la tesis norteamericana y argentina como una excepción al Artículo 124. Esa excepción, no consignada en la ley suprema, se justifica conforme a la doctrina federal, pues si los Estados miembros se desprenden de alguna de sus atribuciones en favor de la Unión, es para que ésta los utilice en beneficio general; si no es así, los Estados pueden ejercitarlas, en lugar de que continúen ociosas y estériles".

88. Opinión de Tena Ramírez sobre las facultades concurrentes

"En cuanto a facultades concurrentes —afirma TENA—, hay en nuestra Constitución algunos raros casos. Por vía de ejemplo puede citarse el de la fracción XXV del artículo 73, que antes de la reforma de 1931 consignaba la facultad de la Federación sobre sus planteles educativos, sin menoscabo de la libertad de los Estados para legislar en el mismo ramo. Por eso es que la Suprema Corte de Justicia ha expresado en alguna ejecutoria que, a pesar del artículo 124, la Constitución no realizó en toda su pureza el sistema de enumerar las

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

facultades del Poder central y dejar todas las restantes a merced de los Estados". La ejecutoria a que hace referencia TENA RAMIREZ, aparece en el Semanario Judicial de la Federación, T. XXXVI, pp. 1069, y en su parte conducente dice: "puesto que en algunos artículos de la Carta Federal se confieren a los Estados algunas atribuciones, en otros se les prohibe 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".

Una facultad claramente coincidente es la consignada en el último párrafo del Artículo 117 constitucional: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo". Por su parte, MANUEL HERRERA Y LASSO, afirma que la única facultad coincidente que existe en nuestro sistema (este autor llama a la facultad coincidente, facultad "dual"), es la referente a la jurisdicción en materia mercantil.

89. Igualdad de jerarquía entre el Orden federal y el Orden local o estatal. El Artículo 103 constitucional como garantía para la salvaguarda de esta igualdad

Uno de los principios fundamentales del federalismo, y concretamente del sistema federal mexicano, consiste en que el Orden federal (competencias federales), y el Orden local, (competencias locales) son de naturaleza igual ante el sistema constitucional que integran y del cual forman parte. Es decir, que la organización constitucional mexicana compuesta por dos grandes jurisdicciones: federal y local, se equilibra gracias a la igualdad que ante la Constitución tiene el Orden federal con el local.

El hecho evidente de un mayor número de facultades a favor del Gobierno federal, no significa que el Orden local le esté subordinado, ni que los Poderes de la Unión tengan preeminencia sobre los Estados, pues si esto fuera así, hubiera sido imposible constitucionalmente, la formación del Pacto de la Unión.

No es esta una interpretación insubstancial, sino plenamente fundamentada en el Artículo 40 de la Constitución, que consigna la voluntad del pueblo mexicano en constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida de acuerdo a la Constitución. Por su parte, el Artículo 41 establece muy claramente, que el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión y por la de los Estados, cada uno de acuerdo a las competencias conferidas por la Constitución.

La existencia de dos Ordenes diferentes (el federal y el local) posibilita la creación de un sistema llamado federal, y que en su esencia significa un modelo de organización política a través de un técnica constitucional de reparto de competencias establecido por la Constitución General de la República. Es-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

te reparto de competencias plantea siempre la posibilidad de que los dos órdenes entren en conflicto a causa de pretender uno de ellos en perjuicio del otro, una facultad que constitucionalmente no tiene.

La garantía constitucional para salvaguardar la igualdad de jerarquías que se da entre el Orden federal, y el orden local, está instituída en las fracciones II y III del Artículo 103, que establecen que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; y III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstas que invadan la esfera de la autoridad federal. Este Artículo 103 pretende que los Tribunales de la Federación restablezcan el Orden constitucional violado por alguno de estos dos Ordenes de Gobierno.

En el caso de la fracción II, el ejercicio de la autoridad de una competencia atribuída constitucionalmente a los Estados, el Artículo 103, califica esta intromisión como un acto de vulneración o restricción a la soberanía de los Estados. Esta calificación es acertada, pues la soberanía de los Estados-Miembros se entiende como el libre ejercicio constitucional de las competencias que le fueron conferidas por la Constitución. Ante cualquier violación por parte de la autoridad federal, el Artículo 103 y 105 tienen establecido un sistema de control de la constitucionalidad para garantizar los principios federalistas violados. Por su parte, la fracción III hace referencia a actos de las autoridades locales que invadan la esfera de la autoridad federal.

El Artículo 103 habla de Leyes o actos, debiéndose aclarar, que se incluye en estas Leyes o actos, a cualquier tipo de Ley, Reglamento, acto, resolución administrativa, y sentencia, de cualquiera de los Poderes de la Unión, o de los Estados. Es decir, que la invasión de competencias puede provenir de cualquiera de los Poderes de la Unión, o bien, de los Estados.

90. El uso impropio de la palabra "Federación". Su exacta significación a la luz de los Artículos 40 y 41 de la Constitución General de la República

"La Constitución —afirma TENA RAMIREZ— emplea con frecuencia el término 'federación' en un sentido impropio. Así sucede cuando en la fracción II del Artículo 27 habla de 'los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones'. Aquí se quiso dar a 'Federación' la acepción de Gobierno central en oposición al regional o estatal; pero es lo cierto que la Federación, según acabamos de advertirlo, representa ante todo una forma de Gobierno que, al consistir sustancialmente en una distribución de competencias, cubre por igual con su nombre el perímetro central y los locales".

La anterior consideración es fundamental, pues resulta indispensable aclarar esta importantísima distinción. Desde el punto de vista de la esencia del Pacto Federal, TENA, tiene toda la razón, pues ese es el espíritu del Artículo 40 constitucional, que expresamente constituye a la República con las carac-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

terísticas de representativa, democrática y federal; República que está compuesta por Estados libres y soberanos. El principio fundamental de este Artículo es que estos Estados libres y soberanos están unidos en una Federación. El Artículo 41 hace referencia expresa a la idea de Pacto Federal, al que hace consistir en el ejercicio que el pueblo hace de su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, y por los de los Estados. Por su parte, el Artículo 42 establece que la Federación se integra con los treinta y un Estados y el Distrito Federal.

La Constitución, al hablar de la Federación (a excepción de las menciones que hacen de este concepto los Artículos 40, 42, 43 y 45) quiere referirse a los Poderes de la Unión, o Gobierno federal. Varios son los ejemplos que comprueban esta afirmación. En el caso del Artículo 101, prohibe a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, a los Magistrados de Circuito, a los Jueces de Distrito, y a los respectivos secretarios, aceptar y desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados o de particulares. Aquí, al hablarse de Federación, no se hace con la idea de referirse a una forma de gobierno que comprende por igual al Gobierno central y a los Gobiernos de los Estados, sino en el estricto significado de Gobierno central o federal. Lo mismo acontece con el Artículo 104, disposición que confiere una serie de competencias a los "Tribunales de la Federación. . ." Se refiere el Artículo, por supuesto, al Poder Judicial Federal, no incluyendo a ningún tribunal de los Estados. Este mismo Artículo en la fracción IV declara: "De los que se susciten entre dos o más Estados, o un Estado y la Federación, así como de los que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación, o un Estado". Aparece en esta fracción muy claro, que el término "Federación" se emplea como sinónimo de Gobierno federal. Igualmente, el Artículo 105 a "los conflictos entre la Federación y uno o más Estados. . .". Por supuesto que también en este artículo no se habla de la Federación como forma de Gobierno que cubre por igual a los Poderes de la Unión y a los Poderes de los Estados, sino que se quiere distinguir el Gobierno de los Estados del Gobierno Federal. De la misma manera, el Artículo 106 hace referencia a "los tribunales de la Federación. . . " distinguiéndolos de los tribunales de los Estados.

El problema del empleo que la Constitución hace de la idea de "Federación" como algo distinto a la idea de forma de Gobierno es serio, pues si nos atenemos a un empleo constitucionalmente estricto del término, lo correcto sería hablar de Gobierno federal, Gobierno central, o Poderes de la Unión. Pero la realidad es que el pueblo, e inclusive los juristas cuando se refieren a la "Federación", lo hacen para referirse al Gobierno federal y no a la forma de Gobierno que expresa el Pacto Federal, y que incluye a los Poderes de la Unión y a los Poderes de los Estados.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

91. Casos en que el Gobierno federal actúa como representante de la Nación Mexicana

Es necesario destacar que el Gobierno federal no solamente es el titular de una serie de competencias conferidas por la Constitución, para actuar como un Orden de Gobierno distinto al Orden local, sino que además, también la Constitución le confiere la competencia para actuar como representante de la Nación. Para efectos de esta representación, el Gobierno federal no actúa en ejercicio de facultades coextensas, sino como titular único de la Nación. Se trata de una competencia que desborda la división de dos Ordenes distintos de Gobierno.

La idea de Nación está perfectamente constitucionalizada en el Artículo 27, cuando se expresa que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación. . ." La fracción II de este Artículo 27 constitucional otorga al Gobierno federal la competencia exclusiva para representarla: "Los templos destinados al culto público son propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal. . ."

Esta competencia a cargo del Gobierno federal para actuar como representante de la Nación, forma parte también de nuestro sistema federal. Nuestro federalismo se expresa en dos Ordenes de Gobierno coextensos de igual jerarquía ante la Constitución, pero para efectos de representar la Nación, el Gobierno federal no actúa en ejercicio de facultades coextensas, sino en calidad de representante único y exclusivo de la Nación Mexicana. Es decir, que la Nación necesariamente tiene que ser representada por uno de los Ordenes de Gobierno que forma parte esencial de nuestra forma de Gobierno. Esta forma de Gobierno es la Federación, que comprende al Gobierno federal y al Gobierno local. Pues bien, este Gobierno federal en un desbordamiento de sus facultades coextensas con las del Gobierno local, tiene la titularidad para representar a la Nación, en virtud de mandato expreso de la Constitución. Nuestro federalismo, se apoya pues, también, en esta titularidad, como una garantía más de la unidad y salvaguarda de la Nación.

La regla en nuestro sistema federal se da en la paridad y coextensión de los Ordenes federal y local; y la excepción a esta regla se da cuando por mandato constitucional, el Orden federal representa a la Nación, como es el caso del Artículo 27. Esto de ninguna manera significa la preeminencia del Orden federal sobre el local, pues esta representación no le viene por el hecho de tratarse de un Orden federal, sino porque de ninguna forma los intereses de la Nación pueden estar salvaguardados por lo local, pues este Orden, aún siendo igual en jerarquía, no cuenta ni con los medios ni con las competencias para poder salvaguardar los intereses de la Nación en su conjunto.

La nación mexicana no podemos concebirla fraccionada, sino siempre unida en sus valores sociológicos y políticos fundamentales. Esta Nación Mexicana tiene una proyección hacia el exterior en sus relaciones internacionales. El Poder Ejecutivo Federal, de acuerdo a la fracción IX del Artículo 89

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

constitucional, es el competente para dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolas a la ratificación del Congreso federal. Por su parte, la fracción VIII le da facultades al Presidente para declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa Ley del Congreso de la Unión. En estos dos casos, el Presidente de la República y el Congreso de la Unión ejercen sus competencias de manera asociada, en una clara representación de la Nación Mexicana. Aquí, no actúan como Gobierno federal, sino como representantes de la Nación, asumiendo una representación de la Federación, pero entendida como forma de Gobierno nacional. Es decir, que su actuación es superior al Orden federal y al Orden local.

92. El Artículo 105 constitucional

El Artículo 105 de la Constitución establece: "Corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley".

En estos supuestos, la Suprema Corte de Justicia actúa no como un Poder central nacional, sino que la Constitución le otorga su máxima calidad y jerarquía, facultándola para tutelar intereses nacionales.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Discusión de Temas

- Analizar algunas de las competencias implícitas conferidas al Congreso de la Unión por el Artículo 73 constitucional.

- Explicar la Fracción XXX del Artículo 73, y destacar la influencia de esta fracción en el progresivo aumento de los Poderes federales.

- Precisar cuál ha sido la influencia en el sistema federal mexicano, de las opiniones de HAMILTON, MADISON y MARSHALL.

- Analizar por qué razón nuestro sistema federal otorga una igualdad de jerarquía entre el orden federal y el orden local.

- Explicar en qué consisten las facultades concurrentes, y cuál fue la gran aportación de MARSHALL y de PATTERSON en esta materia.

- Explicar la opinión de TENA RAMIREZ sobre las facultades concurrentes.

- Precisar el concepto de "Federación" a la luz de los Artículos 40 y 41 de la Constitución General de la República.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

CAPITULO QUINTO

CONCEPTOS POLITICOS, CRITERIOS JURISPRUDENCIALES Y PRACTICAS GUBERNAMENTALES QUE INTEGRAN Y COMPLEMENTAN EL FEDERALISMO

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Objetivos del Capítulo

Los objetivos de este capítulo son proporcionar al lector los elementos indispensables para conocer:

- Cómo se integra la Federación y en qué consiste la permanencia e indisolubilidad de la Unión.
- La manera como se ha venido dando un progresivo aumento de competencias a favor del Poder central tanto en los Estados Unidos como en México.
- En qué consiste la cláusula de la Supremacía Nacional en el Derecho estadounidense, y el principio de Supremacía constitucional en el Derecho mexicano.
- La influencia del Tribunal Superior en los Estados Unidos en la formación del sistema federal norteamericano.
- Las causas por las cuales en el Derecho norteamericano se da un predominio del orden federal sobre el orden local.
- Los fundamentos constitucionales de la igualdad de jerarquía entre el orden federal y el orden local en el sistema federal mexicano.
- La relación entre el federalismo y la democracia.
- Las ventajas de la descentralización y su relación con el federalismo.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

TEMAS

93 La Federación como forma de organización política que incluye al Gobierno federal y a los Gobiernos de los Estados.

94 Elementos del federalismo según Corwin.

95 La Federación significa permanencia e indisolubilidad de la Unión.

96 El Pacto Federal en México se formó por Estados libres y soberanos, y es la expresión de nuestro sistema constitucional.

97 El progresivo aumento de competencias constitucionales a favor del Poder federal. El caso de los Estados Unidos y de México.

98 La afectación de los actos de autoridades federales a las personas y sus bienes en todo el territorio de la República. El Artículo 133 de la Constitución Mexicana.

99 La Cláusula de la Supremacía Nacional en el Derecho Estadounidense. El alcance del Artículo VI de la Constitución Norteamericana.

100 El federalismo mexicano y el principio de Supremacía Constitucional. La igualdad jerárquica del Orden federal y del Orden local, y su subordinación a la Constitución General de la República.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

101 La Cláusula de la Supremacía Nacional de la Constitución Norteamericana. La opinión de Schwartz y del Juez Marshall, y los efectos de esta Cláusula en el federalismo.

102 Interpretación del Artículo 133 de la Constitución Mexicana.

103 El relevante papel del Poder Judicial Federal en el federalismo norteamericano. La opinión de Schwartz, Dicey y Wheare, y la importancia del sistema de justicia constitucional en los Estados Unidos.

104 El sistema constitucional mexicano no gira teniendo al Poder Judicial Federal como punto de apoyo. El eje de nuestro sistema es la Constitución.

105 La influencia del Tribunal Supremo en la formación del federalismo norteamericano. Situación distinta en el caso de México. La materia del comercio en ambos países, y su diverso impacto en sus sistemas federales.

106 La importancia del Orden federal en México en la defensa de las grandes cuestiones sociales. El gran acierto del Constituyente de confiar a los Poderes de la Unión las cuestiones del trabajo, y la seguridad social.

107 El caso judicial de Hammer vs. Dagenhart fallado por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, y sus efectos negativos para el federalismo.

108 El federalismo mexicano y la necesidad de que las más importantes cuestiones de interés nacionales deben de ser reguladas por el Congreso de la Unión.

109 La opinión de Robson en relación a las nuevas y crecientes responsabilidades del Estado.

110 Las reformas y adiciones a los Artículos 25, 26, 28 y 73 de la Constitución Política, añaden nuevos elementos al federalismo mexicano.

111 La deficiente interpretación de la doctrina del Federalismo Dual en los Estados Unidos, y la necesidad de que el federalismo en los actuales momentos responda a las necesidades derivadas de la complejidad social y de la moderna sociedad industrial.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

112 El predominio del Poder federal en la Unión Americana. La opinión de Schwartz y Wheare. La Cláusula de la Supremacía Nacional y la Décima Enmienda de la Constitución Norteamericana.

113 El federalismo mexicano no admite el predominio del Poder federal. La Constitución Mexicana otorga una relación de igualdad entre el Gobierno federal y los Gobiernos de los Estados.

114 Los autores del federalismo norteamericano y del federalismo mexicano tenían plena conciencia de que estaban creando una organización política de primerísimo orden.

115 Para Alexis de Tocqueville, el modelo federal implantado en Filadelfia "debiera considerarse un importante descubrimiento de la ciencia política moderna". Los esquemas del federalismo norteamericano y mexicano, están muy distantes de sus modelos originales de Filadelfia de 1787 y 1788, y del Acta Constitutiva de 1812 y el de 1857.

116 Diversas causas del apartamiento del modelo federalista original en los Estados Unidos y en México: Los cambios políticos, económicos y sociales a partir de la Primera y la Segunda Guerra Mundiales, la gran depresión de 1929, las políticas del New Deal, y las nuevas responsabilidades del Estado Mexicano.

117 La preeminencia práctica del Poder federal sobre los Poderes de los Estados en México, y las políticas de las subvenciones a las Entidades Federativas. La necesidad de una mayor justicia en la distribución de competencias constitucionales de origen de fuentes tributarias.

118 El federalismo en los Estados Unidos ya no está dominado por el concepto de igualdad entre los Estados y la autoridad federal. En México, desde el punto de vista económico se ha perdido la igualdad de los dos Ordenes de Gobierno.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

119 Fuerte dependencia financiera en los Estados hacia el Poder federal en México. La necesidad de otorgarle a los Estados y Municipios nuevas fuentes tributarias de origen.

120 Solucionar el actual desequilibrio entre el Gobierno federal y los Estados, es una cuestión urgente y de la mayor prioridad nacional.

121 El importante tema de la relación entre el federalismo y la democracia.

122 Las grandes ventajas que brinda el sistema federal: Las opiniones de el Juez Brandeis y de la Juez O'Connor.

123 La opinión de Alexis de Tocqueville sobre las ricas posibilidades que ofrece la vida local.

124 El futuro federalismo tendrá que ser contemplado bajo una gran visión política. La valiosa opinión de Schwartz, y su aplicación al caso de México.

125 Las ventajas de la descentralización y del federalismo, según la opinión de Naisbitt.

126 Los graves vicios del proceso centralizador, y la necesidad de que las políticas de descentralización se lleven a cabo en México mediante su fuente política más legítima: La sana, plena y rica vida de un genuino federalismo.

127 El federalismo y la descentralización aseguran la variedad y la pluralidad, y además, constituye la respuesta más eficaz al difícil equilibrio que debe de darse entre el Poder federal y los Poderes de los Estados.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Conceptos políticos, criterios jurisprudenciales y prácticas gubernamentales que integran y complementan el federalismo

93. La Federación como forma de organización política que incluye al Gobierno federal y a los Gobiernos de los Estados

La esencia de nuestro federalismo radica en que la Federación mexicana constituye una asociación de Estados, que por voluntad propia cedieron parte de sus facultades al Gobierno federal. Esta asociación radica, como lo expresó WHEARE, en su obra "Federal Government", en el *principio de coordinación*. De esta manera, los Poderes públicos están divididos entre el Gobierno federal y el Gobierno local. Los fundadores del federalismo mexicano, pretendieron desde su inicio, que el Gobierno federal no llegara nunca a ejercer las facultades que debían de corresponderle a los Estados.

La Federación, es, pues, una forma de organización política, que incluye a estos dos órganos de Gobierno. Se manifiesta a través de los dos. Aunque en la práctica, y aun nuestra misma Constitución confunden el término *Federación* como sinónimo de Gobierno federal. La Federación no es el Gobierno federal, sino nuestra forma constitucional como están organizados los Poderes públicos. En consecuencia, la Federación cubre por igual al Gobierno federal, y a los Gobiernos de los Estados.

La esencia de nuestra Federación (organización política de nuestro sistema de Gobierno que cubre por igual al Gobierno federal y al Gobierno de los Estados) no permite la preeminencia del Orden federal sobre el Orden local, pues el concepto de federalismo radica en el principio de coordinación que permite la función independiente de estos dos Ordenes de Gobierno, sin más extensión ni limitación que sus sendas esferas de competencias ordenadas por la Constitución. Vistas así las cosas, la finalidad última de enumerar y limitar las facultades que la Constitución confiere al Gobierno federal (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, y Poder Judicial), tiene como propósito que los Estados-miembros continúen inalterados como entes soberanos e independientes. Las notas de independencia y soberanía no se contraponen con su voluntad de ceder parte de sus facultades originales a favor del Gobierno federal. Por lo contrario, gracias a este desprendimiento de facultades es posible el Pacto de la Unión. (Artículo 41 de la Constitución Mexicana).

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

94. Elementos del federalismo según Corwin

Para CORWIN (The Constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation, 1952), el federalismo en los Estados Unidos de Norteamérica, se caracteriza por los siguientes elementos (son íntegramente aplicables al caso de México): I).– Se trata de una unión de un número de entidades comunes; II).– La división entre los poderes legislativos del Gobierno central y los Estados componentes está presidida por el principio de que el primero es un "Gobierno Nacional con competencias taxativamente enumeradas", mientras que los segundos son Gobiernos de "competencias residuales"; III).– La competencia de cada uno de estos Centros de Gobierno se ejerce directamente dentro de la esfera asignada a cada uno de ellos, sobre todas las personas y propiedades que se encuentran dentro de sus límites territoriales; IV).– Cada Centro de Gobierno está provisto de un aparato legislativo, ejecutivo y judicial, para poder exigir el cumplimiento de las Leyes, y V).– La supremacía del Gobierno Nacional (el federal es nuestro caso), dentro de su esfera asignada en caso de conflicto con el Gobierno de los Estados (en el caso nuestro no se da tal supremacía; los Artículos 103 y 105 de la Constitución otorgan al Poder Judicial Federal, la competencia para dirimir este tipo de controversias. En nuestro país no se da la supremacía del Derecho federal sobre el Derecho local).

95. La Federación significa permanencia e indisolubilidad de la Unión

La Federación mexicana, entendida como forma de organización política y como técnica constitucional de reparto de competencias, tiene como principio fundamental el de preservar en el tiempo y hacer indisolubles los vínculos que permitieran el Pacto de la Unión; Federación significa permanencia e indisolubilidad de la Unión. Estos rasgos no solamente impiden, sino que exigen la existencia de Estados libres y soberanos con capacidad de autogobierno, mismo que será ejercido de acuerdo a la Constitución. Esta capacidad de autogobierno se desarrolla a través del ejercicio de las facultades restantes a las conferidas en forma expresa al Gobierno federal. Los Estados, cuentan, constitucionalmente, con los Poderes públicos necesarios para tal fin. Es interesante la reforma y adición al Artículo 116 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de marzo de 1987, por la cual se expresa que el Poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, no pudiéndose reunir dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. Parece obvio decirlo, pero es de gran importancia: Sin la existencia de Estados libres y soberanos con una igualdad jerárquica con el Gobierno federal, sería imposible que estuvieran unidos en una Federación, como lo establece el Artículo 40 de la Constitución General de la República. La unión de los Estados en una Federación no implica pérdida de autonomía, sino que constituye el fundamento del Pacto Federal a que alude el Artículo 41, y la

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

posibilidad, de que el Gobierno federal ejerza competencias enumeradas y limitadas.

96. El Pacto Federal en México se formó por Estados libres y soberanos, y es la expresión de nuestro sistema constitucional

La formación del Pacto Federal en México, por naturaleza propia, negó desde su inicio la posibilidad de constituír un Gobierno único, o al menos, un Gobierno federal que nulificara la soberanía y la libertad de los Estados que se unieron bajo una Federación. La voluntad del pueblo mexicano, jamás se orientó a la formación de un Gobierno dotado de plenos Poderes centrales. Al contrario, nuestra evolución política culminó con la derrota de las ideas centralistas y con la consagración del gran principio constitucional consistente en la declaración expresa del pueblo mexicano de 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 la Constitución (Artículo 40).

Los plenos Poderes centrales, son pues rechazados por la voluntad del pueblo mexicano, por lo que todo intento de centralizar facultades a favor del Gobierno federal en detrimento de los Gobiernos de los Estados, atenta contra la voluntad del pueblo mexicano que optó por el Pacto Federal que se constituye por Estados libres y soberanos, y que incluye Poderes federales en un equilibrio paritario constitucional.

El Pacto Federal, expresión de la organización de nuestro sistema constitucional, está basado en una División de Poderes por medio de la cual el pueblo mexicano ejerce su soberanía; ejercicio soberano que lo lleva a cabo a través de los Poderes de la Unión, y a través de los Poderes de los Estados (Artículos 41, 49 y 116 de la Constitución). El reparto de los Poderes sólo compete a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; reparto que radica en el principio de que el Gobierno federal solamente podrá ejercer las facultades expresamente conferidas (con la excepción de las facultades implícitas ya instituídas), mientras que los Estados sólo podrán ejercer las facultades residuales, es decir, aquellas que la Constitución no haya otorgado en forma expresa a favor del Gobierno federal.

97. El progresivo aumento de competencias constitucionales a favor del Poder federal. El caso de los Estados Unidos y de México

Para OGG AND RAY, en su obra, Introduction to American Government, al comentar el sistema constitucional norteamericano, opina que a pesar de que el Gobierno federal ha estado ejerciendo un mayor número de facultades que las que ejercía originalmente, sin embargo ante la Constitución, toda nueva expansión de la autoridad federal "ha sido consecuencia únicamente de una aplicación más extensa y penetrante de las competencias que ya poseía el Gobierno central. El Presidente, el Congreso y los Tribunales no tienen más autoridad que la que resulta enmarcada dentro de las cuatro esquinas de la Constitución".

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Idéntica situación acontece en nuestro sistema constitucional mexicano. El Gobierno federal ha visto acrecentadas sus facultades. Unas veces, por reformas y adiciones al Artículo 73 constitucional; y otras, por la aplicación de las facultades implícitas a que recurre el Congreso de la Unión, con fundamento en la Fracción XXX del Artículo 73. Pero aun así, ante la Constitución, no se está en el caso de disminuir la soberanía de los Estados, y de restarles fuerza, sino simplemente, de extender las facultades previamente otorgadas al Gobierno federal por la Constitución. Lo importante de esta cuestión consiste en no aceptar como válido, sin más, este razonamiento. Es indispensable que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emita, con alguna frecuencia, su criterio ante las actuales facultades a favor del Gobierno federal, y ante cualquier facultad nueva, ya sea por la vía de la reforma a la Constitución, o por la promulgación de una Ley federal ordinaria en base al ejercicio de las facultades implícitas. La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe convertirse en la gran intérprete de la Constitución, por lo que tendrán que llevarse a cabo las necesarias reformas constitucionales, a fín de hacer de los criterios de la Corte en materia de interpretación constitucional, argumentos de enorme peso moral y jurídico, que sirvan para normar la conducta de los Poderes públicos.

98. La afectación de los actos de autoridades federales a las personas y sus bienes en todo el territorio de la República. El Artículo 133 de la Constitución Mexicana

Uno de los elementos más importantes del federalismo mexicano consiste en la autoridad que la Constitución les ha dado al Gobierno federal, y al Gobierno de los Estados, para obligar, en el marco de sus respectivas competencias, a las personas, e incidir sobre las propiedades y la riqueza. En principio, por mandato del Artículo 120, los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las Leyes federales. Dado el escaso interés práctico de esta Norma, solamente diremos que si bien el cumplimiento de las Leyes federales no depende, en la mayoría de los casos, de los Gobiernos de los Estados, sí en cambio, no pueden reservarse la opción de cumplir o no con una Ley federal, cuando están obligados a ellas. Además, los Estados no podrán oponerse a que alguno de los Poderes federales actúen en todo el territorio nacional. Por supuesto, que un Estado podría considerar que algún acto de autoridad viola o restringe su soberanía, o francamente, entrar en controversia con alguna autoridad federal, o simplemente dirimir una competencia con alguno de los Poderes del Gobierno federal. Ante la primera hipótesis, el Gobierno de un Estado acudiría ante los Tribunales federales; y ante la segunda y tercera hipótesis, acudiría ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, todo ello, con fundamento en los Artículos 103, 104 y 105 de la Constitución General de la República.

Los actos de las autoridades federales afectan, en algún sentido, a las personas y sus bienes en todo el territorio de la República; actos que deben

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

cumplirse, como deben cumplirse los mandatos de las autoridades de los Estados, en el ámbito espacial de sus territorios. Esto significa, que los habitantes de México se ven afectados por los Ordenamientos que ejercen su imperio de manera coextensa: actos de autoridades federales para ciertos asuntos, y Leyes locales para los habitantes de los treinta y un Estados, según el lugar donde habiten. Los habitantes del Distrito Federal se rigen por autoridades federales, según ciertas normas de organización. Estos Estados no son prolongaciones del Gobierno federal, sino parte integrante de la Federación, al igual que lo es el Distrito Federal, según lo ordena el Artículo 43 constitucional.

Que las autoridades federales no necesitan del consentimiento de los Estados para que tengan validez en sus territorios sus mandatos, es uno de los rasgos de nuestro federalismo. La Supremacía de la Constitución constituye el principio central de la ordenación jurídica nacional. Y en base a este principio las Leyes federales son de validez en todo el territorio. Este es el mandato del Artículo 133: "Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

Este Artículo 133 corresponde, con algunas variantes, al Artículo 126 de la Constitución de 1857, que a la vez se inspiró y casi fue copiado, del Artículo VI de la Constitución Norteamericana de 1789, que traducido dice lo siguiente: "Esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos que en virtud de ella se promulgaren, y todos los tratados suscritos o que se suscriben bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país; y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarla, aun cuando hubiere alguna disposición contraria en la Constitución o en las leyes de cualquier Estado-miembro".

99. La Cláusula de la Supremacía Nacional en el Derecho Estadounidense. El alcance del Artículo VI de la Constitución Norteamericana

BERNARD SCHWARTZ, en su extraordinaria obra "El Federalismo Norteamericano Actual", considera que el sistema constitucional americano ha afrontado el problema de los conflictos entre los Estados y la Nación (usa el término Nación como sinónimo del Gobierno de Washington), mediante la doctrina de la Supremacía del Gobierno federal dentro de su esfera asignada, y que tal supremacía está fundada en el Artículo VI. Afirma, que el principio de *Supremacía Nacional,* "ha asegurado el funcionamiento efectivo del sistema federal creado por la Constitución. Este principio impide que el Gobierno nacional quede subordinado a los Estados, como ocurrió con la Confederación de los Trece Estados, formada tras la Revolución Americana".

"El efecto de la Cláusula de Supremacía Nacional es el de imposibilitar

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

que los Estados puedan interferir en el funcionamiento del Gobierno federal. Los mandatos de WASHINGTON prevalecerán en todo caso a menos que los mismos resulten inconstitucionales".

En la sentencia de McCULLOCH vs. MARYLAND, el Presidente del Tribunal Supremo, JOHN MARSHALL, sentó el siguiente criterio: "Los Estados no pueden retardar, impedir, agravar o controlar de ninguna manera la actuación de las leyes constitucionales dictadas por el Congreso para llevar a cabo la ejecución de los poderes atribuídos al Gobierno general. Esta es, a nuestro juicio, la consecuencia inevitable de la Supremacía declarada por la Constitución".

La finalidad del Artículo VI de la Constitución Norteamericana es muy clara: impedir que los Estados-miembros pudieran obstaculizar el cumplimiento de la Constitución y las Leyes que de ella emanaren. MARSHALL, el gran intérprete de la Constitución —llamado después de los Constituyentes de 1789, el más importante hombre que enriqueció y complementó la Constitución— tuvo el mismo propósito: Dejar claro, que el más alto Tribunal de los Estados Unidos, tenía el criterio de que los Estados estaban absolutamente obligados a cumplir la Constitución y las Leyes emanadas del Congreso. Los Constituyentes y MARSHALL tenían razón, pues tenían la amarga experiencia de la Confederación, en la que los Estados que la integraban estaban dispuestos a acatar "los mandatos —dice SCHWARTZ— de un Gobierno común en lo que respecta a ciertos objetivos previamente estipulados, pero retenían para sí el derecho de cumplir y hacer cumplir las Leyes de la Unión. Este fue, en realidad, el sistema seguido en la Confederación de los Estados americanos tras la revolución. Y, fue precisamente la debilidad del Gobierno central creado por los Artículos de la Confederación, lo que determinó que la Constitución introdujere el cambio básico al que nos estamos refiriendo".

En Estados Unidos, el federalismo sirvió para centralizar Poderes que se encontraban dispersos, mientras que en México, nuestro federalismo adoptado en 1824 se utilizó para descentralizar Poderes anteriormente unificados, pues hay que recordar que México respondía a un Estado originariamente unitario.

El Artículo 133 de nuestra Constitución Mexicana a pesar de haber sido casi copiado literalmente del Artículo VI de la Constitución Norteamericana, no pudo haber respondido a los mismos supuestos históricos, y en consecuencia, algunas de sus finalidades responden a causas diversas.

SCHWARTZ deduce del Artículo VI la Supremacía del Gobierno federal. En lo personal, considero que nuestro Artículo 133 no consagra la Supremacía del Gobierno federal, pues eso implicaría que los Gobiernos de los Estados tienen ante el Gobierno federal una jerarquía constitucional menor, lo que vendría a resultar, en que la Federación no organiza un sistema de com-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

petencia con jerarquía igual, sino con una preeminencia del Orden federal sobre el Orden local, lo cual me parece inadmisible.

100. El federalismo mexicano y el principio de Supremacía Constitucional. La igualdad jerárquica del Orden federal y del Ordel local, y su subordinación a la Constitución General de la República

Por supuesto que el federalismo mexicano se sustenta en el principio de *Supremacía Constitucional,* pero de ello no puede derivarse la preeminencia del Gobierno federal sobre el Gobierno de los Estados. Ambos Ordenes de Gobierno coexisten en el mismo territorio, pero actúan de conformidad a competencias previstas por la Constitución para el Orden federal, y permitidas para los Estados todas aquellas no conferidas en forma expresa para los Poderes federales. Ambos Ordenes integran la Federación, y ambos expresan distintas dimensiones de una Federación que no es otra cosa que una forma de organización política y una técnica constitucional de reparto de competencias.

El gran jurista MARIO DE LA CUEVA en sus *Apuntes de Derecho Constitucional* sostiene que no se da la Supremacía del Derecho federal sobre el Derecho local. MIGUEL VILLORIO TORANZO en su *Introducción al Estudio del Derecho* opina en el mismo sentido. Por su parte, JORGE CARPIZO, en su estudio Sistema Federal Mexicano, opina que en México "el Derecho Federal y Local tienen la misma jerarquía, el uno no priva sobre el otro, en otras palabras, cuando existe alguna aparente contradicción entre una norma federal y una local, debemos examinar qué autoridad es *competente* respecto a esa materia."

Nuestro Artículo 133 constitucional no establece la primacía del Derecho federal sobre el local. Lo que se instituye, es el principio de *Supremacía Constitucional,* que se traduce en otorgar a la Constitución el valor normativo superior, inmune a las Leyes ordinarias y más bien determinante de la validez de cualquier Ley del Congreso General o de las Legislaturas de los Estados. Este principio de la *Supremacía Constitucional,* es la creación más importante, con el sistema federal, del constitucionalismo norteamericano, que lo consagró en el Artículo VI de la Constitución de 1789; Artículo cuya traducción hicimos páginas atrás. Este principio es el postulado básico del sistema norteamericano, y lo es también de nuestro constitucionalismo, por haberlo así adoptado nuestra Constitución en el Artículo 133. Principio, derivado del carácter normativo de la Constitución y de su rango supremo. Por esta razón, en México todas las Leyes y los actos de la Administración (federal y estatal) tendrán que interpretarse *in armony with the Constitution* (en armonía con la Constitución). Este principio es de estricta formulación jurisprudencial, pues nuestro país responde a un modelo de justicia constitucional.

Para CARPIZO, las Leyes constitucionales son parte de la Norma fundamental, "son la Constitución misma que se amplía, que se ramifica, que crece. Un ejemplo de ley constitucional en México es la Ley de amparo, porque está extendiendo la vida misma de la Carta Magna".

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

En una estricta interpretación constitucional, no puede darse en nuestro sistema una contradicción entre una Norma federal y una Norma local, pues las Legislaturas de los Estados podrán legislar en todos los campos que la Constitución no haya otorgado en forma expresa al Congreso de la Unión, ni en aquellas materias en que legisle este Congreso, con fundamento en las facultades implícitas derivadas de la Fracción XXX del Artículo 73 constitucional.

En nuestro sistema constitucional, tanto la Legislación federal como la Legislación local están subordinadas a la Constitución. Esta subordinación implica una jerarquía paritaria entre estas dos Legislaciones. Y si alguna Norma tiene preeminencia en nuestro sistema, es exclusivamente la Norma constitucional, que ocupa el rango supremo, y a la cual se subordinan todas las demás Normas del Ordenamiento Nacional.

Vemos, pues, cómo nuestro Artículo 133 sí consagra el principio de *Supremacía Constitucional*, como postulado fundamental de nuestro sistema constitucional. Pero de la interpretación y aplicación de este principio no puede derivarse la preeminencia del Derecho federal sobre el Derecho local. Estos ordenamientos son de igual jerarquía ante la Constitución.

Este problema que estamos planteando es uno de los más importantes para el presente y el futuro de nuestro federalismo mexicano. De la correcta comprensión de su alcance, dependerá en gran medida la futura fortaleza de los Estados de la República.

101. La Cláusula de la Supremacía Nacional de la Constitución Norteamericana. La opinión de Schwartz y del Juez Marshall, y los efectos de esta Cláusula en el federalismo

Para ello, es conveniente acudir a lo mejor de la Doctrina y de la Jurisprudencia norteamericana y después, contrastarlo con nuestro criterio. SCHWARTZ, el más grande experto en el campo del federalismo norteamericano, afirma que es necesario tener en cuenta que la Cláusula de Supremacía Nacional de la Constitución impide que el principio de igualdad entre los dos centros de Gobierno (se refiere al federal y al local) se lleve hasta sus últimas consecuencias. "Los Estados —afirma— únicamente actúan independiente y coordinadamente fuera de aquellas áreas en las que el Gobierno federal, de acuerdo con la Constitución, no puede adentrarse. Pero aun pudiendo los Estados actúan libremente dentro de tales áreas, su campo de acción está circunscrito por la regla básica de que todo lo dispuesto por el Gobierno central, dentro de los límites de su autoridad, es Ley suprema, y, como tal, vincula tanto al Legislativo, Ejecutivo y Judicial de cada Estado como a las autoridades de la Nación. Si la acción de un Estado es incompatible con el ejercicio legítimo del poder por parte del Gobierno nacional, prevalece esta última (así se manifiesta OGG AND RAY, en su obra *Introduction to american government;* 1948). Esto es así, incluso cuando dicha acción estatal tiene lugar en un ámbito en que los Estados hubieran podido intervenir de no ser por el ejercicio de autoridad federal".

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Sobre esta importantísima cuestión el gran Juez MARSHALL, opinó: "Se ha dicho que si una Ley aprobada por el Estado en ejercicio de su soberanía (se refiere a las Legislaturas de cualquiera de los Estados de la Unión Americana) entra en conflicto con una Ley del Congreso, ambas inciden sobre la materia de que se trate, como fuerzas iguales de signo opuesto. Sin embargo, los autores de nuestra Constitución, previendo estas situaciones, formularon la solución de declarar la Supremacía no sólo de la Constitución, sino también de todas las Leyes promulgadas en virtud de la misma. La nulidad de los actos contrarios a la Constitución resulta de la afirmación de que esta es la suprema Ley. Esta parte de la Cláusula referida a la Supremacía de las Leyes y Tratados se aplica a las disposiciones de las Legislaturas estatales que, aun ejercitando Poderes reconocidos a los Estados, interfieran o sean contrarios a las Leyes del Congreso promulgadas en virtud de la Constitución o de algún tratado hecho bajo la autoridad de los Estados Unidos. En todos estos casos, tanto las Leyes del Congreso (se refiere al Congreso Federal) como el tratado son supremos y la Ley del Estado de que se trata, aun la dictada en el ejercicio de poderes indiscutidos, debe ceder ante aquéllas."

Para SCHWARTZ, la Cláusula de la Supremacía Nacional no es otra más que la Supremacía del Gobierno; y en este sentido, todo lo dispuesto por el Gobierno central, dentro de los límites de su autoridad, es Ley suprema, y, como tal, vincula tanto al Legislativo, Ejecutivo y Judicial de cada Estado como a las autoridades de la Nación.

102. Interpretación del Artículo 133 de la Constitución Mexicana

En lo personal, considero que de nuestro Artículo 133 no se desprende una mayor jerarquía del Gobierno federal sobre los Gobiernos de los Estados. Es cierto que este Artículo establece que las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución serán la Ley Suprema de toda la Unión, al igual que los Tratados apegados a la Constitución, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado. Pero esta verdad, consistente en que las Leyes emanadas de la Constitución por parte del Congreso de la Unión forman parte de la Ley Suprema, no otorga una jerarquía mayor al Gobierno central, pues la misma Constitución y las Leyes emanadas de ella delimitan el campo específico del Gobierno federal, y de los Gobiernos de los Estados.

El mismo Artículo 133 habla de Leyes del Congreso de la Unión *emanadas* de la Constitución. Y solamente pueden *emanar* de la Constitución cuando se apegan estrictamente a la Constitución, y no cuando violan alguno de sus artículos, pues entonces estaríamos no en el caso de una *Ley emanada de la Constitución,* sino de una Ley inconstitucional.

Ahora bien: La Constitución delimitó en forma expresa la competencia del Gobierno federal. Si alguna Ley del Congreso de la Unión legisla sobre

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

algún campo no conferido a los Poderes federales, o si el Ejecutivo Federal actúa sin fundamento en una facultad expresa o en apego a una Norma de Legislación federal como resultado del ejercicio de una facultad implícita, tal acto sería inconstitucional. La Legislación ordinaria no es Ley suprema por el solo hecho de emanar del Congreso de la Unión, sino por emanar de la Constitución. Por ello no puede aplicarse el criterio de MARSHALL en el sentido de que "la Cláusula referida a la Supremacía de las Leyes y Tratados se aplica a las disposiciones de las Legislaturas estatales que, aún ejercitando Poderes reconocidos a los Estados, interfieran o sean contrarios a las Leyes del Congreso promulgadas en virtud de la Constitución o de algún Tratado hecho bajo la autoridad de los Estados Unidos."

Es inadmisible en nuestro sistema constitucional adoptar el criterio de MARSHALL, pues una Ley del Congreso de la Unión no puede tener más fuerza constitucional que una Ley de la Legislatura de un Estado, cuando se expidió en una materia no conferida en forma expresa a los Poderes federales, y en cambio la Ley local sí tiene un fundamento en la Constitución. En este caso, la Ley del Congreso de la Unión no puede considerarse que forme parte de la Ley Suprema de toda la Unión, pues no se trataría de una Ley emanada de la Constitución, sino contraria a ella. Y la cuestión se agrava aún más cuando la Ley del Congreso toca una competencia expresamente conferida por la Constitución a los Estados.

Para MARSHALL, ante un conflicto entre la Ley del Congreso de la Unión con la Ley de un Estado, ésta última debe ceder ante la primera. Esto es inadmisible en nuestro sistema. El arreglo de este tipo de conflictos está previsto en los Artículos 103, 104 y 105 de nuestra Constitución. Y en base a ella, la Ley que debe prevalecer es la que se ajuste a lo ordenado por la Constitución.

El Artículo 27 constitucional ordena que "Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno federal." En el campo de las relaciones internacionales, la Constitución le otorga al Gobierno federal la representación de la Nación, a través del Ejecutivo Federal. También le confiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la representación nacional, para dirimir los conflictos jurisdiccionales que se susciten entre el Gobierno central y los Gobiernos de los Estados.

De estos casos podría deducirse la *supremacía* del Gobierno federal sobre el Gobierno de los Estados. Esto no es así, pues en estos supuestos, el Gobierno federal (para estos ejemplos, el Ejecutivo Federal, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación) no actúa en el campo de sus facultades como un Orden de Gobierno distinto al Orden de Gobierno estatal, sino que por disposición constitucional, se coloca por encima de las órbitas central y local, y actúa como un órgano de la comunidad total de la Nación mexicana, siendo por ello, superior al Estado central y a los Estados-miembros.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Idéntica situación acontece en el caso del Artículo 27 constitucional, al mencionarse a la Nación: en todos esos casos, el representante de la Nación lo será siempre el Gobierno federal, "no en ejercicio de facultades coextensas —afirma TENA RAMIREZ—, sino en virtud de facultades que excedan la finalidad de cualquier forma de gobierno".

103. El relevante papel del Poder Judicial Federal en el federalismo norteamericano. La opinión de Schwartz, Dicey y Wheare, y la importancia del sistema de justicia constitucional en los Estados Unidos

BERNARD SCHWARTZ, afirma que la nota más sobresaliente del federalismo americano consiste en las competencias a cargo del Poder Judicial para ejecutar los principios de este sistema. Sostiene la importante idea de que un Estado federal necesariamente es un Estado de Derecho. "El hecho —dice DICEY en su obra LAW of the Constitution, 1939— de que un sistema federal. . . sólo puede florecer en comunidades inbuidas de un espíritu legal y habituadas a acatar la Ley es tan cierto como puede serlo cualquier otra conclusión que podamos especular en el campo político."

En efecto, las observaciones de Shwartz y DICEY son muy atinadas. Recordemos que el concepto de "Estado de Derecho" nace con el Derecho positivo de las Revoluciones americana y francesa. La Revolución americana propugnaba por un Government of law and not of men (un gobierno de Leyes, de instituciones, y no de hombres); mientras que la Revolución francesa proclamaba en su primera Constitución que Il n'y a point en France d'autorite supérieure a celle de la loi (no hay en Francia autoridad superior a la de la Ley).

En los Estados Unidos, con un sólido sistema de justicia constitucional, desde principios del Siglo XIX quedó muy claro que correspondía al Tribunal Supremo Federal trazar la línea que separa los Poderes federales y los de los Estados. "Por tanto —dice SHWARTZ—, es el Tribunal Supremo de los Estados Unidos el que, haciendo efectiva la Cláusula de Supremacía mediante el ejercicio de su poder de revisión judicial, actúa como árbitro final del sistema federal. Y pocas de las funciones de dicho tribunal pueden considerarse de mayor importancia práctica que la descrita. Al Tribunal Supremo le corresponde asegurar, al mismo tiempo, que la autoridad nacional no se vea frustrada por un 'manto irracional' de leyes locales conflictivas entre sí, y que los Estados no sean absorbidos por el Gobierno de WASHINGTON. Es difícil concebir en la práctica el funcionamiento de un sistema federal como el americano, si el Poder que ejerce el Tribunal Supremo no hubiera sido conferido a otro Tribunal similar." Por su parte, WHEARE afirma: "Resulta esencial, para el Gobierno federal, que un cuerpo imparcial e independiente del Gobierno central y de los regionales sea el que decida el significado de la división de poderes. . . Es prácticamente imposible concebir un esquema alternativo que tenga menos inconvenientes y a la vez sea consistente con el princpio federal".

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Estos penetrantes comentarios de SCHWARTZ y de WHEARE, con seguridad los dos más grandes exponentes del federalismo norteamericano, nos son de una gran utilidad, aunque en una aplicación diversa, a como lo sería en los Estados Unidos.

Hay que observar, que en los Estados Unidos se le otorga una extraordinaria importancia al Poder Judicial. Esto no significa que en México esto no sea así, sino que en los Estados Unidos, el Poder Judicial Federal, con sus grandes sentencias en materia constitucional, enriquece a la Constitución. Por ello, a MARSHALL se le ha llamado el segundo autor de la Constitución norteamericana.

104. El sistema constitucional mexicano no gira teniendo al Poder Judicial Federal como punto de apoyo. El eje de nuestro sistema es la Constitución

En México, es un hecho que nuestro sistema constitucional no gira teniendo al Poder Judicial Federal como punto de apoyo. El eje de nuestro sistema es la Constitución. Por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tiene facultades (como sí es el caso del país vecino), para trazar la línea que separa los Poderes federales de los Poderes de los Estados. En México, la línea está trazada por la Constitución, y ningún otro Poder (federal o local) está facultado para conferir o denegar facultades (no estamos en el caso del Congreso de la Unión que sí puede darse a sí mismo o a los otros Poderes federales nuevas facultades en base a la teoría de las facultades implícitas).

Pero aún así, los Tribunales de la Federación (Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados y Tribunales Unitarios), y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, (en forma exclusiva), tienen de acuerdo a los Artículos 103, 105 y 106, importantísimas facultades para dirimir controversias entre los Poderes federales y los Estados, pero siempre en base a las competencias ya establecidas por la Constitución, o bien, por una Ley federal en base a la Fracción XXX del Artículo 73 constitucional (teoría de las facultades implícitas).

105. La influencia del Tribunal Supremo en la formación del federalismo norteamericano. Situación distinta en el caso de México. La materia del comercio en ambos países, y su diverso impacto en sus sistemas federales

En los Estados Unidos, el Tribunal Supremo ha tenido una importancia extrema en la implantación y en la propia formación del federalismo. Principalmente, en el campo del comercio interestatal y de la salud pública. Y si no, veamos el alcance del pensamiento del Juez DOUGLAS: "las Constituciones (se refiere a la Constitución Federal y a las Constituciones particulares de los Estados de la Unión Americana) podrán afirmar que el comercio debe ser libre; pero, con los años, los tribunales serán los que básicamente tengan que decidir si se respeta tal libertad".

En nuestro país, la situación es distinta, pues la materia de comercio es competencia del Congreso Federal, por así ordenarlo la Fracción X del Artículo 73 de la Constitución; situación totalmente distinta a la de Estados Unidos, en donde cada Estado de la Unión dicta sus propias Leyes y Reglamentos en materia de Comercio.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Por esta razón, en este país, el Tribunal Supremo juega un importantísimo papel en la permanente formación del federalismo, pues las cuestiones de comercio son resueltas por este Tribunal. La materia de comercio es de una importancia extrema, pues se trata de todo lo referente a las cuestiones del comercio interestatal, cuestiones en las que está implicada la interpretación y respeto a las Constituciones de los Estados de acuerdo a las sentencias del Tribunal Supremo quien dirime esos problemas en base a una permanente interpretación de la Constitución federal.

Hay que señalar, que en los Estados Unidos de Norteamérica solamente el comercio *intraestatal* está bajo el control de los Estados, pues el comercio *interestatal* corresponde al Gobierno federal. "Está claro –afirmó uno de los Presidentes del Tribunal Supremo (dice SCHWARTZ)– que el Poder del Congreso en este campo no va más allá de la regulación del comercio con naciones extranjeras y entre los distintos Estados de la Unión, pero, fuera de éstos límites, los Estados nunca han cedido su Poder con respecto al comercio, pudiendo ejercitarlo libre de control por parte del Gobierno nacional. Todo Estado, por tanto, puede regular su propio tráfico comercial interno de acuerdo con lo que juzgue conveniente para el interés y bienestar de sus ciudadanos."

En México, el comercio *interestatal* es decir el que se lleva a cabo con otras naciones y entre los distintos Estados de la Unión, su regulación queda a cargo del Gobierno federal; lo mismo acontece con el comercio intraestatal, es decir, el practicado entre las entidades federativas, pues los Estados no tienen facultades en esta materia por tratarse de una facultad expresa a favor del Poder central.

106. La importancia del Orden federal en México en la defensa de las grandes cuestiones sociales. El gran acierto del Constituyente de confiar a los Poderes de la Unión las cuestiones del trabajo, y la seguridad social

Una de las características sustanciales del federalismo mexicano, y que por cierto no se ha percibido, consiste en la atribución de ciertas facultades a favor del Poder central, con la certeza de que sólo de esta manera es posible defender valores superiores del ser humano. Me refiero, a todas aquellas actividades del Gobierno que tienen que ver de una manera directa con las grandes cuestiones sociales. Por lo pronto, quiero referirme a la regulación del trabajo, sus condiciones de prestación, y sus participantes. Esta materia es del Orden federal, y precisamente, es una Ley federal (la Ley Reglamentaria del Artículo 123 constitucional) la que regula todo lo concerniente a las relaciones de trabajo.

Para el liberalismo burgués, las cuestiones del trabajo no deberían ser reguladas, pues eso concierne a las posibilidades de contratación del mercado de la oferta y demanda. Esta corriente del pensamiento ante la alternativa de una necesaria regulación por parte del Estado, defendían la idea de que cada Estado, región o provincia fuera libre para imponer sus propias Leyes sobre

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

la materia, pero que de ninguna manera debería ser regulada en forma exclusiva por el Gobierno federal, pues esa determinación rompería con la libertad de los Estados. La trampa de esos planteamientos es obvia: impedir una Legislación federal, pues a nivel nacional estos grupos conservadores tienen una escasa capacidad de influencia; en cambio, a nivel local su influencia es extrema, y de esa manera pueden influir a fin de lograr una regulación del trabajo conveniente a sus intereses económicos.

107. El caso judicial de Hammer vs. Dagenhart fallado por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, y sus efectos negativos para el federalismo

No se trata de una mera especulación, sino de sucesos que se dieron en la vida real. Por ejemplo, en los Estados Unidos, el Caso Judicial de HAMMER vs. DAGENHART, más conocido bajo el nombre de "Trabajo Infantil", fallado por el Tribunal Supremo, constituyó a juicio de SCHWARTZ, uno de los hitos más célebres en el constitucionalismo norteamericano. (Y por supuesto, también, un hecho muy importante para el federalismo, aunque de signo negativo). "El caso versa –dice SCHWARTZ– sobre la constitucionalidad de una Ley aprobada por el Congreso (se refiere al Congreso Federal) que prohibía al transporte dentro del comercio interestatal de bienes producidos en fábricas que empleasen personas menores de cierta edad. Al aprobar esta Ley, el Congreso pretendía contribuir a la supresión del trabajo infantil mediante la exclusión del mercado de los empresarios que produjeran bienes utilizando mano de obra infantil. El Tribunal Supremo, sin embargo, consideró que la Ley se excedía de los Poderes propios del Legislativo Federal porque con ella el Congreso, indirectamente, regulaba la producción en establecimientos fabriles, la cual, por ser asunto de interés local, estaba atribuída a los Estados."

En la sentencia que recayó sobre este caso de HAMMER vs. DAGENHART el Juez argumentó: "al interpretar la Constitución no se debe nunca olvidar que la Nación está formada por Estados que poseen los poderes propios del Gobierno local. Dichos poderes, no delegados expresamente al Gobierno nacional, se reservan a los Estados o al pueblo. . . Sostener la validez de esta Ley supondría, no ya reconocer un supuesto de ejercicio legítimo por parte del Congreso de su poder relativo al comercio interestatal, sino aprobar un caso de invasión federal sobre el control de un asunto de carácter fundamentalmente local, para lo cual el Congreso carece de autoridad proveniente del poder que le ha sido conferido para regular el comercio entre los Estados".

El Tribunal Supremo al fallar este asunto conocido como el caso del "Trabajo Infantil", debilitó una de las finalidades más importantes del federalismo: la uniformidad nacional de determinadas Leyes de un alto *interés nacional,* como es, en el caso concreto, las condiciones del "Trabajo Infantil". No es conveniente, argumentando la independencia y soberanía de los Estados, dejar en manos de cada uno de ellos ciertas materias, que por su importancia,

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

exigen una eficaz regulación que solamente puede obtenerse si es uniforme en todas las entidades federativas.

108. El federalismo mexicano y la necesidad de que las más importantes cuestiones de interés nacionales deben de ser reguladas por el Congreso de la Unión

Este es un rasgo aún no analizado en el federalismo mexicano: la absoluta necesidad de que las más importantes cuestiones de interés nacionales deben de ser reguladas por el Congreso de la Unión, pues sólo de esta manera es posible asegurar la plena eficacia en la protección de los grandes intereses nacionales.

No se trata con esto, de pretender que el Gobierno federal adquiera más competencias en detrimento de los Estados; sino lo que se pretende es asegurar la uniformidad de Legislación en cuestiones cuya protección sería fácilmente vulnerable si dependiera de una Legislación variada, diversa y de criterios contrapuestos.

En México, importantes sectores del comercio y de la industria se opusieron, en su tiempo, al Proyecto de la Ley Federal del Trabajo, como también se opusieron al Proyecto de una Ley de Seguro Social. Adujeron, que las regulaciones del trabajo deberían darse de una manera natural, y que en todo caso, las Leyes deberían de ajustarse a cada región. En el caso del Seguro Social el rechazo fue frontal, pues aducían que se trataba de medidas socializantes. Ahora vemos, la equivocación histórica de esos sectores, y que de haberse dado a los Estados la facultad para legislar en materia de trabajo y de seguridad social, el fracaso hubiera sido total, pues estas materias son de un altísimo interés social, y su eficaz protección depende, fundamentalmente, de la uniformidad de una Ley en la totalidad de la Nación.

La conducta práctica de los defensores del liberalismo burgués a través de la historia en Europa y América, ha sido impedir a toda costa la intervención del Gobierno federal en las grandes cuestiones económicas y sociales. La causa ha estado siempre a la vista: la debilidad de estos grupos en el Gobierno central, y su gran fortaleza en los Estados o provincias. Por ello, estos grupos han sido siempre apoyadores sistemáticos de los Gobiernos locales, pues siempre han pretendido de ellos la expedición de Leyes severas que protejan la propiedad, las libertades locales, y la seguridad jurídica. En cambio, han sido, sistemáticos opositores a las Legislaciones avanzadas, pues dichos Ordenamientos atentan contra sus privilegios de clase; legislaciones avanzadas, que además, no provienen de los Gobiernos locales, sino del Gobierno central. Se dá, pues, la paradoja; de que son celosos defensores de los Gobiernos locales (ante los que tienen influencia), y enemigos del Gobierno federal (ante el cual su influencia es muy escasa).

Las anteriores consideraciones nos enseñan la sabiduría del Estado Mexicano, que conociendo la poderosa influencia local de las clases más reaccionarias, ha conferido al Congreso de la Unión, importantísimas facultades para legislar en campos como el trabajo, la seguridad social, el crédito, etc.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

109. La opinión de Robson en relación a las nuevas y crecientes responsabilidades del Estado

Aún en los Estados Unidos, y prácticamente en el mundo, los conservadores criterios de un federalismo desfasado, se han abandonado a la necesaria expansión del Gobierno federal en ciertas materias de interés nacional. Es evidente, como lo observa ROBSON, que "el alcance y carácter del Gobierno han cambiado radicalmente en los últimos cincuenta años. Antes, el Gobierno era fundamentalmente regulador y negativo; su tarea principal (aparte de la defensa) consistía en mantener el escenario y una reglas de juego limpio, dejando que los intereses particulares se valieran por sí mismos. Hoy en día, el Gobierno se dedica fundamentalmente a administrar los servicios sociales asumiendo, de esta forma, un carácter positivo con una nueva dirección. Hace un siglo el Estado actuaba básicamente como policía, soldado y juez. Actualmente, el Estado interviene también como médico, enfermera, maestro, organizador de un sistema de previsión social, constructor, ingeniero sanitario, químico, controlador de ferrocarriles, abastecedor de agua, gas y electricidad, urbanista, distribuidor de pensiones, proveedor de transportes, organizador hospitalario, constructor de carreteras y en otros conceptos."

110. Las reformas y adiciones a los Artículos 25, 26, 28 y 73 de la Constitución Política, añaden nuevos elementos al federalismo mexicano

En México, las recientes reformas y adiciones a los Artículos 25, 26, 28 y 73 de la Constitución Política, añaden nuevos elementos al federalismo mexicano. La Rectoría del Estado y la Economía Mixta, tendrá que estudiarse, además, en paralelo al sistema federal de reparto de competencias. Y a su vez, el federalismo no podrá estudiarse, ni mucho menos aplicarse si no se tiene la perspectiva de la Rectoría del Estado que le otorga al Poder público nuevas responsabilidades en la grandes cuestiones económicas y sociales de la Nación, de acuerdo al rico contenido de los Artículos constitucionales citados. No es este el lugar para intentar una explicación de la naturaleza y alcance de la Rectoría del Estado y de la Economía Mixta, en nuestro país, pero sí es necesario advertir que el federalismo mexicano ha experimentado un sustancial enriquecimiento. Además, nuestro federalismo tiene ahora nuevos criterios constitucionales por los cuales tendrá que regirse: "Areas Estratégicas" y "Actividades Prioritarias" a cargo exclusivo del Gobierno federal; planeación democrática, la necesaria vigencia del interés público, la exigencia de obtener una libertad e igualdad reales; la necesidad de materializar la justicia social, etc. El federalismo mexicano no es ajeno a ninguno de estos grandes temas, y menos ahora, en que las entidades federativas y los Municipios participan en mecanismos concertados con el Ejecutivo Federal.

111. La deficiente interpretación de la doctrina del

La deficiente interpretación de la doctrina del Federalismo Dual en los Estados Unidos, fue evidentemente en el caso del "Trabajo Infantil", lo que obstaculizó una eficaz acción por parte del Gobierno federal. El resultado de ésto

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Federalismo Dual en los Estados Unidos, y la necesidad de que el federalismo en los actuales momentos responda a las necesidades derivadas de la complejidad social y de la moderna sociedad industrial

—dice CORWIN en su obra Constitutional Revolution— "partió de una concepción de la relación federal según la cual el Gobierno nacional (se refiere al Gobierno federal) y los Estados son rivales que están al acecho mutuamente para evitar las intromisiones del otro, y el papel de los Tribunales consiste en mantener a ambos Gobiernos como teóricos titulares de los Poderes que siempre han poseído, aunque alguno de ellos no pueda ejercerlo con eficacia". Para SCHWARTZ, era necesario abandonar la concepción del Federalismo Dual a fín de que el Gobierno de WASHINGTON pudiera dictar disposiciones a escala nacional, tal y como lo exigían las circunstancias de entonces.

Es muy importante detenernos y ampliar estas consideraciones, pues normalmente se piensa que la doctrina del federalismo nada tiene que ver con los grandes problemas nacionales. Si bien es cierto que el federalismo es una técnica constitucional de reparto de competencias, y de que es una forma de organización política de una Nación, también es cierto que el federalismo en los actuales momentos tiene que responder a las exigencias que plantean las necesidades económicas derivadas de la complejidad social y de la moderna sociedad industrial. Por ello, en nuestro país el federalismo moderno tendrá que orientarse por los criterios impuestos por la Constitución Política que configura al Estado mexicano como un Estado Democrático y Social de Derecho. Es decir, avocado a actuar como remodelador de las políticas económicas con la precisa obligación de corregir los desequilibrios sociales y las disfunciones económicas. Además, tendrá que avocarse a la consecución de una justicia social materializada.

Esta misma exigencia se planteó hace cincuenta y cinco años en lo Estados Unidos. SCHWARTZ, al comentar la doctrina del Federalismo Dual en relación a la intervención del Gobierno en las cuestiones económicas, afirma: "La doctrina del LAISSEZ-FAIRE, sobre la que había descansado la autoridad gubernativa en los Estados Unidos desde el inicio de la República, resultó ser inadecuada para enfrentarse con los problemas surgidos como consecuencia de la depresión económica que comenzó en 1929. Todos los Estados admitían que la economía sólo podía ser relanzada mediante la intervención del Gobierno federal. El New Deal de la Administración de ROOSEVELT supuso una completa negación del LAISSEZ-FAIRE al postular un grado de control gubernativo por parte de WASHINGTON mucho mayor que los utilizados hasta entonces en el sistema americano. Si el país ha de progresar, dijo el Presidente ROOSEVELT en su discurso inaugural, en 1952, 'tenemos que movernos como un ejército organizado, entrenado y leal, pronto a sacrificarse para el bien de una disciplina común, ya que sin dicha disciplina no puede conseguirse progreso alguno y ningún liderazgo resulta efectivo'."

Para SCHWARTZ, existía en los Estados Unidos una seria incoherencia entre las Leyes promulgadas con motivo del New Deal, y el concepto del Fede-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

ralismo Dual, que le impedía al Gobierno federal intervenir con eficacia en los más importantes problemas económicos del país. En fín, esta incoherencia fué combatida por el Tribunal Supremo, y en 1937 comenzó a levantar las limitaciones que el Federalismo Dual había impuesto a la acción federal. A principios de 1937 "el Tribunal confirmó la validez de una Ley federal que regulaba las relaciones laborales, en contra de la pretensión de que conculcaba la autoridad reservada a los Estados. En 1940, afirmando esta vez la constitucionalidad de una Ley del Congreso sobre la industria del carbón, el Tribunal Supremo señaló que 'al Congreso, conforme a la Cláusula de Comercio, no le faltaban poderes para resolver casos basados en la doctrina del LAISSEZ-FAIRE. El Gobierno federal no carece de Poder para adoptar medidas que tiendan a mitigar lo que a su juicio son abusos de una competencia descarnada'."

Vemos, la extraordinaria evolución de los criterios del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Criterios, que han formado el federalismo norteamericano en base a sentencias con un claro avance social. Aquí, aparecen muy claras las estrechas vinculaciones entre el moderno federalismo norteamericano y la necesidad de que el Gobierno federal intervenga en las más importantes cuestiones sociales que afectan a la Nación en su conjunto.

112. El predominio del Poder federal en la Unión Americana. La opinión de Schwartz y Wheare. La Cláusula de la Supremacía Nacional y la Décima Enmienda de la Constitución Norteamericana

Normalmente se piensa que en los Estados Unidos, cuna del federalismo, el Poder central interfiere escasamente con los Estados de la Unión. SCHWARTZ, el mayor experto de esta materia en estos momentos, opina: "La Unión Americana, hoy en día, no está basada en una división de soberanía entre Gobiernos iguales. Por el contrario, se caracteriza por el predominio del Poder federal sobre el estatal. No existe una área exclusiva de autoridad estatal sobre el comercio dentro de la cual la autoridad federal no pueda ejercitarse. Los casos que acabamos de mencionar demuestran cómo el Poder regulatorio del Gobierno federal, en estos momentos omnipresente, puede ser utilizado ante cualquier asunto en que el Congreso decida intervenir. De ahora en adelante, el hecho de que con ello pudiera originarse un conflicto con los Poderes que tradicionalmente han ostentado los Estados, no será obstáculo para que sean ejercitados".

Por su parte, WHEARE, con seguridad el más prestigiado tratadista del federalismo norteamericano, opina: "La Constitución de los Estados Unidos establece una asociación de Estados organizada de tal forma que los Poderes están divididos entre un Gobierno general, que en ciertas materias es independiente de los Gobiernos de los Estados asociados, y, por otra parte, los Gobiernos de los Estados, que a su vez son independientes del Gobierno general en otras cuestiones". (Federal Goverment).

SCHWARTZ, no está de acuerdo en esta igualdad entre el Gobierno de

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

WASHINGTON (Federal) y los Gobiernos de los Estados. Este autor fundamenta su opinión en la realidad, que demuestra una fuerza mayor por parte del Gobierno central: "Asimismo, es necesario tener en cuenta que la Cláusula de la Supremacía Nacional de la Constitución impide que el principio de igualdad entre los dos centros de Gobierno se lleve hasta sus últimas consecuencias. Los Estados únicamente actúan independiente y coordinadamente fuera de aquellas áreas en las que el Gobierno federal, de acuerdo con la Constitución, no puede adentrarse. Pero aun pudiendo los Estados actúan libremente dentro de tales áreas, su campo de acción está circunscrito por la regla básica de que todo lo dispuesto por el Gobierno central, dentro de los límites de su autoridad, es Ley suprema, y, como tal, vincula tanto al Ejecutivo y Judicial de cada Estado como a las autoridades de la Nación. Si la acción de un Estado es incompatible con el ejercicio legítimo del Poder por parte del Gobierno nacional, prevalece esta última" (de la misma opinión OGG AND RAY). El criterio de SCHWARTZ se apoya en el principio constitucional estadounidense de "Supremacía Nacional", tendiente a asegurar el eficaz funcionamiento del sistema federal implementado por la Constitución, y posteriormente perfeccionado mediante la Décima Enmienda. Este principio, a su vez, encuentra un claro fundamento por parte del Tribunal Supremo, y para ello véase lo declarado por el Presidente de este Tribunal, JOHN MARSHALL, quien, al efecto, declaró: "Los Estados no pueden retardar, impedir, agravar o controlar de ninguna manera la actuación de las Leyes constitucionales dictadas por el Congreso para llevar a cabo la ejecución de los poderes atribuídos al Gobierno general. Esta es, a nuestro juicio, la consecuencia inevitable de la supremacía declarada por la Constitución".

113. El federalismo mexicano no admite el predominio del Poder federal. La Constitución Mexicana otorga una relación de igualdad entre el Gobierno federal y los Gobiernos de los Estados

En México, no contamos con ningún criterio similar por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Y sí en cambio, lo mejor de la doctrina (TENA RAMIREZ) sostiene el principio de que el Gobierno federal y los Gobiernos de los Estados se encuentran en una relación de igualdad ante la Constitución. Este es también mi punto de vista, pero ello no impide que en lo particular defienda la idea de que las materias de más importancia para la Nación deben de estar a cargo del Gobierno federal, pues solamente de esa manera es posible asegurar su eficacia en su más estricto cumplimiento. En efecto, la uniformidad de una Legislación para toda la población es lo único que permite la uniformidad de criterios jurídicos y de políticas sociales y económicas. Pensemos, lo que podría suceder si las cuestiones del trabajo, de la seguridad social, del crédito externo, fueran cuestiones susceptibles de ser reguladas libremente por cada uno de los Estados. Simplemente, los grupos más conservadores obtendrían concesiones sumamente ventajosas en los Estados, y reinaría una política conservadora y reaccionaria.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Ahora bien: sí se da el peligro de una progresiva intromisión del Poder federal en los Estados. Por ejemplo, en los Estados Unidos esta intromisión ha sido avasallante. En México, las principales materias económicas y sociales están en la esfera de la competencia del Poder central. Con toda seguridad, el futuro del federalismo mexicano no se va a dar en la devolución de importantes competencias a los Estados y hoy en poder de la autoridad federal, sino seguramente se dará en la creación de modernos mecanismos por los cuales los Estados participen con el Poder federal de una manera concurrente y compartida. Pero de cualquier manera, es muy importante señalar que ha constituído un acierto de la Constitución Mexicana haber conferido al Gobierno federal las más importantes materias relacionadas directamente con el desarrollo económico y social del país, y con la protección de los Derechos Fundamentales Sociales de los sectores más desprotegidos de la Nación.

114. Los autores del federalismo norteamericano y del federalismo mexicano tenían plena conciencia de que estaban creando una organización política de primerísimo orden

En 1787 y 1788, en distintos periódicos del Estado de Nueva York se publicaron una serie de artículos que explican los principios del federalismo norteamericano. Los autores de estos artículos son JAMES MADISON, ALEXANDER HAMILTON y JOHN JAY. La compilación de estos Artículos se edita en un libro que ya ha sido histórico: The Federalist (El Federalista). Han pasado doscientos años a partir de las aportaciones de MADISON, HAMILTON y JAY; y han pasado ciento setenta y cinco años (1812-1924, etapa histórica de la fundación en México de nuestro federalismo) de la implementación del sistema federal mexicano.

En Estados Unidos, al igual que en México los Constituyentes tenían la plena conciencia, que estaban creando una organización política de primerísimo orden. En Estados Unidos, sus autores, sabían que se trataba de una invención política con la fuerza suficiente para terminar con los gravísimos inconvenientes de las disposiciones que regulaban la Confederación de 1781; inconvenientes, entre el que se encontraba de que el Gobierno central pudiera exigir "el cumplimiento de sus normas a los individuos en particular, precisando de la cooperación de las Asambleas legislativas de los Estados miembros para la consecución de objetivos nacionales", según lo observó un miembro del Tribunal Supremo de los Estados Unidos en 1982.

En México, el móvil fue distinto, pues previo a la etapa de 1812 a 1824, la realidad mexicana ya estaba inclinada por el sistema federal; en México el sistema federal nace a partir de Estados preexistentes. Por ello, son los Estados los que crean el Acta Constitutiva, documento fundamental del federalismo mexicano.

Aun así, siendo nuestra situación distinta a la de Estados Unidos, y teniendo el modelo federalista de este país como antecedente, los fundadores del federalismo mexicano sabían que ésta era la mejor forma de Gobierno; un sistema

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

superior de organización política. Y además, estaban conscientes que se trataba de un modelo nuevo, apropiado, y el mejor para que iniciara México su vida política independiente.

115. Para Alexis de Tocqueville, el modelo federal implantado en Filadelfia "debiera considerarse un importante descubrimiento de de la ciencia política moderna". Los esquemas del federalismo norteamericano y mexicano, están muy distantes de sus modelos originales de Filadelfia de 1787 y 1788, y del Acta Constitutiva de 1812 y el de 1857

ALEXIS DE TOCQUEVILLE en su enorme obra *Democracia en América,* observa que el modelo federal implantado en Filadelfia por los Constituyentes "debiera considerarse un importante descubrimiento de la ciencia política moderna". En México, las opiniones de nuestro esquema federal implantado en la riquísima y dramática etapa que va de 1812 a 1857, han despertado los más apasionantes debates ideológicos y jurídicos. Los más importantes constitucionalistas de nuestro país han elogiado en forma abrumadora la inteligencia y patriotismo de quienes nos dieran nuestro actual sistema federal.

Ahora bien: Es muy importante distinguir la evolución de la idea federalista en la teoría y en la práctica, tanto en los Estados Unidos como en México. En ambos países se implantó un federalismo *Clásico,* que a la postre experimentaría cambios sustanciales a partir de tres causas fundamentales: primera, por el hecho de que en ambos países la Constitución federal aumentaría progresivamente las facultades a favor del Poder central en detrimento de los Estados-miembros; segundo, por el aumento de facultades a favor de la autoridad federal, a base de criterios judiciales (este es el caso típico de los Estados Unidos, mediante los criterios del Tribunal Supremo); y tercero, por una progresiva intromisión del Poder federal en la vida de los Estados, sin la suficiente cobertura legal, ante múltiples *zonas exentas o zonas confusas* de una necesaria actividad estatal, y muchas veces creadas estas *zonas* por la insuficiencia económica de los Estados-miembros. Esta observación se aplica por igual al caso de los Estados Unidos y al de México.

Ningún estudioso serio del sistema federal norteamericano podría negar que el actual federalismo estadounidense está muy distante de su original modelo de Filadelfia. Igualmente, los mexicanos estudiosos del tema saben que nuestro actual esquema federal se ha apartado sustancialmente, sobre todo en la práctica, del pensado por los federalistas de 1812 a 1857.

Las anteriores distancias del federalismo de Filadelfia al que impera hoy en WASHINGTON, y el del Acta Constitutiva y el de 1857 al del México de nuestros días, no significan de ninguna manera la violación de la voluntad política de sus autores y del pueblo que los respaldó. No se trata de justificar la desbordante actividad del Gobierno federal, sino de señalar que el aumento de crecientes y progresivas actividades y atribuciones del Poder federal, tiene sus causas muy localizadas en la realidad, y muchas de ellas justificadas en la historia de los hechos sociales y políticos.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

116. Diversas causas del apartamiento del modelo federalista original en los Estados Unidos y en México: Los cambios políticos, económicos y sociales a partir de la Primera y la Segunda Guerra Mundiales, la gran depresión de 1929, las políticas del New Deal, y las nuevas responsabilidades del Estado Mexicano

La más importante causa de esta sustancial alteración del federalismo norteamericano y mexicano, ha sido, incuestionablemente, los extraordinarios cambios sociales, económicos y políticos experimentados en el Siglo XX a partir de la Primera y de la Segunda Guerra Mundiales. La gran depresión de 1929, las políticas del New Deal (las primeras medidas de esta nueva política económica y social se empezaron a promulgar a partir de 1933), la creciente complejidad de la sociedad industrial, fueron factores determinantes que impulsaron a los Gobiernos de los Estados Unidos y de México, a responsabilizar, cada vez en mayor medida, a sus respectivos Gobiernos federales, en la conducción de las más importantes tareas nacionales. En los Estados Unidos, el Caso conocido como del "Trabajo Infantil", fallado por el Tribunal Supremo, constituyó uno de los últimos intentos de un Tribunal que aún se guiaba por los más reaccionarios criterios del LAISSEZ-FAIRE. Posteriormente la sentencia recaída en el caso SCHECHTER POULTRY CORP vs. UNITED STATES, revelaría la incoherencia del concepto Dual del Federalismo. Este caso, al interpretar la Cláusula de Comercio, le daría al Gobierno federal la autoridad suficiente para aplicar esta Cláusula "a todas las empresas y transacciones que puedan afectar indirectamente al comercio interestatal", y así, de esa manera, "la autoridad federal englobaría prácticamente todas las actividades del pueblo, y la autoridad del Estado sobre sus asuntos domésticos sólo podría ejercitarse con el consentimiento del Gobierno federal".

En México, igualmente que en los Estados Unidos, la fuerza del Poder federal se acrecentó con una serie de cambios fundamentales en la estructura de ciertos sectores básicos de la economía nacional; citaré a continuación algunos de ellos. La célebre ejecutoria "MERCEDES" (hay que recordar, que con esta ejecutoria pronunciada en 1934, la Suprema Corte de Justicia de la Nación cambió radicalmente la interpretación del Artículo 27 Constitucional al otorgarle a la Nación derechos sobre el petróleo; por analogía, la Nación también tendría derechos sobre los demás recursos naturales) y otro de los cambios sustanciales consistió en la expropiación de las Compañías petroleras decretada por el Presidente LAZARO CARDENAS, el 18 de Marzo de 1938. Posteriormente, la nacionalización de la industria petrolera en 1939, y la nacionalización de la industria eléctrica decretada por el Presidente ADOLFO LOPEZ MATEOS en 1960, alteraron sustancialmente la fuerza del Poder federal, al otorgarle nuevas atribuciones en áreas estratégicas de la Economía del país. Todo ésto, por supuesto, modificó en su esencia el modelo original de nuestro federalismo, que no se diseñó (ni en los Estados Unidos ni en México) para un Estado que en el futuro necesariamente tuviera que intervenir en la regulación de las grandes cuestiones sociales y económicas, desfasando la doctrina liberal burguesa y que predominaba en los Estados Unidos hasta antes del New Deal de ROOSEVELT, y que imperaba en México hasta antes

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

de la ejecutoria "MERCEDES" y la expropiación de las compañías petroleras decretada el 18 de Marzo de 1938.

117. La preeminencia práctica del Poder federal sobre los Poderes de los Estados en México, y las políticas de las subvenciones a las Entidades Federativas. La necesidad de una mayor justicia en la distribución de competencias constitucionales de origen de fuentes tributarias

Si observamos cuidadosamente la estructura constitucional y la práctica del federalismo de nuestros días, observaremos que nuestro sistema federal difiere en gran medida del federalismo de hace 10 años. A primera vista pudiera pensarse que con las Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución, la balanza se está inclinando a una mayor fortaleza en favor de los Estados. Las cosas no son así, por supuesto, independientemente de que estas Reformas y Adiciones representen un notable avance para la Institución del Municipio Libre; ello, claro está, favorece a la fortaleza de los Estados, pero eso de ninguna manera significa el logro de un nuevo equilibrio de fuerzas a favor de los Estados.

Uno de los rasgos que ejemplifican la preeminencia del Poder federal sobre los Poderes de los Estados, son las subvenciones o participaciones federales a las entidades federativas. Este sistema tiene ya muchos años en México, y es notable la forma como estas *participaciones* se han incrementado en los últimos diez años. En la mayoría de los Estados de la República, sus presupuestos públicos se componen en más de un ochenta por ciento de las *participaciones* federales que reciben, pasando lo mismo con los Municipios, quienes forman en gran parte sus presupuestos con las participaciones que les entregan las tesorerías de sus Estados. Esto, por principio de cuentas, significa que las fuentes tributarias más importantes tienen una competencia constitucional de origen radicado en el Poder federal. Esta situación se justifica en gran medida, dada la magnitud de servicios que tiene que prestar la autoridad federal. Afirmo que la justificación es sólo en gran medida, y no totalmente, pues resulta hoy en día indispensable una mayor justicia en la distribución de *competencias constitucionales de origen* de fuentes tributarias, a favor de los Estados y de los Municipios.

Las subvenciones federales no solamente se ejercen a través de las participaciones a los Estados, sino también en una serie de programas contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y que benefician ciertas áreas geográficas deprimidas. O bien, a través de programas de emergencia o de auxilio temporal, por situaciones de desastres: inundaciones, pérdidas de cosechas, etc.

Otra forma de ayuda a los Estados, y que demuestra la fortaleza del Poder federal, consiste en la donación de terrenos federales, condicionados para determinado fin; en estos casos, el Gobierno del Estado o el Gobierno municipal tendrán que ajustarse a las limitaciones y condiciones impuestas por el Gobierno federal.

Las subvenciones federales se dan también mediante el crédito público:

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Nacional Financiera, y en general las Sociedades Nacionales de Crédito apoyan una serie de actividades económicas prestadas por los particulares. Todas estas medidas prestadas por el Gobierno federal demuestran la gran fortaleza de este Orden de Gobierno sobre los Gobiernos de los Estados y de los Municipios.

Indudablemente que los subsidios federales han contribuído notablemente al desarrollo de los Estados. Sin ellos, es incuestionable que hoy se viviría en la República Mexicana un gravísimo retraso de las entidades federativas. Simplemente, los créditos concedidos por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos a favor de los Municipios, han hecho posible que millones de mexicanos cuenten con servicios públicos municipales indispensables, y que de no haberse otorgado esos créditos, no hubiera sido posible haber contado con estos servicios. La política federal de créditos y subsidios ha contribuído a establecer una cierta redistribución de los recursos económicos de la Nación en favor de aquellos Estados y municipios menos favorecidos económicamente. Estas políticas se han orientado a lograr un desarrollo regional más justo y equilibrado.

No obstante lo anterior, existe el serio peligro de que los Estados y Municipios disminuyan su esfuerzo y creatividad, esperándolo todo del Poder federal. En paralelo a una justa y necesaria política federal de participaciones y subsidios, resulta indispensable otorgar a los Estados y Municipios *competencias fiscales de origen,* a fin de fortalecer sus propias haciendas. Además, tendrá que implementarse un nuevo federalismo en base a competencias concurrentes y compartidas, por las cuales los Estados y los Municipios ejecuten en todo o en parte, obras y servicios a cargo del Gobierno federal.

118. El federalismo en los Estados Unidos ya no está dominado por el concepto de igualdad entre los Estados y la autoridad federal. En México, desde el punto de vista económico se ha perdido la igualdad de los dos Ordenes de Gobierno

En los Estados Unidos de Norteamérica, país con una importante política de subsidios federales a los Estados, los estudiosos del federalismo (CORWIN, CLARK. . .) han manifestado que este tipo de asistencia ha contribuído a desnivelar la balanza entre los Gobiernos estatales y el nacional. Afirman, que estas ayudas han implicado un control cada vez mayor por parte del Gobierno federal sobre las legislaciones y administraciones de los Estados. Para SCHWARTZ, un mayor desarrollo de tal sistema implicaría en la práctica un mayor crecimiento también del Poder federal.

Para SCHWARTZ, el federalismo en los Estados Unidos ya no está dominado por el concepto de igualdad entre los Estados y la Nación. "El equilibrio —dice este constitucionalista— entre el Poder federal y el estatal ha sido completamente alterado. Cada vez más el sistema americano se caracteriza por la Supremacía del Gobierno de WASHINGTON. Hemos analizado este desarrollo en los campos de la regulación del comercio, del Poder impositivo y de las subvenciones. En todos ellos el tema dominante ha sido el crecimiento de la

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

autoridad federal y la correspondiente disminución de los Poderes reservados a los Estados".

En México, TENA RAMIREZ, MIGUEL DE LA MADRID, CARPIZO, y otros constitucionalistas han advertido también sobre los graves riesgos del desequilibrio que se ha estado dando financieramente entre el Poder federal y las haciendas estatales y municipales.

Es un hecho que los subsidios federales continuará siendo una práctica en México (lo es en países ricos como Estados Unidos, Francia, Alemania. . .), pero habrá que cuidar esmeradamente que estos subsidios que constituyen la propia vida de Estados y Municipios, no impongan condiciones por parte del Gobierno federal, que disminuyan la soberanía de los Estados y la libertad y autonomía de los Municipios. Se podrán aceptar determinados controles, pero jamás a tal grado que puedan violar los fundamentales valores políticos del federalismo, y la autonomía política municipal, principio cumbre de la Institución del Municipio Libre.

Si bien, ante la Constitución tanto el Orden federal como el Orden local son jerárquicamente iguales, esto es cierto desde una estricta perspectiva constitucional y legal. En cambio, desde un punto de vista económico y administrativo, esa igualdad no se da, pues es desproporcionadamente mayor la fuerza del Gobierno federal sobre los Gobiernos de los Estados. En el caso de los subsidios, se presenta una doble perspectiva: por una parte, los Estados adquieren una mayor autonomía financiera; pero por otra, su grado de dependencia es cada vez mayor con el Poder central.

El serio problema de este tipo de dependencias es muy acuciado en los Estados Unidos, cuando normalmente se piensa que en ese país la fortaleza de los Estados los hace independientes ante el Gobierno de Washington. Las cosas no son así, por supuesto, y si no veamos lo que sobre este problema opina SCHWARTZ, el mayor experto en estos momentos sobre el federalismo norteamericano. "El federalismo en los Estados Unidos se caracteriza actualmente por el predominio de la autoridad federal. El sistema social y económico se halla cada vez más sujeto a regulación y control por parte de WASHINGTON. El Poder del Gobierno nacional sobre el comercio permite regular hasta sus últimos detalles empresas que inciden muy indirectamente sobre la economía nacional. Y a medida que la autoridad del Gobierno federal ha experimentado un incremento, la de los Estados ha sufrido la correspondiente disminución, puesto que en el sistema americano la acción de los Estados queda prohibida allí donde el Gobierno federal ejercita válidamente sus poderes de manera incompatible con aquella". Para este autor, en su país el equilibrio del Poder entre el Gobierno federal y el de los Estados se ha roto en este siglo, y ello por la necesidad de ejercer un Poder a escala nacional, situación que ha propiciado el abandono de la noción de igualdad entre

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

los Estados de la Unión y el Gobierno federal; igualdad, que desde su origen, constituyó la piedra angular de la estructura del federalismo norteamericano.

Esta situación ha acontecido y sigue sucediendo en el país más rico del mundo, creador del modelo federalista, y con una poderosa tradición judicial. En este país, la poderosa expansión gubernamental experimentada a partir de las políticas del New Deal del Presidente ROOSEVELT, y del impacto de la Segunda Guerra Mundial, han jalado en dirección opuesta al principio federalista preconizado en Filadelfia y por la Enmienda Décima: el concepto de un Federalismo Dual, bajo el cual, el Gobierno federal y los Gobiernos de los Estados se consideraban iguales, reteniendo cada uno de ellos un área exclusiva de competencia.

119. Fuerte dependencia financiera en los Estados hacia el Poder federal en México. La necesidad de otorgarle a los Estados y Municipios nuevas fuentes tributarias de origen

Como decía, en los Estados Unidos se ha roto el equilibrio de los dos Ordenes de Gobierno, habiéndose inclinado la balanza a favor del Poder federal. Pero si esto es una cuestión grave en los Estados Unidos (país en que prácticamente todos los Estados de la Unión americana gozan de una suficiente autonomía financiera), más grave es aún en nuestro país, en donde la totalidad de los Estados de la Federación dependen en más de un setenta por ciento de sus recursos hacendarios de las participaciones del Gobierno federal. Y se da el caso, de Estados en que más de un noventa por ciento de sus presupuestos se forman por este tipo de participaciones. Vuelvo a repetir, que estas participaciones y otros tipos de subsidios federales (que se han incrementado notablemente en los últimos diez años) constituyen la propia vida de los Estados y Municipios, y que demuestran la sana intención del Poder federal, por alcanzar un más sano y equilibrado desarrollo regional. Pero esto de ninguna manera soluciona de raíz el problema. Muy seguramente, la solución futura consistirá en otorgarle a los Estados y Municipios nuevas fuentes tributarias, a partir de competencias constitucionales tributarias de origen. También, otra de las soluciones futuras consistirá en otorgarle al Gobierno local y municipal una serie de competencias concurrentes y compartidas con el Gobierno federal. Todo ello tendrá necesariamente que llevarse a cabo a partir de una nueva distribución de competencias económicas y competencias administrativas entre los Poderes federales y los Poderes de los Estados.

120. Solucionar el actual desequilibrio entre el Gobierno federal y los Estados, es una cuestión urgente y de la

Encontrar una solución al rompimiento del equilibrio entre estos dos Ordenes de Gobierno, es una cuestión urgente y de la mayor prioridad política y constitucional. De las decisiones que se tomen sobre este dramático y grave problema dependerá el propio equilibrio político y social de la Nación. En los Estados Unidos el problema se ha planteado de la manera más dramática y extrema: "¿Va a continuar esta trayectoria de expansión federal –dice

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

SCHWARTZ–, y va a producirse la sustitución del sistema federal por una forma unitaria de gobierno? Es difícil responder a esta cuestión. A primera vista podría apuntarse una respuesta afirmativa. La existencia de los Estados implica a menudo una duplicación innecesaria de estructuras y servicios gubernamentales, y aunque se consideren necesarios órganos de Gobierno local, éstos podrían organizarse mejor si el territorio se dividiera por regiones y no por Estados, los cuales se formaron atendiendo a todo menos a consideraciones de eficacia gubernamental".

mayor prioridad nacional

La inquietud de SCHWARTZ –que él no apoya– tiene nulas probabilidades de llevarse a cabo en un país como los Estados Unidos, en donde se les otorga a los Estados de la Unión una extraordinaria importancia política, y en donde se le atribuye al federalismo la prosperidad de que goza su Nación.

Por supuesto, que en México no sería deseable otra forma de Gobierno distinta a la organización federal, surgida de los más genuinos movimientos políticos y sociales de nuestra evolución histórica. Estamos absolutamente convencidos que la solución se encuentra en mantener la totalidad de nuestros principios federalistas, en una permanente adaptación y evolución, hasta alcanzar un federalismo pleno, de rico contenido económico en base a una más justa y eficaz distribución de competencias económicas y administrativas.

Ahora bien, este nuevo federalismo mexicano en gestión no está reñido con fórmulas administrativas de otros sistemas no federalistas, pero cuyas medidas concretas sí sean convenientes y adaptables a nuestro sistema federal.

Por ejemplo, Francia que no vive bajo un régimen federal, ha hecho considerables avances en programas de desarrollo regional. Lo mismo ha acontecido en Italia, España, Japón. En México, con toda seguridad, el gran futuro de la planeación se dará en la planeación municipal y en la planeación regional en base a determinadas regiones. Esto, por supuesto que no excluirá a la planeación nacional, la que se encargará de atender los grandes sectores de la economía. KAISER, uno de los más grandes expertos en materia de planeación, afirma que la futura planeación tendrá como centro el Municipio. En México, dada nuestra forma federal de organización política, esta medida sería la más deseable, y constituiría la más eficaz manera de fortalecer nuestro sistema federal.

121. El importante tema de la relación entre el federalismo y la democracia

Uno de los temas de estudio de mayor futuro teórico y práctico en México, será, incuestionablemente, la relación entre federalismo y democracia. De este binomio político dependerá en gran parte la unidad de los mexicanos y la prosperidad económica y social. Y esto seguramente será así, dado los notables valores que contiene nuestra tradición federalista. Tradición que es la más importante garantía para preservar la existencia de unos Estados libres, soberanos, y generadores de la riqueza nacional. Además, la existencia de una

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

rica vida política estatal y municipal será la más importante fuente de aportación para la preservación y perfeccionamiento de las estructuras democráticas de la Nación.

Cualquier medida centralista, del signo que fuese, será una medida antifederalista y antidemocrática. En este sentido, la tecnocracia y la administración deberán estar al servicio de una política federalista y democratizadora. Esto no impide una coordinación eficaz entre los Estados y el Poder federal, sino al contrario, lo exige; y además, se darán muchos casos en que tendrá que predominar el criterio federal sobre el local, pero siempre en aras de un federalismo más vigoroso, más equilibrado, y más democrático.

122. Las grandes ventajas que brinda el sistema federal: Las opiniones de el Juez Brandeis y de la Juez O'Connor

SCHWARTZ hace referencia a las opiniones que sobre el federalismo norteamericano expusieron el Juez BRANDEIS, y, posteriormente, la Juez O'CONNOR. Opiniones que en México debemos tener hoy en día muy en cuenta, dada la crítica situación económica que vive el país, y que por tal motivo, se requiere de una creciente creatividad social en todos los órdenes. En estos momentos los Estados y los Municipios de México representan el potencial más importante de la Nación. Es ahí, donde están por nacer y desarrollarse las más creadoras e imaginativas soluciones a los más importantes problemas que afronta la Nación Mexicana.

Hace más de cincuenta años dijo el Juez BRANDEIS: "Una de las felices ventajas que brinda el sistema federal es que permite a cualquiera de los Estados Unidos, si lo desean sus ciudadanos, servir como laboratorios para hacer experimentos sociales y económicos sin riesgo para el resto del país." Por su parte, en el año de 1982 la Juez O'CONNOR, la primera mujer nombrada miembro del Tribunal Supremo de los Estados Unidos con motivo de su voto discrepante en la decisión del Caso Federal Energy Regulatory Commission vs. Mississippi, manifestó: "Los tribunales y comentaristas han reconocido frecuentemente que los cincuenta Estados sirven como laboratorios de ideas sociales, económicas y políticas. Esta función innovadora de los Estados no es un mito que hayan inventado los jueces". Hizo referencia en su voto discrepante a algunas de las más destacadas innovaciones que provinieron de los Estados, tales como el sufragio femenino, el seguro de desempleo, las Leyes de salarios mínimos, las Leyes de protección del medio ambiente, la Ley del seguro de automóviles que da el derecho a cobrar la indemnización antes de dilucidarse la culpabilidad de los conductores.

Todos estos logros demuestran la gran flexibilidad que se da en las Legislaciones estatales, y que les permite que cada Estado encuentre las mejores soluciones a sus problemas, y que les permite también que cada Estado pueda beneficiarse de las experiencias y actividades de los demás Estados.

Para la Juez O'CONNOR, los Estados además de promover una rica experi-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

mentación social, "el federalismo da la oportunidad a todos los ciudadanos de participar en un gobierno representativo". Para esta Juez, no sería posible aprender las lecciones de autogobierno si todas las Leyes fueran dictadas por una lejana asamblea legislativa de carácter nacional. "Si queremos preservar la capacidad de los ciudadanos para aprender procesos democráticos mediante la participación en el Gobierno local, los ciudadanos deben retener el poder para gobernar, y no meramente el de administrar, sus problemas locales."

123. La opinión de Alexis de Tocqueville sobre las ricas posibilidades que ofrece la vida local

Las opiniones de grandes juristas sobre las ricas posibilidades de la vida local son muy reiteradas, al igual que se pronuncian por los graves vicios que se crean mediante una excesiva centralización. Sobre este particular, ALEXIS DE TOCQUEVILLE, manifestó en su inmortal obra, Democracia en América: "No puedo concebir que una Nación pueda vivir y prosperar sin una centralización gubernamental fuerte. Pero soy de los de la opinión de que una Administración centralizada sirve únicamente para debilitar a los miembros que la componen, debido a la incesante desvalorización del espíritu local. Aunque tal Administración pueda, en un determinado momento, reunir todos los recursos de un pueblo, perjudica la renovación de los mismos. Puede que asegure la victoria a la hora de la lucha, pero afloja los tendones de la fuerza. Puede que contribuya a la grandeza efímera de un hombre, pero no a la prosperidad duradera de una Nación."

TOCQUEVILLE antes de escribir su gran obra, primero recorrió los Estados Unidos y pudo constatar la rica tradición y los grandes valores de las comunidades locales. Pudo observar los acendrados sentimientos de patriotismo local y los fuertes vínculos que unen a los habitantes de una localidad. TOCQUEVILLE fue un gran teórico, pero fue también un gran práctico que supo descubrir los valores más esenciales que animan en las ciudades y los Estados.

124. El futuro federalismo tendrá que ser contemplado bajo una gran visión política. La valiosa opinión de Schwartz, y su aplicación al caso de México

Esta valiosísima vida que se da en las comunidades no admite la excesiva centralización, pues ahoga la creatividad personal y comunal. Por ello, un federalismo auténtico fortalece la variedad, lo genuino, rasgos distintivos de los permanentes valores que se dan en la diversidad de los Estados.

En materia de Gobierno no todo puede y debe reducirse a la eficiencia, pues hay dimensiones humanas que no admiten ser tratadas bajo esta dimensión. Por esta razón, el futuro federalismo tendrá que ser contemplado bajo una gran visión política, en donde lo importante sea el fomento de la creatividad personal y social, e impedir el ejercicio arbitrario del Poder. El nuevo federalismo exigirá que el ejercicio del Poder federal sea respetuoso, apegado a la Constitución, y promotor de los lazos solidarios de las comunidades polí-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

ticas naturales representadas por los Municipios y los Estados. Como vemos, esta visión está muy alejada de la visión tecnocrática de corte centralizadora que postula a la eficiencia como dogma. Nuestra Acta Constitutiva que dio movimiento a nuestro federalismo no pretendió la eficiencia gubernamental como finalidad primaria, sino mantener fuertemente unido lo que estaba desunido; pretendía erradicar los abusos del Poder y alcanzar la unidad permanente de la Nación mediante una nueva organización de la patria.

El futuro del federalismo mexicano, tendrá necesariamente que perfeccionarse sin perder nunca de vista sus principios fundamentales que animaron y dieron vida a su ideario y proyecto original.

"Aunque los Estados americanos —dice SCHWARTZ, gran defensor del federalismo— puede que continúen perdiendo esos atributos de entes soberanos, que poseían en el momento de fundación de la República, su persistencia como entidades gubernamentales independientes parece asegurada. No es razonable esperar que su status vaya a resultar similar al de un Condado inglés o todavía menos al de un departamento francés. Incluso si el Poder estatal continuara decreciendo y el control federal incrementándose, los Estados americanos continuarían poseyendo una autoridad a la que no podrían aspirar los órganos de Gobierno local en Europa. Todavía gozarían de una iniciativa legislativa que podría ejercerse en defecto de Legislación federal. Los Estados continuarían siendo responsables del funcionamiento de la máquina local administrativa y judicial. Temas tales como educación, policía, salud pública, bienestar, así como otros muchos, al menos a nivel local, seguirán siendo administrados casi con toda seguridad por funcionarios de cada Estado. Sus funciones seguirán siendo muy amplias si se comparan con las de los órganos locales del Gobierno de Europa.

"Puede que los Estados americanos se encuentren bajo un control creciente del Gobierno federal. Sin embargo, es muy difícil que se llegue hasta el punto de tener que consultar con WASHINGTON a la hora de decidir su actuación en cualquier campo, que es lo que precisamente sucede en Europa cuando las unidades locales de Gobierno toman decisiones importantes. Los Estados americanos continuarán ejerciendo un papel decisivo para asegurar aquellos valores que incluso un federalismo diluído posee".

Esto fue lo que manifestó BERNARD SCHWARTZ en la Cuarta Conferencia que este excelente constitucionalista pronunció en España a invitación de la Fundación JUAN MARCH. Los conceptos de SCHWARTZ son dignos de estudiarse muy a fondo para su debida aplicación al caso de México. Y con la finalidad de dar algunas ideas colaterales de estricta aplicación práctica, deseo hacer referencia a lo manifestado por uno de los más profundos estudiosos de la vida y las instituciones norteamericanas, refiriéndome muy concretamente a la importancia de la vida de los Estados y del futuro del federalismo en los Estados Unidos. Me refiero a la obra *Megatrends* de JOHN NAISBITT

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

(Traducida al español con el nombre de Macrotendencias, y publicada por Edivisión, México 1985).

SCHWARTZ ponderaba las ventajas de los Estados por el ejercicio de sus facultades para iniciar Leyes, y aseguraba que los Estados continuarían siendo responsables del funcionamiento de la máquina local administrativa y judicial. TOCQUEVILLE por su parte se oponía a la excesiva centralización y defendía celosamente las ventajas de una vida local más plena y autónoma. Estas fueron también parte del ideario de los fundadores del federalismo mexicano.

125. Las ventajas de la descentralización y del federalismo, según la opinión de Naisbitt

Pues bien, sobre las ventajas de la descentralización y el federalismo, NAISBITT afirma: "Son las unidades políticas más pequeñas, ciudades, condados y comunidades individuales, las que se están apoderando de la autoridad local y asumiendo la responsabilidad de los asuntos graves a nivel local. Lo que sorprende es su porcentaje de éxito. Las comunidades locales están enfrentando problemas difíciles y alcanzando soluciones donde el Gobierno federal, con sus vastos pero ineptos recursos ha fallado: en la energía, en los transportes, en la recolección de la basura y hasta en la controvertida área de la investigación genética. El cambio del poder que se aparta de WASHINGTON, ha dado mayor energía a los Gobiernos estatales. Los Estados se han hecho más independientes y más seguros de sí mismos frente al Gobierno federal, en especial ante las agencias federales de regulación. El federalismo y una nueva visión de los derechos de los Estados están volviendo a hacer su aparición en la prensa diaria".

126. Los graves vicios del proceso centralizador, y la necesidad de que las políticas de descentralización se lleven a cabo en México mediante su fuente política más legítima: La sana, plena y rica vida de un genuino federalismo

Con toda seguridad, la descentralización política, administrativa y económica, constituye en Occidente hoy en día, el tema de mayor contenido y alcance político y social de nuestro tiempo. El tema es, además, nuevo; pues nunca antes se había intentado en la magnitud de ahora cancelar y revertir el proceso degenerativo histórico. En México esto es más válido aún, pues hemos estado inmersos en un proceso centralizador de consecuencias graves para los Estados y Municipios. Este proceso ha traído como consecuencia en los países una alta centralización, y concretamente en México, una progresiva injusticia distributiva de los beneficios políticos y económicos; la asfixia y apagamiento de las emociones innovadoras y creadoras; corrupción, desequilibrio político; y lo que es más grave aún, debilitamiento de la popular creencia en la vida política de los Estados y Municipios, como vida primaria y fuente de solidaridad personal, familiar y comunal.

Pero bien, la descentralización no podrá llevarse a cabo en México si no es mediante su fuente política más legítima: la sana, plena y rica vida de un genuino federalismo. En este sentido, la solución se encuentra en un nuevo

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

federalismo mexicano basado en un poderoso protagonismo político y económico de la Institución del Municipio Libre, y en una nueva vida política de los Estados, concurrente y compartida en las grandes tareas nacionales ahora a cargo del Poder federal.

Esta no es una cuestión quimérica e irreal; nuestro federalismo mexicano encuentra sus raíces en el mismo nacimiento de nuestra patria como Nación independiente. Y por ello, no podrá darse ningún éxito en los procesos de descentralización si no se fundamentan en nuestros principios federalistas. Sería ilógico y atentatorio al sistema federal tratar de intentar una descentralización a partir de estructuras gubernamentales centrales y al margen de la participación directa de los Estados y Municipios. Una descentralización así, sería una descentralización tecnocrática, no democrática, y contraria a los principios del más genuino federalismo mexicano.

127. El federalismo y la descentralización aseguran la variedad y la pluralidad, y además, constituye la respuesta más eficaz al difícil equilibrio que debe de darse entre el Poder federal y los Poderes de los Estados

Fortalecer nuestro federalismo, y en consecuencia, descentralizar la vida de la Nación, es asegurar no solamente la variedad y pluralidad, sino además, y muy esencialmente, asegurar la unidad de destino como armazón que refleje un Estado federal unido por esa plural variedad de una vida municipal y estatal plena. Un federalismo enriquecido con nuevas responsabilidades a cargo de las entidades federativas es, en los actuales momentos, la respuesta más genuina, realista y prometedora, a las crecientes necesidades de nuestra patria, y la respuesta más eficaz al difícil equilibrio que debe darse entre el Poder federal y los Poderes de los Estados.

La República Mexicana, representativa, democrática y federal, exige la existencia de un sólido Estado Democrático y Social de Derecho Mexicano, que solamente podrá darse al lado de un cumplimiento estricto de los principios, valores y decisiones políticos fundamentales consignados en nuestra Constitución, y al lado también, de una variedad en la unidad, que a la vez sólo podrá darse en la libertad y fortaleza de las entidades federativas.

La Constitución Mexicana, y los ideales de las luchas sociales del pueblo mexicano, les han impuesto a las instituciones de la República la vigencia de un federalismo real, como medio para la existencia de un Estado avocado a la creación y fomento de los más altos bienes vitales: justicia social, libertad e igualdad reales, y democracia política y económica, un Estado superior iluminado por el Derecho y la moral, capaz de ennoblecer cada vez más su voluntad instintiva hacia una vida ascendente en todos los órdenes, y un Estado capaz de ver en la Nación Mexicana el símbolo de un valor eterno.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Discusión de Temas

- Explicar en qué consiste la Federación y por qué razón esta forma de organización política cubre por igual al Gobierno federal y a los Gobiernos de los Estados.

- Analizar la naturaleza y el alcance del Artículo 133 constitucional.

- Precisar, cuál es la importancia en los Estados Unidos y en México, del Poder Judicial Federal, y cuál ha sido la influencia de este Poder en ambos países en la formación de sus respectivos sistemas federales.

- Explicar, por qué razón tanto en los Estados Unidos como en México, las cuestiones más importantes de interés nacional, progresivamente han pasado a ser competencia del Poder federal.

- Analizar cómo el federalismo en Estados Unidos al igual que en México se han venido apartando de sus modelos originales, y muy principalmente a partir de la Primera y de la Segunda Guerra Mundiales.

- Precisar en qué consiste las posibilidades que ofrece la vida local.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

CAPITULO SEXTO

LOS ESTADOS

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Objetivos del Capítulo

Los objetivos de este capítulo son proporcionar al lector los elementos indispensables para conocer:

- Los fundamentos constitucionales por los cuales la Federación garantiza la preservación del estatuto constitucional de los Estados.
- El principio político mediante el cual los Estados tienen el derecho para darse sus propias Constituciones.
- Las Reformas y Adiciones a la Constitución General de la República como un proceso federalista.
- El gran tema de las facultades enumeradas en las Constituciones de los Estados.
- En qué consiste el proceso político mediante el cual los Estados están en posibilidad de poder reformar y adicionar sus Constituciones.
- Los derechos y obligaciones de los Estados de acuerdo a lo establecido en varios Artículos de la Constitución General de la República.
- La limitación de los Estados en materia de alianzas y tratados.
- En qué consiste la "garantía federal", y cuál es su fuerza en el sistema federal mexicano.
- Qué se entiende por sublevación y trastorno interior.
- La revisión constitucional como proceso político constituyente.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

TEMAS

128 La Federación Mexicana implica la existencia de dos Ordenes de Gobierno perfectamente diferenciados entre sí. La Federación garantiza el estatuto constitucional de los Estados.

129 El derecho de los Estados para darse sus propias Constituciones. Los Artículos 41 y 133 de la Constitución General de la República.

130 La división de Poderes en el Orden federal y en el Orden local. Los Artículos 49 y 116 constitucionales.

131 Las Constituciones particulares de los Estados, y su carácter de supremacía en todo lo concerniente a su régimen interior. Los antecedentes de esta materia en nuestros Textos constitucionales federales.

132 Las Constituciones locales adoptan en lo general el modelo de la Constitución General de la República.

133 Las Constituciones de los Estados contienen una parte dogmática y una parte orgánica: Los elementos esenciales de cada una de ellas.

134 Nuevas Normas que tendrán que contener las Constituciones de los Estados: Las reformas y adiciones al Artículo 116 constitucional.

135 La elección de los Gobernadores y de las Legislaturas locales, de acuerdo al Artículo 116.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

136 El sistema de Diputados de minoría en la elección de las Legislaturas locales, de conformidad a lo establecido en el Artículo 116.

137 La división de el Poder público de los Estados, según el Artículo 116 constitucional.

138 Los períodos de sesiones de las Legislaturas locales, y su ámbito Legislativo.

139 El tema de las facultades enumeradas en las Constituciones de los Estados. La opinión de Bryce.

140 La cuestión de las "Bases Normativas" a que alude la fracción II del Artículo 115 constitucional.

141 El Poder Ejecutivo y el Poder Judicial local en las Constituciones de los Estados.

142 Los requisitos establecidos en el Artículo 116 constitucional a los Estados, para la integración de sus Poderes Judiciales locales.

143 Los procedimientos de reforma a las Constituciones de los Estados.

144 La cuestión de la ciudadanía en las Constituciones locales.

145 La facultad del Senado para nombrar Gobernador provisional de un Estado. La opinión de Tena Ramírez sobre esta cuestión.

146 La importancia de las Constituciones locales para los Artículos 41 y 133 de la Constitución Federal. La naturaleza y alcance de estos Textos Jurídico-Políticos particulares.

147 Las Constituciones locales juegan un importantísimo papel en la descentralización política y en el equilibrio de un federalismo instituído por la Constitución Federal.

148 Los Estados de la Federación tienen el derecho a conservar la extensión y límites que hasta hoy han tenido (Artículo 45 y Artículo 104, fracciones IV y V constitucionales).

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

149 Los Estados tienen el derecho de que los Poderes de la Unión los protejan contra cualquier invasión exterior (Artículo 89, fracción VI constitucional).

150 Los Estados tienen el derecho y la garantía política de organizar sus Poderes públicos de acuerdo a la forma Republicana de Gobierno (Artículo 40 constitucional).

151 Derechos de los Estados a pedir la protección federal en los casos previstos por el Artículo 105 de la Constitución General de la República.

152 Los Estados tienen el derecho a participar en la formación de la voluntad federal.

153 El derecho de los Estados a gozar de la protección federal en los casos de desastres ecológicos, inundaciones, etc.

154 El deber más importante de los Estados consiste en subordinarse a lo establecido por la Constitución General de la República. Los Artículos 103, 104, 105, 106 y 40 constitucionales.

155 Deberes de los Estados a dividir el ejercicio de sus Poderes públicos de acuerdo a lo establecido por el Artículo 116 constitucional.

156 Deberes de los Estados a observar una permanente cooperación entre sí (Los Artículos 46, 119, y 121 de la Constitución Federal).

157 Deberes de los Estados en materia de garantías individuales.

158 A los Estados les está prohibido terminantemente celebrar ningún tipo de alianza, tratado, o coalición con otro Estado de la Federación, ni con las potencias extranjeras.

159 La Constitución Federal (Artículo 117, fracción III) priva a los Estados de la soberanía monetaria, y el Artículo 28 les impide tener participación en materia de Banca y de Crédito.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

160 Los Estados no tienen ingerencia en el manejo de las "áreas estratégicas" (Artículo 28), y el Artículo 117 les impone una serie de prohibiciones expresas de carácter fiscal.

161 Prohibiciones a los Estados en materia de empréstitos y en materia de comercio (diversas fracciones de los Artículos 73 y 117 constitucionales).

162 Las prohibiciones atenuadas, impuestas a los Estados por el Artículo 118. La opinión de Tena Ramírez sobre este punto.

163 Obligaciones impuestas a los Estados por el Artículo 119 constitucional.

164 Importantes obligaciones para el sistema federal mexicano que les impone a los Estados el Artículo 121.

165 La obligación a cargo de los Estados consignada en el Artículo 120 constitucional, en el sentido de que los Gobernadores están obligados a publicar y hacer cumplir las Leyes federales. Nuestros antecedentes constitucionales, y opinión de la Doctrina.

166 El Artículo 122 constitucional consagra lo que en la Doctrina se conoce como "la garantía federal". Explicación de este principio, y su estudio en las Constituciones de los Estados Unidos, Argentina y el Brasil.

167 Interpretación de la primera y de la segunda parte del Artículo 122.

168 Opinión de Tena Ramírez en relación a la segunda parte del Artículo 122.

169 La aplicación de la fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Federal. Los casos de sublevación y de trastorno interior.

170 Las reformas y adiciones a la Constitución General de la República. La indispensable participación de los Estados para reformar y adicionar la Constitución.

171 El criterio de la Doctrina y de la judicatura norteamericana sobre la reforma constitucional en los Estados Unidos.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

172 Interpretación del Artículo 135 constitucional sobre el papel de las Legislaturas de los Estados en el proceso de reformabilidad constitucional.

173 Opinión de Corwin sobre la participación de los Estados en los procesos de revisión constitucional.

174 Diferencia fundamental del federalismo mexicano del norteamericano, en cuanto al proceso de revisión constitucional.

175 La revisión constitucional otorga a los Estados la posibilidad de una participación en la formación de la voluntad política de la Federación.

176 Las reformas y adiciones a la Constitución General de la República tienen una plena justificación política cuando se orientan a conciliar la realidad social con la realidad constitucional.

177 El Poder Constituyente y el sistema federal.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Los estados

128. La Federación Mexicana implica la existencia de dos Ordenes de Gobierno perfectamente diferenciados entre sí. La Federación garantiza el estatuto constitucional de los Estados

Toda Federación implica la existencia constitucional de dos Ordenes de Gobierno perfectamente diferenciados entre sí y con una precisa delimitación de sus competencias. En el caso de México, los Estados dieron creación al Acta Constitutiva, que fue el origen del federalismo mexicano. En este sentido, la Federación mexicana se fundó con Estados preexistentes, caso contrario al de los Estados Unidos de Norteamérica.

Ahora bien, la Federación como forma de organización política presenta dos grandes dimensiones: el estatuto constitucional de los Poderes federales; y el estatuto constitucional de los Poderes de los Estados-miembros. Recordemos, que la Federación no está formada por los Poderes federales, sino que es la forma de Gobierno que incluye por igual a los Poderes federales y a los Poderes de los Estados. Por ello, es impropio (aun cuando nuestra Constitución lo confunde) hablar de la Federación como sinónimo de Poder federal.

Pues bien, la formación de una Federación tiene necesariamente que incluír una serie de garantías destinadas a salvaguardar un cierto grado de autonomía de los Estados. "Si a partir de la Guerra de Secesión —dice TENA RAMIREZ— se admite unánimemente que es irrevocable la voluntad de las entidades federativas para formar una federación, también habrá que aceptar, a manera de contrapartida, la necesidad de asegurar a dichas entidades su propia persistencia jurídica. Nada que conduzca a la desmembración, que es un aumento desorbitado en las entidades; nada tampoco que extinga en el sentido de la centralización el *status* por ellos adoptado voluntariamente y que sin su consentimiento no cabe abolir".

En efecto, dimensión fundamental de toda Federación es garantizar el estatuto constitucional que le permita a los Estados una vida de autonomía y libertad dentro de los márgenès aceptados por las propias entidades federativas. Bien es cierto que por voluntad propia cedieron una buena parte de su soberanía, pero también reservaron una serie de facultades tendientes a asegurar su propia vida política.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

La forma como los Estados aseguran su vida institucional es mediante unas determinadas competencias consagradas en la Constitución Federal, y mediante el derecho que se reservan a promulgar sus propias Constituciones. Estos Códigos Políticos constituyen la expresión jurídica más importante de los Estados dentro de sus respectivos espacios políticos-territoriales.

"Según KUNZ –afirma LUCAS VERDU– la autonomía constitucional corresponde a todos los Estados soberanos conforme al orden jurídico internacional. En este sentido, solamente posee autonomía constitucional el Estado federal, sujeto soberano, y es él quien establece, en la Constitución federal, el reparto de competencias. Los Estados miembros poseen autonomía constitucional, por lo tanto, según el orden jurídico del Estado federal soberano, a ellos supraordinado."

Una de las características de la Federación (y esto es válido para el caso de México) consiste en la supremacía de la Constitución federal sobre las Constituciones de los Estados. Esta supremacía permite homogeneizar determinadas instituciones básicas para la totalidad de los Estados. Por ejemplo, la Constitución de los Estados Unidos , exige a los Estados-miembros la forma republicana de Gobierno: Artículo IV, Sección 4. [The United States guarantees (gives permanent assurance) that every State shall have a Republican (representative) type of government that it will protect each State against invasion, and if the legislature–or governor, when the legislature can not be convened–requests it, protection against domestic violence (riots; mob action)]. La Constitución Helvética consigna que los Cantones suizos tienen que garantizar en sus Constituciones el ejercicio de los derechos políticos de acuerdo a las formas republicanas (representativa o democrática). Además, pueden ser servidas cuando lo exija la mayoría absoluta de los ciudadanos (Art. 6o.).

129. El derecho de los Estados para darse sus propias Constituciones. Los Artículos 41 y 133 de la Constitución General de la República

En México, la Constitución General de la República le impone a los Estados mediante el Artículo 41, la obligación (y les concede el derecho, a la vez) de darse sus propias Constituciones. El Artículo 41 hace referencia a los Poderes de la Unión, como sinónimo de Poderes federales, aunque en una estricta puridad constitucional la Unión no es el Orden Federal sino la Federación, que incluye por igual a los Poderes federales y a los Poderes locales. A su vez, el Artículo 40 consigna y estatuye que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal. Parte indispensable de esta forma de organización, son los Estados, gracias a los cuales, existe la Federación, que no es otra cosa, que la unión de los Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior (a su espacio político territorial).

También, el Artículo 133 de la Constitución General de la República hace una expresa alusión a las Constituciones de los Estados.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Así como la Constitución de los Estados Unidos exige a los Estados-miembros la forma republicana de Gobierno, igualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige que los Estados adopten, para su régimen interior "la forma de gobierno republicano, representativo, popular..."

130. La división de Poderes en el Orden federal y en el Orden local. Los Artículos 49 y 116 constitucionales

Por su parte, el Artículo 49 de nuestra Constitución estatuye: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el Artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

No existía en la Constitución ninguna disposición semejante para el caso de los Estados. Pero aún así, y en atención al principio de supremacía constitucional que ordena la División de Poderes, en un Poder Ejecutivo Federal, en un Poder Legislativo Federal, y en un Poder Judicial Federal, los Estados, a su vez, han estatuído en sus Constituciones la División de Poderes "en todo lo concerniente a su régimen interior", en base a tres Poderes estatales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Pero esta situación cambió con motivo de las Reformas y Adiciones al Artículo 116 de la Constitución General de la República, de fecha 25 de febrero de 1987, y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo del mismo año. Con estas Reformas y Adiciones, se instituyó una forma igual de División de Poderes para los dos Ordenes de Gobierno (cada uno en el ámbito de su competencia). Artículo 116.– "El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo" (el Artículo 116 está compuesto por seis fracciones).

La existencia de las Constituciones de los Estados es una derivación de la autonomía de estas entidades. Pero el problema se presenta desde el momento en que solamente (en un estricto sentido) posee autonomía el Estado federal. Y la mejor manera de constatar esta afirmación es que esto es así ante el Derecho Internacional y las relaciones con otros países. Esto se aplica también para el caso de declaración de guerra, para la que los Estados-miembros no tienen ninguna competencia. Si admitimos que la plena autonomía solamente puede poseerla el Estado federal, entonces, los Estados-miembros no pueden darse para ellos mismos una Constitución.

131. Las constituciones particulares de los

Antes de continuar con el análisis del problema es indispensable qué entiende la doctrina y el Derecho mexicano por el término *Constitución.* Básicamente,

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Estados, y su carácter de supremacía en todo lo concerniente a su régimen interior. Los antecedentes de esta materia en nuestros Textos constitucionales federales

y referido al ámbito local, la Constitución de un Estado es el Ordenamiento jurídico fundamental que organiza, dentro de su espacio político, los Poderes públicos estatales, y las relaciones de éstos entre sí y con los particulares; y además, otorga una serie de derechos a favor del gobernado y le impone una serie de obligaciones. Independientemente de que la Constitución General de la República consigne una serie de disposiciones tendientes a regular las cuestiones básicas de los Estados, lo cierto es que las Constituciones de estas entidades federativas constituyen verdaderos instrumentos de regulación política de las instituciones estatales. En este sentido, la Constitución de un Estado contiene el carácter de *supremacía,* en todo aquello que no se oponga a lo ordenado por la Constitución federal. Esta *supremacía* se fundamenta en que la población de los Estados-miembros ejerce su soberanía por medio de los Poderes de su espacio político y mediante la competencia que le ha sido atribuída por la Constitución federal. Esto hay que entenderlo así, interpretando de una manera integrativa los Artículos 40, 41 y 133 de la Constitución, y además, ahora, con el Artículo 116 recientemente reformado y adicionado.

Continuando con el análisis del problema, concluímos que las Constituciones de los Estados sí son verdaderas Constituciones aún y cuando los Estados no tengan una plena autonomía. Su autonomía está limitada por la propia naturaleza de la Federación. En México, se dice que un Estado es *autónomo* por el hecho de que de conformidad con la Constitución federal, tiene competencia para darse su propia Constitución. Por supuesto, que su Constitución encuentra límites, y que son aquellos que impone la Constitución federal; pero no obstante esto, la Constitución de un Estado tiene el carácter de *supremacía* en todo lo concerniente a su régimen interior. La *autonomía* no es lo mismo que la *soberanía,* aunque también esta característica tiende a que un Estado pueda darse su propia Constitución: "En efecto –dice TENA RAMIREZ–; mientras la soberanía consiste, según hemos visto, en la autodeterminación plena, nunca dirigida por determinantes jurídicos extrínsicos a la voluntad del soberano, en cambio la autonomía presupone al mismo tiempo una zona de autodeterminación, que es lo propiamente autónomo, y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsicas, que es lo heterónomo. La zona de determinación es impuesta a las Constituciones locales por la Constitución federal. El Artículo 41 dispone expresamente que las Constituciones particulares de los Estados 'en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal'; en otros varios preceptos la Constitución federal impone ciertas obligaciones positivas y negativas de los Estados, que sus Constituciones deben respetar." (La variedad política en que se externa la autonomía tiene como vínculo de unidad la homogeneidad que en ciertas materias impone a las entidades federativas la

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Constitución federal; de la convivencia entre aquella variedad y esta homogeneidad resulta el Estado federal).

Las Constituciones de los Estados, son, pues, documentos fundamentales tendientes a regular su vida institucional. Estos Textos son una derivación y la más contundente expresión de su autonomía. Se ha dicho por la doctrina que los Estados de una Federación tienen el derecho de darse sus propias Constituciones, y en cambio, se ha pasado por alto el hecho de que también están obligados a darse su Constitución.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ninguno de sus artículos ordena a los Estados la promulgación de su Constitución. Hay que tener en cuenta que en nuestro país, fueron los Estados preexistentes los que formaron la Federación, y no a la inversa, como sucedió en los Estados Unidos. No obstante esto, nuestras distintas Constituciones Generales de la República que hemos tenido a través de nuestra historia, han incluído una serie de Artículos tendientes a dar las bases fundamentales de la organización constitucional de los Estados. El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, aprobada el 31 de enero de 1824, hacía referencia en su Artículo 6, a los Estados, independientes, libres y soberanos; en el Artículo 7, nombraba a los Estados de la Federación; en la fracción I del Artículo 13, le otorgaba al Poder Legislativo Federal, competencia para legislar a fin de "mantener la independencia de los Estados entre sí"; el Artículo 20 ordenaba que "El gobierno de cada Estado se dividiría para su ejercicio en los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y nunca podrán reunirse dos o más de ellos en una corporación o persona, ni el Legislativo depositarse en un individuo"; (la reforma al Artículo 116 de fecha 25 de febrero de 1987 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo del mismo año, recoge en su totalidad lo expresado por el Artículo 20 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana; solamente sustituye las palabras "El gobierno de cada Estado" por las de: "El poder público de los Estados. . ."). También se hace referencia a los Estados en el Acta en los Artículos 24, 25, 26, 27, etc.

La Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, hace múltiples referencias a los Estados: por ejemplo en los Artículos 5,6,9,11,12, 13, 16, 22: Dedica a los Estados la Sección Séptima del Título V, así como la Sección Primera del Título VI, y la Sección Tercera del mismo Título.

Por su parte, las Constituciones federales de 1857 y de 1917, contienen disposiciones muy claras sobre los Estados, sus funciones, limitaciones, y su participación en la formación de las reformas y adiciones a la Constitución federal.

Como dije con anterioridad, aun y cuando no se habla de la obligación de que cada Estado cuente con su propia Constitución, ello es evidente, pues la manera como los Estados expresan y ejercen su autonomía es, precisamente, por medio de sus Constituciones.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Nuestra Constitución de 1917 estatuye de manera muy clara, que la forma como la población de un Estado puede ejercer su soberanía (solamente la parte de soberanía que no cedió a la Federación), es por medio de los Poderes de los Estados (Estado-miembro), en los términos de su Constitución particular. También, el Artículo 133 hace una expresa referencia a las Constituciones de los Estados.

No puede, en consecuencia, no tener una Constitución un Estado; en este sentido, es decir, tenerla, constituye un derecho y, a la vez, una obligación. Es consustancial a un Estado-miembro tener su particular Constitución.

132. Las Constituciones locales adoptan en lo general el modelo de la Constitución General de la República

La regla, es que las Constituciones locales sigan el modelo de la Constitución federal, en sus grandes apartados. Al principio de estos textos, se incluye un apartado o título dedicado a las garantías individuales, repitiendo, casi siempre, lo ya afirmado por la Constitución federal. Por supuesto, que no hay obligación de que se incluya en estas Constituciones, lo referente a las garantías individuales; si se omite, no tiene la menor relevancia jurídica, pues las Constituciones locales no pueden aumentar ni disminuír los derechos a la persona ya consignados en la Constitución federal. Este tipo de garantías constituyen derechos públicos subjetivos del gobernado, oponibles al Poder público, cualquiera que éste sea; si una Constitución local no los contempla, esa carencia no los hace inválidos, pues las garantías individuales consignadas en la Constitución federal están destinadas a la totalidad de los gobernados, sin distinción de espacio territorial alguno.

Estas garantías individuales son otorgadas por la Constitución para todos los individuos de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, para los habitantes de la República Mexicana. Se trata de una obligación a cargo del Estado Mexicano, es decir de los Poderes federales y de los Poderes de los Estados, resultado del Pacto Federal que incluye por igual a estos dos Ordenes de Gobierno.

La Constitución federal, impone, pues, por igual al Poder central y a los Gobiernos de los Estados el estricto respeto y fomento de estas garantías individuales. Al imponérselo a los Estados, le está imponiendo el primer límite a la autonomía estatal; imposición aceptada por los propios Estados al haber decidido crear la Federación, al establecer el Pacto Federal. Esta limitación a la autonomía no tiene como origen la supremacía del Poder central, sino la Constitución, a la que están subordinados el Gobierno federal y los Gobiernos de los Estados.

Es interesante lo que en relación a esta materia opina TENA RAMIREZ: "No ya a título de garantías, sino como limitaciones de índole política a la actividad de los poderes, es claro que los Constituyentes locales pueden establecer las que consideren pertinentes; del mismo modo pueden instituír obligaciones positivas para los gobernantes con tal que no pugnen con la

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

ideología o con la letra del pacto federal" (En las Constituciones del Estado de México y del de Morelos aparecen dos obligaciones positivas para los gobernantes, muy apropiadas por la índole de las regiones: el establecimiento de escuelas especiales para indígenas, y de una escuela de agricultura, respectivamente).

Las Constituciones locales no pueden ampliar ni disminuír las garantías individuales consignadas por la Constitución federal; pero sí pueden en cambio imponer una serie de obligaciones a los Poderes del Estado, que tengan una relación directa con el aumento de beneficios a favor de los individuos. Los ejemplos de las escuelas especiales para indígenas contempladas por el Estado de México, y la escuela de agricultura, del Estado de Morelos, son muy claras. Se trata de obligaciones impuestas al Poder local. Este tipo de prevenciones en las Constituciones locales son muy positivas, y sin más límite que la realidad y las verdaderas posibilidades. Tienen el conveniente de la diversidad, pues las necesidades son distintas, y el potencial de soluciones es diverso y variado en cada Estado de la República. Consignar este tipo de obligaciones a cargo del Estado tiene la gran ventaja de que se conviertan dichas prevenciones, en reales compromisos políticos. En materia de acción y de asistencia social, el campo es muy promisorio. Estamos en presencia de uno de los campos más prometedores para la imaginación y la creatividad de nuevos apartados de las Constituciones de los Estados.

133. Las Constituciones de los Estados contienen una parte dogmática y una parte orgánica: Los elementos esenciales de cada una de ellas

Las Constituciones estatales se dividen en dos partes básicas: una dedicada a las garantías individuales, llamada parte dogmática; y la parte dedicada a las competencias de los Poderes, llamada parte orgánica. Pues bien, la Constitución federal le impone a los Estados en la parte orgánica de sus Constituciones, la obligación de adoptar, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre. Esta obligación la impone en forma expresa el Artículo 115 constitucional. La obligación a cargo de los Estados de adoptar esta forma de Gobierno, es una derivación, una especie, de un género más amplio, y que es el contemplado por el Artículo 40 Constitucional: "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."

La forma de Gobierno republicano impuesta a los Estados, es una derivación de la voluntad del pueblo mexicano de haberse constituido en una República, tal y como está expresado en el Artículo 40 anteriormente transcrito. En el orden nacional, México es una República; por ello, en el orden de los

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Estados éstos están obligados a adoptar la forma de Gobierno republicano. No podía ser de otra manera, pues fue el pueblo mexicano el que quiso constituírse en una República. Ahora bien, esta República está compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. Estos Estados, a su vez, están unidos en una Federación. En consecuencia, si los Estados son los que forman la Federación, deben de adoptar para su régimen interior la forma de Gobierno republicano.

Una de las características de la República consiste en su naturaleza representativa; en consecuencia el Gobierno republicano de los Estados es, también, representativo, pues ésta fué una decisión adoptada por el pueblo mexicano en el Artículo 40.

Las anteriores condicionantes y limitaciones impuestas por la Constitución General de la República a los Estados, deben ser recogidas en la parte orgánica de las Constituciones de los Estados. Esto es así, y con ello cumplen con lo estatuído por nuestra Carta Fundamental.

134. Nuevas Normas que tendrán que contener las Constituciones de los Estados: Las reformas y adiciones al Artículo 116 constitucional

Una nueva obligación que recientemente les ha impuesto la Constitución federal a los Estados, consiste en que las Legislaturas locales deben de proceder a reformar y adicionar sus Constituciones para proveer al debido cumplimiento del Decreto de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, de fecha 25 de febrero de 1987, y que fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo del mismo año. Me refiero a las reformas y adiciones, concretamente, al Artículo 116 constitucional, que será motivo del siguiente comentario, por tener una relación directa con la forma de Gobierno de los Estados.

Antes de las reformas y adiciones a que me referí anteriormente, el Artículo 116 se limitaba a decir lo siguiente: "Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión". El contenido de este Artículo desapareció del Artículo 116 y quedó íntegramente, pero ya como Artículo 46 de la misma Constitución.

La primera parte del Artículo 116 reformado y adicionado, quedó de la siguiente manera: "El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo".

Como ya lo dije con anterioridad, la Constitución con esta reforma tomó el contenido íntegro del Artículo 20 de El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, de 31 de enero de 1824. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, tomó del Acta Constitutiva esta misma idea y la plasma íntegramente en el Artículo 157. La Constitución de 1857, no

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

tomó la idea plasmada en el Artículo 20 del Acta, y en el Artículo 157 de la Constitución de 1824. Tampoco lo hizo la Constitución de 1917, hasta ahora, con motivo de las reformas y adiciones al Artículo 116 de 25 de febrero de 1987.

Realmente, se trata de una reforma muy importante, pues no deja ningún lugar a dudas sobre la forma como debe dividirse el Poder público de los Estados. La reforma tiende a imponerle a las Legislaturas de los Estados la obligación de reformar y adicionar sus Constituciones con la finalidad de que incluyan en su parte orgánica esta concreta y precisa manera de dividir el Poder público de sus Estados. El Artículo Segundo Transitorio de la Reforma de la Constitución federal, les impone esta obligación a las Legislaturas de los Estados, otorgándoles el plazo de un año como máximo para proveer el debido cumplimiento del Decreto que reformó y adicionó el Artículo 116 de la Constitución General de la República.

Esta Reforma y Adición al Artículo 116, pretende establecer para todos los Estados de la Federación la misma forma de Gobierno para sus regímenes interiores, y la misma forma de División de Poderes. La reforma es una derivación del Artículo 49 constitucional, que expresamente consigna: "El Supremo Poder de la Federación se dividirá para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo. . .".

Gran parte del Artículo 116 reformado y adicionado, estaba contenido en fracciones del Artículo 115, ahora derogadas, pues se incluyen en el 116. Esta disposición establece lo siguiente: La fracción I de este Artículo dispone que los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años. Este requisito referido a la renovación del Poder Ejecutivo de los Estados, limita a seis años como máximo este ejercicio para una persona, en atención a un elemento republicano de la forma de Gobierno. Seis años es también el máximo para el cargo de Presidente de la República.

135. La elección de los Gobernadores y de las Legislaturas locales, de acuerdo al Artículo 116

Tanto la elección de los Gobernadores como la de los integrantes de las Legislaturas locales, será directa, es decir, por Sufragio depositado en las urnas electorales. Esta forma de elección es una derivación del régimen democrático como forma de Gobierno.

"Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados de despacho." La Constitución es muy terminante con este tipo de prohibiciones. Por supuesto, que cualquier mención distinta en una Constitución local, sería nula. Se trata de proteger la no reelección que tanto daño hizo a México. Los procedimientos, requisitos y formalidades

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

para la designación de Gobernadores interinos, provisionales, y sustitutos, es una materia reservada a las Constituciones particulares de los Estados, en atención a las siguientes prescripciones:

– "Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

"a) el gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluír el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación.

"b) el gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período."

–"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 al día de la elección. " TENA RAMIREZ, al comentar estos requisitos, anteriormente contenidos en el Artículo 115, y ahora en el Artículo 116, comenta: "Dentro de la defectuosa redacción del precepto consideramos que la ciudadanía mexicana por nacimiento es condición insustituible para ser gobernador; sobre esa base la alternativa se produce entre los otros dos requisitos: ser nativo del Estado o con residencia en él no menor de cinco años. Y es que, mientras el primer requisito hace referencia al antecedente de la sangre mexicana, que la Constitución toma en cuenta cuando se trata de funcionarios a quienes se encomiendan altas funciones de gobierno, las otras dos miran tan sólo al apego o al conocimiento del Estado que se va a gobernar, por lo que explicablemente el uno puede ser reemplazado por el otro."

–"El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellas cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

–"Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieran estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes."

136. El sistema de Diputados de

"En la legislación electoral respectiva se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales."

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

minoría en la elección de las Legislaturas locales, de conformidad a lo establecido en el Artículo 116

El Artículo 116 ordena expresamente que en la elección de los miembros para las Legislaturas locales tendrán que integrarse dichas Legislaturas bajo el sistema de "diputados de minoría" Para ello, resulta indispensable la introducción de este principio de reforma política, en las legislaciones electorales de los Estados. Estamos en presencia de un mandato constitucional obligatorio para la totalidad de los Estados. Creo, que si alguna Legislatura se integrara sin "diputados de minoría", estaría afectada dicha Legislatura de inconstitucionalidad. Igualmente estaría afectado de inconstitucionalidad la integración de cualquier Ayuntamiento por elección, cuando no se integrara bajo el principio de la representación proporcional, tal y como está establecido en la Fracción VII del Artículo 115 constitucional, a partir de las reformas y adiciones a esta disposición, de fecha 25 de febrero de 1987, y que fueron publicadas el 17 de marzo del mismo año.

El párrafo final de la fracción II del Artículo 116 impone a los Estados la obligación de integrar sus Legislaturas locales bajo el sistema de diputados de minoría, pero no especifica si estos diputados serán escogidos por medio del sistema de representación proporcional, o por el sistema de diputados de partido, o bien, por algún otro sistema. Considero, que el Artículo 116 solamente ordena que la integración de las Legislaturas de los Estados tendrá que componerse en parte con "diputados de minoría", pero el sistema para elegirlos es una cuestión que compete con entera libertad, a los Estados, es decir, a lo que prescriban sus legislaciones electorales locales.

137. La división de el Poder público de los Estados, según el Artículo 116 constitucional

El primer párrafo del Artículo 116 expresamente establece que "El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo".

Si analizamos el párrafo anterior veremos que no existe ninguna prohibición para que el Poder Legislativo de un Estado pueda integrarse con una Cámara de Diputados, y una Cámara de Senadores. No obstante que la Constitución General de la República no lo prohibe, las Constituciones de los Estados del país, sólo contemplan una sola Cámara: la de Diputados, conocida como Legislatura o congreso estatal. En cambio, en los Estados Unidos de Norteamérica, las Legislaturas de los Estados de la Unión se integran con dos Cámaras: la de Senadores, que es la más reducida; y la de Representantes, que es la más numerosa. Para BRYCE, el origen del bicamerismo se debe a que en ciertas Colonias de los Estados Unidos existió un pequeño Consejo del gobernador, además del cuerpo representativo popular, y en parte a la natural tendencia a imitar a Inglaterra con su Cámara de Lores y su Cámara de Comunes.

"Dos de nuestras primeras Constituciones locales —dice TENA RAMIREZ—

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

tomaron de modelo al bicamerismo norteamericano (la de Veracruz de 1825, Artículo 17, y la de Durango, de 1826, Artículo 22) y hubo otra, la de Yucatán (de 1825, Artículo 126 a 138) que, remontándose más al origen de la institución, estableció con el nombre de Senado un cuerpo consultivo del gobernador. Bajo la vigencia de la Constitución de 57 no se dio caso alguno de bicamerismo local, y aunque ningún Texto lo prohibe expresamente en la actualidad, cualquier tendencia a entorpecer a las entidades con una Cámara más, parecería a todas luces extravagante".

138. Los períodos de sesiones de las Legislaturas locales, y su ámbito Legislativo

Las Constituciones de los treinta y un Estados de la República Mexicana difieren en cuanto al número de períodos de sesiones de sus Legislaturas. Algunas establecen un sólo período, y otras dos, pero ninguna establece más de dos. Todas estas Constituciones tienen instituída la Comisión Permanente (en la Constitución federal la Comisión Permanente está regulada en los Artículos 78 y 79). Las facultades de las Comisiones Permanentes en los Estados son muy similares, consistiendo su misión fundamental en actuar en algunas cuestiones básicas, en ausencia del normal funcionamiento de los períodos de sesiones de las Legislaturas. Considero, que en esencia, las Comisiones Permanentes responden a la idea de que no debe de haber ningún vacío de autoridad por falta de ejercicio de uno de los Poderes constituídos.

Las Constituciones particulares de los Estados contienen la disposición por medio de la cual autorizan a las Legislaturas a legislar en todas aquellas materias que la Constitución federal no haya conferido expresamente a los Poderes federales. En vista a esto, no enumeran las materias en que sí puede legislarse localmente, enumerando, en cambio, las facultades más importantes a favor del Ejecutivo estatal y del Poder judicial. "El hecho mismo —dice TENA RAMIREZ— de que la función legislativa esté acotada estrechamente por la esfera federal, y a veces por imperativos de la Constitución del Estado, resta importancia a la ausencia de un catálogo de facultades que en rigurosa técnica constitucional debería existir". Por mi parte, considero que las Constituciones de los Estados deben necesariamente de enumerar las facultades de las Legislaturas, no por el hecho de que por no enumerarlos no pueden legislar, pues ya sabemos que pueden hacerlo, pues la Constitución federal faculta a los Estados para todas aquellas materias no conferidas expresamente a los Poderes de la Unión. La razón para que las Constituciones locales enumeren las facultades a favor de las Legislaturas y de los otros dos Poderes, es otra, y creo, muy importante: al enumerar y definir ciertas materias en que pueden legislar los Congresos estatales, y ciertas facultades y obligaciones a cargo de los otros dos Poderes, se convierten dichas facultades enumeradas y definidas por las Constituciones, en cuestiones de esencial cumplimiento por parte de los Poderes estatales, se convierten en compromisos ineludibles para las insti-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

tuciones del Estado, y no en meras cuestiones potestativas y discrecionales. Si por ejemplo, la Constitución de algún Estado establece un precepto por el cual la legislatura debe de legislar en materia de servicios públicos municipales en orden a principios de una verdadera protección social a las clases desprotegidas, en consecuencia, toda legislación tarifaria tendría necesariamente que incluír tarifas moduladas en base a las distintas capacidades de pago. La enumeración de facultades y obligaciones a cargo de los Poderes públicos ejerce una obligación vinculante entre la Constitución y los Poderes constituídos; y lo que es más, ejerce una vinculación entre la soberanía popular y las instituciones de los Estados.

139. El tema de las facultades enumeradas en las Constituciones de los Estados. La opinión de Bryce

Sobre el tema de las facultades enumeradas en las Constituciones de los Estados de la Unión Americana, BRYCE afirma: "El gobierno de un Estado es un producto natural que posee, desde luego, todos los poderes de no importa que gobierno. Por lo tanto, cuando se pregunta si la legislatura de un Estado puede hacer una ley cualquiera o si no la puede hacer, es de presumir que sí puede hacerla y se necesitan muy poderosas razones para probar que no la puede hacer. Esto puede estarle prohibido por una disposición que se encuentra en la Constitución federal o en la de el Estado. Pero es preciso demostrar que la prohibición de hacer esta ley existe realmente o, en otros términos, la Constitución de un Estado no es documento que confiere a la legislatura poderes definidos y especificados sino, por el contrario, un documento que fija y limita la autoridad general de que gozan los representantes del pueblo por el solo hecho de formar un cuerpo legislativo."

Otra de las grandes ventajas de que las Constituciones de los Estados enumeren y definan las facultades a favor de las Legislaturas, consiste en que no legislar sobre estas materias implicaría una falta grave en contra de la Constitución; falta cometida por omisión en una materia de indispensable legislación. Por ejemplo, si la Legislatura de un Estado no legislara hacendariamente, el fisco no podría constitucionalmente recaudar los impuestos y derechos correspondientes. A primera vista se podrá pensar que es muy difícil poder precisar algunos vacíos legislativos. Esto, por supuesto que no es así. Pongo como ejemplo concreto la necesidad de que las Constituciones locales enumeren a cargo de las Legislaturas una serie de materias contenidas en el Artículo 115 de la Constitución General de la República, que son, competencia de los Estados, y que actualmente en la mayoría de los Estados se dá un grave vacío de Legislación local. Por ejemplo, para el caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, a que alude el párrafo cuarto del Artículo 115, es indispensable la existencia de una Ley local que regule estos supuestos; pues bien, no conozco que en estos momentos algún Estado haya legislado en esta materia.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Este criterio se aplica también para el caso de suspensión de Ayuntamientos, y para la suspensión o revocación de mandato de algún miembro de un Ayuntamiento.

140. La cuestión de las "Bases Normativas" a que alude la fracción II del Artículo 115 constitucional

Los ejemplos se multiplican: las leyes que establezcan las "bases normativas" a que alude la fracción II del citado Artículo 115, es otro caso más de grave ausencia y vacío legislativo. Lo es también, la falta de Legislación en la mayoría de los Estados en materia de servicios municipales (los enumerados en la fracción III del Artículo 115). Otro ejemplo más, de este serio vacío Legislativo estatal, consiste en la falta de Leyes en materia de coordinación y asociación entre Municipios de un mismo Estado. Otro ejemplo más, consiste en la falta de Leyes en la mayoría de los Estados de zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. El vacío Legislativo, también, en materia de relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, y la falta de Legislación para introducir el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios, tal y como está previsto en la fracción VIII, recientemente reformada y adicionada, del Artículo 115 constitucional. Y se dá también el gravísimo caso en muchos Estados, de la expedición de Leyes Orgánicas municipales en base a las reformas y adiciones al Artículo 115.

Ejemplos como estos hay muchos más, que revelan una gravísima carencia legislativa estatal, que podría evitarse, o al menos minimizarse, si se enumeran y definieran en las Constituciones locales las materias de necesaria legislación estatal. Enumeradas y definidas, se convertirían en compromisos ineludibles para los Congresos locales, en vínculos entre las Constituciones y los Poderes públicos de los Estados, en compromisos forzosos para las instituciones estatales, por efecto del principio de Supremacía Constitucional, y por mandato de la soberanía popular expresado en las Constituciones de los Estados.

141. El Poder Ejecutivo y el Poder Judicial local en las Constituciones de los Estados

La totalidad de las Constituciones locales depositan el Poder Ejecutivo en una sola persona, denominada Gobernador. Las facultades del Gobernador están inspiradas en las facultades del Presidente de la República: velar por la observancia de las Leyes y el cumplimiento de las sentencias, expedir los Reglamentos, mandar la fuerza pública del Estado, expedir nombramientos, promover iniciativas de Leyes, otorgar indultos, vetar Leyes aprobadas por los Congresos locales, etc.

La totalidad de las Constituciones locales, mencionan cómo se integra el Poder Judicial; en la mayoría de los Estados, al más alto tribunal judicial se le denomina, "Tribunal Superior de Justicia en el Estado". Ahora, con las

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

reformas y adiciones al Artículo 116 constitucional, la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y la Leyes Orgánicas de los Estados, los cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados. La Constitución federal obliga a que los magistrados integrantes de los Poderes Judiciales locales, reúnan los requisitos señalados por el Artículo 95 de la Constitución General de la República. Por ser de gran importancia este punto para la materia del federalismo mexicano, me permito señalar tales requisitos: I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; II.- No tener más de sesenta y cinco años de edad, ni menos de treinta y cinco, el día de la elección; III.- Poseer el día de la elección, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de abogado, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello; IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y V.- Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en el servicio de la República por un tiempo menor de seis meses.

142. Los requisitos establecidos en el Artículo 116 constitucional a los Estados, para la integración de sus Poderes Judiciales locales

El Artículo 116 constitucional establece una serie de requisitos para los Poderes Judiciales de los Estados. Se trata de disposiciones obligatorias, y que sería ideal que contemplaran las Constituciones locales y las Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales. Estos requisitos son los siguientes: "Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la admistración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otros ramos de la profesión jurídica.

"Los jueces de primera instancia y los que con cualquiera otra denominación se creen en los Estados, serán nombrados por el Tribunal Superior o por el Supremo Tribunal de Justicia de cada Estado.

"Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidad de los Servidores Públicos de los Estados.

"Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuída durante su encargo."

El Tribunal Superior de Justicia es un cuerpo colegiado que se integra por magistrados clasificados como numerarios y supernumerarios, o también

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

denominados como propietarios o suplentes. No existe una regla que especifique el número de miembros que integran a este Tribunal. La Constitución de cada Estado señala el número de magistrados con que se integrará este Tribunal Superior de Justicia. En el caso de los Estados de Jalisco, Morelos y Tlaxcala, el número de magistrados lo señalan sus respectivas Leyes Orgánicas del Poder Judicial.

"Existen dos métodos básicos para el nombramiento de los magistrados —afirma el gran municipalista GUSTAVO MARTINEZ CABAÑAS, en su excelente obra: La Administración Estatal y Municipal en México, editada por el Instituto Nacional de Administración Pública—; en el primero, el gobernador realiza los nombramientos y el Congreso local o la Comisión Permanente los aprueba o ratifica. En el segundo caso, el Congreso realiza los nombramientos con base a una terna propuesta por el gobernador del Estado.

"Estas dos fórmulas son las que se utilizan de manera indistinta en casi todos los Estados de la República, salvo el caso excepcional del Estado de Coahuila, en el que los magistrados son nombrados por el Congreso del Estado, pero a propuesta en terna que hagan los Ayuntamientos de la entidad.

"Los magistrados duran en su encargo seis años, coincidiendo con el período de ejercicio del gobernador, pudiendo además ocupar el cargo nuevamente. Pueden ser relevados de su cargo sólo cuando observen mala conducta y con previo juicio de responsabilidad; el gobernador del Estado está facultado para promover tal remoción, la cual debe ser solicitada al Congreso local. Asimismo, el cargo es renunciable sólo cuando sea por causa grave calificada por el Congreso o por la diputación permanente, o bien, cuando sea por alguna causa prevista en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la entidad federativa de que se trate."

143. Los procedimientos de reforma a las Constituciones de los Estados

Una de las cuestiones más importantes de las Constituciones locales consiste en el procedimiento para reformar el Texto constitucional. La mayoría de las Constituciones de la República son de tipo rígido, al exigir para toda reforma a la Constitución el voto mayoritario, y por lo general, de dos tercios de los integrantes de la Legislatura y de los Ayuntamientos. En seis Constituciones locales, el procedimiento es distinto: una Legislatura propone la reforma, y la siguiente Legislatura la acepta, o bien , la rechaza. Las Constituciones de Yucatán y la de Hidalgo, responden al tipo de Constituciones flexibles, pues solamente es necesario dos tercios del total de los diputados para aprobar alguna reforma a sus Constituciones.

144. La cuestión de la ciudadanía en las

En materia de ciudadanía, las Constituciones de los Estados parten del principio de la ciudadanía mexicana, no habiendo, en consecuencia, una ciuda-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Constituciones locales

danía típicamente estatal. Caso distinto sucede en los Estados Unidos de Norteamérica, en donde sí existe una ciudadanía estatal, independientemente de la ciudadanía nacional. En los Estados de la Federación mexicana sí existe, en cambio, el concepto de vecindad, que se aplica para aquellas personas no nativas del Estado pero que han residido durante cierto tiempo.

145. La facultad del Senado para nombrar Gobernador provisional de un Estado. La opinión de Tena Ramírez sobre esta cuestión

TENA RAMIREZ, llama la atención acerca de un precepto previsor, cuya importancia ha pasado inadvertida para la mayor parte de las Constituciones locales. "Según lo veremos en su oportunidad, la facultad que confiere al Senado la fracción V del Artículo 76 (se refiere a la Constitución federal) para nombrar gobernador provisional de un Estado cuando han desaparecido todos los poderes constitucionales, es facultad que se ejercita siempre y cuando la Constitución del Estado no prevea el caso, lo cual quiere decir que, si existiere la previsión en el ordenamiento local, nunca podría llegar al gobierno del Estado un gobernador designado por la autoridad federal. A pesar de la importancia de esta previsión para la autonomía local, solamente la contienen nueve Constituciones: las de Nuevo León (Artículo 144), Chihuahua (Artículo 35), Zacatecas (Artículos 130 a 133), Tabasco (Artículo 34, reformado en 1946), Querétaro (Artículos 174 a 176), Nayarit (Artículo 138), Guerrero (adiciones de 1930), Tamaulipas (Artículo 156), y Michoacán (Artículo 164). Los dos últimos se refieren expresamente al caso de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución Federal".

146. La importancia de las Constituciones locales para los Artículos 41 y 133 de la Constitución Federal. La naturaleza y alcance de estos Textos Jurídico-Políticos particulares

Para terminar con lo relativo a las Constituciones locales hay que advertir lo siguiente: se trata de los Textos jurídico-políticos más importantes de los Estados. No por el hecho de que las Constituciones locales no puedan contravenir lo estatuído por la Constitución General de la República, signifique, que aquellas pierdan importancia, o que de plano, sean innecesarias. Las Constituciones locales son documentos indispensables, y expresan la autonomía, libertad y soberanía de los Estados de la Federación. Los Artículos 41 y 133 constitucionales contemplan a las Constituciones locales como Textos indispensables para el ejercicio de la soberanía de los Poderes de los Estados, y para la aplicación de las Leyes y el Derecho.

Ahora bien: la pregunta crucial no consiste en saber el grado de importancia de estas Constituciones particulares, sino saber si dichos Textos reflejan las necesidades jurídico constitucionales de cada Estado. Desafortunadamente, creo que se ha desvalorizado gravemente la naturaleza, el contenido jurídico-político, y el alcance de estas Constituciones. Lo que probablemente ha agravado el problema ha sido, seguramente, la creencia de que una Constitución local muy poco o nada puede hacer ante las limitaciones y regulaciones

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

impuestas a los Estados de la Federación, por parte de la Constitución General de la República.

Es cierto, que las Constituciones locales "en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal", pues así lo ordena el Artículo 41 de la Constitución federal. Y es cierto también, que las Constituciones locales no podrían instituír otras formas de Gobierno para los Estados que las ya instituídas por la Constitución General de la República, ni que tampoco podrán conferir facultades a los Poderes estatales, que ya haya conferido la Constitución federal a favor de los Poderes federales, pues como sabemos, los Estados tienen como facultades todas aquellas que no se hayan conferido en forma expresa a los Poderes de la Unión.

147. Las Constituciones locales juegan un importantísimo papel en la descentralización política y en el equilibrio de un federalismo instituído por la Constitución Federal

No obstante estas limitaciones, las Constituciones locales juegan un importantísimo papel en la descentralización política y en el equilibrio de un federalismo instituído por la Constitución federal. El Pacto Federal, no es otro que el creado libremente por los Estados, y que tuvo como resultado la creación de una República representativa, democrática y federal; República, que se compone, precisamente, de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación. Es decir, que la Federación es la forma de Gobierno que crearon los Estados; Federación que incluye por igual, al Orden federal y al Orden local.

Si los Estados constituyen el factor determinante de nuestra actual Federación, y si las Constituciones locales constituyen el ordenamiento político-constitucional superior en cada Estado, lógicamente se deduce la importancia capital de las Constituciones locales, las cuales no sufren mengua ni disminución alguna por la existencia de una Constitución federal que no es propia ni exclusiva de los Poderes federales, sino que constituye el Ordenamiento fundamental de la Federación, es decir, de los Poderes de la Unión y de los Poderes de los Estados-miembros.

Pues bien, parece como si no se hubiera entendido plenamente el inmenso valor de las Constituciones locales, pues no han aprovechado las peculiaridades de cada región del país, para emprender con imaginación creadora, toda una serie de instituciones y valores jurídicos, capaces de fortalecer la autonomía estatal y los principios federalistas. La Constitución federal no impide a las Constituciones locales contemplar una serie de compromisos institucionales destinados a aprovechar las riquísimas peculiaridades regionales, y a corregir las más graves disfunciones sociales.

TENA RAMIREZ, en relación a las Constituciones locales, observa lo siguiente: "Las Constituciones expedidas bajo la vigencia de la federal de 24, se sirvieron de ésta para trazar sus esquemas; lo poco de originalidad que se alcanzó en ese primer ensayo se perdió cuando en la segunda etapa del fede-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

ralismo las Constituciones locales se plegaron servilmente a los trazos de la federal de 57; el fenómeno se repitió en 17; agravado por las desfavorables circunstancias en que se elaboraron las nuevas Constituciones (el país en guerra civil, los jefes militares improvisados en gobernadores, las asambleas constituyentes integradas por gente sin preparación). Sin otro modelo que su Constitución precedente y con el temor de incurrir en contradicción con la nueva Carta federal, no es de extrañar que casi todas las Constituciones que actualmente rigen en los Estados se compongan de Artículos tomados de los anteriores o copiados de la federal, envejecidos muchos de aquellos por el transcurso del tiempo e inútiles los segundos por estar su sitio en la Constitución General."

148. Los Estados de la Federación tienen el derecho a conservar la extensión y límites que hasta hoy han tenido (Artículo 45 y Artículo 104, fracciones IV y V constitucionales)

Uno de los derechos fundamentales de los Estados consiste, en que la Federación como organización política, tiene que garantizarles su existencia y su vida política autónoma. Hablé de la Federación como forma de Gobierno que cubre por igual a los Poderes de la Unión y a los Poderes de los Estados. Algunos de los derechos de los Estados en orden a conservar su vida política, son los siguientes (la Constitución federal no hace ninguna referencia a este tipo de obligación, pero ésta se deduce, de la misma estructura interna de la Federación):

a) Los Estados de la Federación tienen el derecho a conservar la extensión y límites que hasta hoy han tenido. Este derecho lo establece el Artículo 45 constitucional. En caso de que existiera un problema de límites de dos o más Estados, corresponde a los Tribunales federales resolver la controversia, de acuerdo al Artículo 104, fracciones IV y V. En estos casos, los Tribunales federales, son, prácticamente, la voz de la Federación; el juzgador inapelable en orden a proteger a los valores de la Federación como forma política y constitucional de Gobierno. Y siendo ésto así, estos Tribunales tienen la misión de que los Estados conserven sus extensiones y límites de acuerdo al Derecho y a la justicia.

149. Los Estados tienen el derecho de que los Poderes de la Unión los protejan contra cualquier invansión exterior (Artículo 89, fracción VI constitucional)

b) Los Estados tienen el derecho de que los Poderes de la Unión los protejan contra cualquier invasión exterior. Este derecho lo tienen de manera natural, pues de acuerdo a la Constitución federal, el Presidente de la República tiene la obligación de disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación (Artículo 89, fracción VI). En estricto sentido, cualquier invasión del exterior no es un ataque a un particular Estado, sino al territorio nacional, a la soberanía nacional.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

El derecho de los Estados a recibir protección contra cualquier invasión exterior está expresamente consagrado en el Artículo 122 constitucional, que expresamente 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 que sean excitados por la Legislatura del Estado, o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida".

150. Los Estados tienen el derecho y la garantía política de organizar sus Poderes públicos de acuerdo a la forma Republicana de Gobierno (Artículo 40 constitucional)

c) Los Estados tienen el derecho y la garantía política de organizar sus Poderes públicos de acuerdo a la forma Republicana de Gobierno. Este derecho y esta garantía, es, a la vez, una obligación ineludible. El fundamento de esta forma Republicana de Gobierno se encuentra en el Artículo 40 constitucional, que consigna que "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

La doctrina y jurisprudencia más calificadas en los Estados Unidos de Norteamérica, han entendido por "forma republicana" a la democracia representativa. En México, la "forma republicana" se entiende también en su gran dimensión de democracia representativa. Este es el espíritu del Artículo 40 constitucional.

151. Derechos de los Estados a pedir la protección federal en los casos previstos por el Artículo 105 de la Constitución General de la República

d) Los Estados tienen el derecho de pedir la protección federal, en todos aquellos casos en que se susciten controversias entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre los Poderes de la Unión y uno o más Estados. Este derecho está consignado en el Artículo 105 de la Constitución General de la República. En estos casos, la Constitución le encomienda la protección de estas formidables garantías políticas, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La actuación de la Suprema Corte no es en calidad de un Poder federal, sino como representante de la Nación, con la expresa finalidad de garantizar los valores supremos de la Federación, entendida como forma superior de organización política, que incluye y protege por igual, a los Estados y a los Poderes de la Unión.

Para el caso de los Estados Unidos, los Estados-miembros cuentan con el derecho a ser protegidos contra los disturbios internos, en aquellos casos en que un Estado sea incapaz de garantizar su propia protección interna. Este derecho se ejercita a petición de los Poderes Legislativos o Ejecutivos de los Estados. Al comentar el caso de los Estados Unidos, GARCIA PELAYO opina: "La autoridad federal encargada de proporcionar la protección es el Pre-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

sidente, cuya libertad en este aspecto se mueve dentro de amplios límites, pues, por un lado, puede rechazar la invitación si considera que las fuerzas del Estado bastan por sí solas para reprimir los desórdenes, y, por otro, puede intervenir sin requerimiento de las autoridades estatales, e incluso contra la voluntad de éstas, si entiende que los desórdenes impiden u obstaculizan la vigencia de las Leyes o el funcionamiento de los órganos federales (intervención de Cleveland en la huelga de Chicago de 1894, con protesta del Gobernador). La intervención presidencial, aunque no armada, pero sin requerimiento, ha sido frecuente con ROOSEVELT y TRUMAN".

152. Los Estados tienen el derecho a participar en la formación de la voluntad federal

e) Los Estados tienen el importantísimo derecho de participar en la formación de la voluntad federal, por el hecho de que la Constitución General de la República establece que habrá dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal. Este es el caso también de los Estados Unidos, en donde hay dos Senadores por cada Estado de la Unión. En México, y en los Estados Unidos, los Senadores son representantes de los Estados en la formación de la voluntad federal.

153. El derecho de los Estados a gozar de la protección federal en los casos de desastres ecológicos, inundaciones, etc.

f) Existe un derecho de los Estados que no está consignado en la Constitución, pero sí en cambio está previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año. Me refiero, a la ayuda financiera que el Poder Ejecutivo Federal otorga a los Estados de la República Mexicana, en todos aquellos casos en que se presentan inundaciones, sequías, desastres ecológicos, epidemias, etc. El Presupuesto de Egresos de la Federación incluye una serie de partidas presupuestarias para erogaciones imprevistas de este tipo. Estamos en presencia de uno de los derechos económicos de los Estados más importantes, y que se ha institucionalizado como una consecuencia de los principios de solidaridad política de la Federación como forma política de Gobierno.

154. El deber más importante de los Estados consiste en subordinarse a lo establecido por la Constitución General de la República. Los Artículos 103, 104, 105, 106 y 40 constitucionales

Los Estados, partes integrantes de la Federación mexicana, tienen a su cargo una serie de obligaciones ante la Federación, de la cual forman parte, como ante otros Estados de su igual condición. El Pacto Federal tuvo como causa la voluntad de los Estados federados. Este Pacto Federal, que se expresa constitucionalmente en la creación de la Federación como forma superior de organización política, exige, el fiel cumplimiento por los Estados integrantes, de observar una serie de limitaciones y actuaciones por parte de los Estados.

— La obligación más importante para los Estados consiste en subordinarse a lo establecido por la Constitución General de la República, en todas aquellas materias que de manera directa o indirecta tenga que ver con ellas.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

— "La Constitución federal —como acertadamente lo sostiene IGNACIO PICHARDO PAGAZA en su excelente obra, Introducción a la Administración Pública en México, editada por el Instituto Nacional de Administración Pública— además de otorgar validez a las Constituciones locales está por encima de aquellas. Es la Ley suprema del Estado mexicano y, por tanto, las Constituciones locales no pueden contener disposiciones contrarias a sus Normas. ¿Qué ocurriría con la Norma de una Constitución local que contrariara a lo dispuesto por una Norma de la Constitución federal? Corresponde al Poder Judicial Federal, por los procedimientos legales establecidos en la propia Constitución, declarar la inconstitucionalidad de la Norma específica violatoria. Serían nulos todos los actos realizados como resultado de la aplicación de una Ley inconstitucional. Naturalmente, ninguna otra Ley secundaria, es decir de rango no constitucional, del Orden federal o del Orden común puede contrariar los mandamientos de la Constitución federal. A este hecho jurídico se le conoce en la doctrina con el nombre de la supremacía de la Constitución."

— La subordinación de los Estados a los criterios definitivos de los Tribunales federales, o de la competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los supuestos y casos establecidos por el Artículo 103, fracciones II y III; por el Artículo 104, fracciones III, IV y V; y por los Artículos 105 y 106, todos, de la Constitución General de la República.

— Los Estados están obligados a organizar sus Poderes de acuerdo a la forma republicana y democrática, de acuerdo al espíritu del Artículo 40 constitucional.

155. Deberes de los Estados a dividir el ejercicio de sus Poderes públicos de acuerdo a lo establecido por el Artículo 116 constitucional

— Están obligados también, a dividir el ejercicio de su Poderes públicos, en un Poder Ejecutivo, en un Poder Legislativo, y en un Poder Judicial para cada Estado, imponiéndoseles la prohibición de poder reunir dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación; prohibiéndoseles también depositar el Poder Legislativo en un solo individuo. Estas prohibiciones tienen como objeto asegurar la División de Poderes, camino eficaz para garantizar que un Poder equilibre al otro. Esta forma de División de Poderes que se les impone a los Estados, lo consigna expresamente el párrafo primero del Artículo 116 constitucional, de acuerdo a las reformas y adiciones del veinticinco de febrero de 1987, y que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de marzo del mismo año. Estas reformas y adiciones se derivan de la necesidad de asegurar constitucionalmente una absoluta homogeneidad para todos los Estados, en la forma como deben de dividir para su ejercicio, sus Poderes públicos. El Constituyente Permanente quiso homologarlos con la forma observada por los Poderes de la Unión, de acuerdo al Artículo 49 constitucional.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

156. Deberes de los Estados a observar una permanente cooperación entre sí (Los Artículos 46, 119, y 121 de la Constitución Federal)

— Están los Estados obligados entre sí, a observar una permanente cooperación entre ellos. Por ejemplo, están facultados por el Artículo 46 constitucional, a "arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión". Cada Estado tiene obligación de entregar sin demora, a los criminales de otro Estado o del extranjero a la autoridad que los reclamen, de acuerdo a lo establecido por el Artículo 119. Igualmente, la cooperación está obligada para los Estados entre sí, a fin de que se den mutuamente de manera entera, fé y crédito a sus actos públicos, registros y procedimientos judiciales, de acuerdo a las bases contenidas en el Artículo 121 de la Constitución federal. Este Artículo 121 tiene su inspiración y fundamento en el Artículo IV, denominado: Directions for the States (Directrices para los Estados), Section I, de la Constitución Norteamericana.

Esta cooperación impuesta a los Estados entre sí, está sujeta a bases como las siguientes:

I. Las Leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorios fuera de él;

II. Los bienes muebles e inmuebles se regirán por la Ley del lugar de su ubicación;

III. Las sentencias pronunciadas por los Tribunales de un Estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro Estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste cuando así lo dispongan su propias Leyes.

Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otro Estado cuando la persona condenada se haya sometido expresamente, o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio;

IV. Los actos del estado civil ajustados a las Leyes de un Estado tendrán validez en los otros, y

V. Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus Leyes serán respetados en los otros.

— Los Estados no pueden establecer en sus territorios tribunales especiales ni expedir Leyes privativas. Jamás podrán aducir el derecho a ello en base a su autonomía legislativa, pues contravendría el Pacto Federal, expresado en la Constitución federal, que prohibe expresamente en su Artículo 13, las Leyes y Tribunales de este tipo, tanto al Poder central, como a los Poderes de los Estados.

157. Deberes de los Estados en materia

— Los Poderes de los Estados no pueden darle efecto retroactivo a alguna de sus Leyes; como tampoco podrán privar de la vida, de la libertad o de las pro-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

de garantías individuales

piedades de alguna persona, sino mediante juicio que necesariamente tendrá que ser seguido ante los tribunales previamente establecidos, y en el que forzosamente tendrá que cumplirse con las formalidades esenciales del procedimiento (siempre regulado por una Ley) y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Las garantías de legalidad, irretroactividad y de seguridad jurídica, están establecidas en los Artículos 14 y 16 constitucionales. Ninguna legislación o acto de autoridad estatal podrá contravenir lo dispuesto en estas Normas. Contra su violación procede el Juicio de Amparo; y en algunos casos, la pérdida del empleo y la consignación penal al funcionario infractor.

— Los Estados no podrán alterar las garantías y derechos establecidos a favor del hombre y del ciudadano, por la Constitución General de la República. Cualquier convenio o tratado que tenga este fin, será nulo, por disposición expresa del Artículo 15 constitucional.

— La Federación exige que ningún Estado lleve a cabo actos que se traduzcan en una desigualdad jurídica, pues ello atenta contra el principio de que "todos son iguales ante la Ley". El Artículo I constitucional establece con toda claridad la igualdad de todos los individuos para gozar de la totalidad de las garantías otorgadas por la Constitución federal; "garantías que no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y condiciones que ella misma establece". Los casos y condiciones a que se refiere, son, precisamente, los comprendidos en el Artículo 29 de la propia Constitución. Y aquí, se deriva otra obligación para los Estados: la de no oponerse ni tratar de subsanar la suspensión de garantías constitucionales decretada en sus territorios por parte del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de este, de la Comisión Permanente.

Toda suspensión de garantías constitucionales de acuerdo al Artículo 29, obra efectos en todo el país, o bien, en un lugar determinado. Si no es, solamente en el Distrito Federal, lo sería necesariamente en uno o varios Estados. Pues bien, sí es así, los Estados en donde han sido suspendidas unas o varias garantías individuales, no podrán oponerse a esta suspensión, ni tratar de subsanar la suspensión. Se trata de una decisión, creo yo, no del Poder federal como Poder distinto al Poder estatal, sino de la responsabilidad compartida del Poder Ejecutivo Federal y del Poder Legislativo Federal, que actúan no como Poderes centrales, sino como representantes de la Nación, de la voluntad federal, es decir, de la Federación, entendida como forma de organización política de la Nación mexicana. Ante esta decisión de suspensión de garantías, los Estados están necesariamente obligados a prestar todo el auxilio necesario al Poder federal, para el más eficaz cumplimiento de la suspensión de garantías constitucionales.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

— A los Estados, el párrafo cuarto del Artículo 18 constitucional les impone la obligación de establecer instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores. No se trata de una recomendación, sino de una obligación expresa. El contenido y naturaleza de las Leyes para estas instituciones, es una cuestión que compete exclusivamente a las Legislaturas estatales.

158. A los Estados les está prohibido terminantemente celebrar ningún tipo de alianza, tratado, o coalición con otro Estado de la Federación, ni con las potencias extranjeras

— Una prohibición terminante para los Estados, consiste en que no pueden celebrar ningún tipo de alianza, tratado, o coalición con otro Estado de la Federación, ni con las potencias extranjeras. No puede con otros Estados, por la razón de que los Estados están unidos a una Federación, y ésta no admite ningún tipo de pacto entre Estados, pues ello rompería el fundamento de la misma Federación, fundamento que consiste en la cesión por parte de los Estados-miembros de una parte importante de su soberanía a favor de la Federación. En los Estados Unidos, los Estados de la Unión sí pueden celebrar convenios o pactos entre sí con la aprobación del Congreso federal. Este requisito constitucional no ha sido cumplido estrictamente, pues la judicatura ha sostenido el criterio de que solamente se requiere la aprobación del Congreso cuando el pacto o convenio tienda a acrecentar el Poder político de los Estados, pudiendo atentar de alguna manera con el ámbito de facultades de la Federación. En los Estados Unidos, los convenios entre Estados han experimentado un extraordinario desarrollo, especialmente en materia económica y sanitaria.

En México, sería muy deseable que la Constitución federal adicionara al Artículo 116 una fracción VII, en la que se autorizara expresamente a los Estados la celebración de convenios entre sí, entre dos o más Estados, para actuar conjuntamente en determinadas materias de desarrollo económico, de salud, de educación, abasto, prevención de delitos, etc. De alguna manera, esta práctica se ha venido dando en ciertos programas, pero sólo a manera de una débil coordinación. Este tipo de convenios adquirirían toda su fuerza legal, una vez que el Senado de la República los autorizara. El mejor antecedente para esta adición que propongo, lo da la fracción VI del Artículo 116.

En cambio, los Estados nunca podrán celebrar ningún tipo de alianza, tratado o coalición con cualquier potencia extranjera, pues esta es una competencia exclusiva del Presidente de la República, quien actúa, para estos efectos, como representante de la Nación (Fracción X del Artículo 89).

159. La Constitución Federal (Artículo 117, fracción III) priva a los Estados de la soberanía

— La Constitución priva a los Estados (Artículo 117, fracción III) de la soberanía monetaria, y los somete al sistema monetario y de emisión previsto en el Artículo 28, que ordena que la acuñación de moneda y la emisión de billetes quedará a cargo de un solo banco, mismo que tendrá el carácter de

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

monetaria, y el Artículo 28 les impide tener participación en materia de Banca y de Crédito

organismo descentralizado del Gobierno federal; es decir, que se trata de una competencia expresa a favor del Orden federal, no teniendo en consecuencia, ingerencia alguna, los Gobiernos de los Estados.

– En materia de Banca y de Crédito, los Estados no tienen participación alguna. El Artículo 28 otorga esta competencia en forma exclusiva al Estado (al Estado Federal Mexicano), sin que puedan prestar este servicio los particulares. El mismo Artículo 28 establece que el servicio de Banca y de Crédito será prestado a través de instituciones, en los términos que establezca la Ley Reglamentaria correspondiente. Pues bien, esta Ley le confiere en exclusiva al Gobierno federal las competencias necesarias para prestar al servicio público de Banca y de Crédito, sin que los Poderes de los Estados tengan competencia alguna. No hay, pues, para los Estados, ningún tipo de soberanía bancaria ni crediticia.

160. Los Estados no tienen ingerencia en el manejo de las "áreas estratégicas" (Artículo 28), y el Artículo 117 les impone una serie de prohibiciones expresas de carácter fiscal

Igualmente, los Estados de la Federación no tienen ningún tipo de competencia para hacerse cargo de alguna o algunas de las áreas estratégicas a que hace mención el Artículo 28 constitucional (acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía; comunicación vía satélite; emisión de billetes, petróleos y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarrilles; y todas las demás áreas estratégicas que señalen las Leyes expedidas por el Congreso de la Unión).

– El Artículo 117 constitucional les impone a los Estados una serie de prohibiciones expresas de carácter fiscal, obedeciendo estas restricciones a la necesidad de crear un solo espacio económico y de contener una serie de actividades bajo el control tributario del Poder federal, con total exclusión del fisco estatal. No Podrán los Estados gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio (Fracción IV); no pueden prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a sus territorios, ni la salida de ellos, a ninguna mercancía nacional o extranjera (Fracción V); tampoco podrán 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 (Fracción VI); también, no podrán 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 (Fracción VII).

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

161. Prohibiciones a los Estados en materia de empréstitos y en materia de comercio (diversas fracciones de los Artículos 73 y 117 constitucionales)

— Está prohibido a los Estados en forma expresa (Fracción VII) que puedan 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.

Esta prohibición se fundamenta en el hecho de que la celebración de empréstitos sobre el crédito de la Nación, es una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo Federal, previo las bases que para tal efecto establezca el Congreso de la Unión, de acuerdo a la Fracción VII del Artículo 73 constitucional.

— Por su parte, la Fracción IX del Artículo 73 de la Constitución, faculta al Congreso de la Unión para legislar con la finalidad de impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones. Esto se traduce en una prohibición a los Estados para actuar en materia de comercio estatal. Esta fracción IX está relacionada con las fracciones IV, V y VI del Artículo 117. La competencia en materia de comercio corresponde al Poder federal, pues así lo establece en forma expresa la fracción X del Artículo 73, al conferirle al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia de comercio. En cambio, en los Estados Unidos, los Estados sí tienen una serie de competencias para intervenir en el campo del comercio.

— A los Estados les está prohibido (fracción IX) gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

162. Las prohibiciones atenuadas, impuestas a los Estados por el Artículo 118. La opinión de Tena Ramírez sobre este punto

En relación a las prohibiciones atenuadas que le impone a los Estados el Artículo 118 constitucional, me permito transcribir la fundada opinión de TENA RAMIREZ: "En cuanto a las prohibiciones no absolutas que a los Estados se imponen, enuméralas el Artículo 118, que por cierto deberá desaparecer de la Constitución, pues su sola presencia en ella disloca y quebranta nuestro régimen.

"Según el citado Artículo 118, Fracciones I y II, los Estados no pueden, 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, así como tener en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra. Estas facultades pertenecen exclusivamente a la federación, según los Artículos 73, Fracción IX y 89, Fracción VI, pues es propio y característico de todo sistema federal que las aduanas exteriores y el ejército de mar y tierra estén bajo el control exclusivo e intransferible de la federación, ya que si algo es materia estrictamente federal, sin la cual no existiría el sistema, es lo relativo a las relaciones internacionales (diplomáticas y financieras) y la fuerza militar. La consecuencia de los Estados en esas facultades, cuando lo permite el Congreso de la Unión, según lo disponen las

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Fracciones I y II del Artículo 118, es, por lo tanto, un caso de delegación o transferencia de facultades que subvierte y aniquila el sistema federal.

"Pero más desafortunada aún, si cabe, es la hipótesis de la fracción III del mismo artículo, según la cual los Estados no pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión, hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera. Esto quiere decir que si el Estado de Sonora, verbigracia, obtiene permiso del Congreso de la Unión, puede hacer la guerra por su cuenta a Estados Unidos. Pero ello siempre y cuando haya tiempo de madurar la declaratoria de guerra y de alcanzar el permiso, pues sin necesidad de éste puede el Estado hacer la guerra en los casos de invasión y de peligro inminente que no admite demora; en estos casos, dice la segunda parte de la fracción II, los Estados darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

"Es increíble que los absurdos contenidos en la citada fracción hayan aparecido en la Constitución de 57 y, sin protesta de nadie, perduren en la vigente. Las entidades que componen un Estado Federal no existen internacionalmente; para los países extranjeros sólo existe la Unión, sujeto único de las relaciones internacionales. Es, pues, inadmisible que una de las entidades federativas se segregue de la Unión frente a los demás países para hacer por sí sola la guerra. Ni habría país alguno que tomara en serio la declaración de guerra de una entidad federativa aislada.

"La guerra se hace entre soberanías internacionales, no con fracciones del país carentes de soberanía.

"Menos que absurda es infantil la segunda parte de la fracción III. Claro está que en caso de invasión o de peligro tan inminente que no admita demora no sólo un Estado de la Federación, sino cualquier mexicano, está exceptuado de pedir permiso para hacer la guerra, la que se traduce en esos casos en la defensa del suelo nacional.

"Son tan opuestos a nuestro sistema y tan extraños a la realidad los mandamientos del artículo 118, que no es de llamar la atención que jamás se haya intentando ponerlos en práctica. Que sigan olvidados mientras llega el momento de que abandonen definitivamente el lugar que nunca debieron ocupar en nuestra ley suprema".

163. Obligaciones impuestas a los Estados por el Artículo 119 constitucional

— El Artículo 119 les impone a los Estados la obligación de entregar, sin demora, a los criminales de otro Estado o del extranjero a las autoridades que los reclamen. En estos casos, el auto del Juez que mande cumplir la requisitoria de extradición será bastante para motivar la detención por un mes, si se tratase de extradición entre los Estados, y por dos meses cuando fuere internacional.

Este Artículo 119 encuentra su inmediato antecedente en el Artículo 113 de la Constitución de 1857, que expresamente decía: "Cada Estado tiene

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

obligación de entregar sin demora los criminales de otros Estados a la autoridad que los reclame." El Constituyente del 17 impuso a los Estados la obligación adicional para el caso de los criminales del extranjero, y adicionó también el Artículo en cuanto a los plazos: de uno y dos meses como máximo para los extranjeros, entre los Estados, y el extranjero, respectivamente. Para el supuesto aplicable a los criminales de los Estados, se aplica la Ley de 9 de Enero de 1954, reglamentaria de la primera parte del Artículo 119; y para el supuesto de las extradiciones internacionales, se sigue aplicando de manera anacrónica la Ley Federal de 18 de mayo de 1897, que en sentido estricto, no reglamenta la segunda parte del Artículo 119, pues se expidió para regular las extradiciones a petición de países extranjeros.

164. Importantes obligaciones para el sistema federal mexicano que les impone a los Estados el Artículo 121

El Artículo 121 les impone a los Estados una serie de obligaciones de gran importancia para el sistema federal mexicano. Se trata de Normas de naturaleza constitucional, y propias también, del Derecho Internacional Privado. TENA RAMIREZ, opina sobre el particular, lo siguiente:

"El artículo 121 impone a cada Estado de la Federación la obligación de dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. Mientras entre naciones soberanas esa obligación no existe, si no es porque la aceptan voluntariamente en virtud de convenciones internacionales o por expresión espontánea de sus propias leyes, los Estados de la federación la tienen como obligación impuesta por el Constituyente. Todo acto pasado ante la autoridad de un Estado, es válido para todos los demás; obligación es esta cuya existencia viene a corroborar que no hay en nuestro régimen federal a lo que la Constitución llama impropiamente soberanía de los Estados.

"Mas no basta con la existencia del acto, sino que es necesario probarla ante las autoridades de los demás Estados donde va a tener efectos, así como fijar el alcance de dichos efectos. No habría razón alguna para que la Constitución federal impusiera las normas de la prueba y el alcance de los efectos para el Estado donde se engendró el acto, pues tales normas pertenecen al derecho común, el cual es de la competencia de los Estados. Pero cuando la prueba debe ofrecerse y los efectos producirse en otras entidades federativas distintas a aquella que fue cuna del acto, entonces la Constitución federal debe intervenir para fijar las reglas relativas, de modo que quede a salvo y sea eficaz el principio original de que todo acto pasado ante la autoridad de un Estado, es válido para todos los demás. Con ese objeto la Constitución encomienda en su artículo 121 al Congreso de la Unión la expedición de leyes que prescriban la manera de probar en un Estado los actos verificados en otros, así como señalar en tales casos el efecto de los mismos actos de acuerdo con las bases consignadas en el precepto".

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

165. La obligación a cargo de los Estados consignada en el Artículo 120 constitucional, en el sentido de que los Gobernadores están obligados a publicar y hacer cumplir la Leyes federales. Nuestros antecedentes constitucionales, y opinión de la Doctrina

— Otra de las obligaciones a cargo de los Estados, y que ha sido muy discutida por la doctrina mexicana, consiste en lo consignado en el Artículo 120: "Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales."

Se trata de una disposición constitucional sin ninguna aplicación práctica, pero que en cambio sí resulta útil analizarla, debido a los principios federalistas en juego.

Que los gobernadores de los Estados estén obligados a publicar y hacer cumplir las Leyes federales, es un requisito sin antecedentes en la Constitución de 1824. En el Constituyente del 56, decía ARRIAGA, se pretendía que los gobernadores publicaran las Leyes federales, pero éstos "las publicaban, las obedecían, las aplicaban o dejaban de hacer, según lo creían conveniente". Para dar una solución a este problema, la Constitución del 57 en su Artículo 114 expresamente consignó esta obligación a cargo de los Gobernadores: "Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales". El precepto pasó en forma idéntica a la Constitución de 1917.

En el Constituyente de 1857 se debatió si los gobernadores deberían de ser los agentes de la Federación, como lo venían siendo desde hacía tiempo, o bien, si la obligación de cumplir y hacer cumplir las Leyes federales debería de corresponder a funcionarios federales. Algunos Constituyentes afirmaban que si se hacía de los gobernadores agentes de la Federación, se comprometería seriamente la soberanía de los Estados. En cambio, quienes defendían la tesis de que los gobernadores estaban obligados a publicar y hacer cumplir las Leyes federales, era con el propósito de que la vigencia de las Leyes federales no quedara a merced de los gobernadores, pues ello sería en demérito de los Poderes federales.

Por fortuna no prosperó en el Constituyente del 57 la idea de que los gobernadores fueran los agentes de la Federación. Si esto hubiera sido así, se habría perdido la oportunidad de consolidar el sistema federal mexicano.

La discusión del Artículo 114 por los Constituyentes del 57, planteó a juicio de TENA RAMIREZ, uno de los problemas medulares del federalismo, que había suscitado análogas discusiones en la Asamblea de Filadelfia. "Nos referimos —dice TENA RAMIREZ— al problema que planteó en Norteamérica el 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 propios 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. No hay en la Cons-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

titución norteamericana un artículo semejante a nuestro artículo 120, porque las ideas que presidieron el nacimiento de éste hubieran dislocado el sistema que se adoptaba. Pero sí hay en la organización total que erige aquella Constitución elementos bastantes para entender que el gobierno federal, por nacional y al mismo tiempo independiente de los Estados, tiene su personal propio que actúa en toda la extensión del territorio nacional, sin invadir la órbita coexistente de la burocracia de los Estados. Subordinar en todo o en parte un personal a otros sería contrario a la naturaleza coextensa y autónoma de la federación y de los Estados".

Por supuesto, que el Artículo 114 de la Constitución del 57 no tuvo ninguna inspiración federalista, como tampoco la tuvo el idéntico Artículo en la Constitución del 17. Ninguno de estos dos Congresos comprendieron cabalmente la esencia de la coextensión del ámbito federal y del ámbito de los Estados en un mismo territorio. Los Poderes federales ejercen su jurisdicción en la totalidad del territorio nacional, ejerciendo en ese mismo territorio una distinta jurisdicción los Estados, pero cada uno de estos dos Ordenes de Gobierno, de acuerdo a sus facultades por medio de sus propios funcionarios.

La actuación coextensa de dos Ordenes de Gobierno distintos, en un mismo territorio, constituye uno de los principios medulares del federalismo. En cambio, subordinar a funcionarios de los Estados a la autoridad federal, es romper esta coexistencia, creándose prácticamente un solo mando, y dejándose a las autoridades estatales sin libertad ni independencia. Cualquier tipo de subordinación de la autoridad estatal a la federal, implica un atentado a la dignidad de los Estados. El federalismo se sostiene gracias a la naturaleza autónoma y coextensa de dos Ordenes de Gobierno en un mismo territorio. Un mismo espacio físico no impide la autonomía y ejercicio coextenso de dos jurisdicciones diferentes. En cambio, la Confederación no admite la autonomía e independencia de los Estados en un territorio en el que ejerce su jurisdicción el Poder central.

Nuestro actual Artículo 120 constitucional, no responde, pues, al más mínimo principio federalista. Se trata de una Norma sin ningún contenido práctico, y sí en cambio, de una mentalidad centralista. Por principio de cuentas, el Gobierno federal tiene todos los medios necesarios a su alcance para publicar y hacer que se cumplan sus Leyes federales. Y además, la independencia, autonomía y libertad de los Estados, no permite constitucionalmente, que los gobernadores de los Estados sufran una subordinación ante el Poder central.

La primera parte del Artículo 120 le impone a los gobernadores la obligación de publicar las Leyes federales. ZENDEJAS en el Constituyente del 56 decía que la obligación de "publicar" las Leyes federales no es la de "promulgarlas". "Publicar" las Leyes consiste en hacer saber a los habitantes del Estado la existencia y el contenido de la Ley federal.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Dice TENA RAMIREZ que aun constreñida a estos límites la obligación de los gobernadores, faltaría saber cuáles serían los efectos de su incumplimiento. "¿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?" Este admirable constitucionalista, que es TENA RAMIREZ comenta: "Al triunfo de la República, el Secretario de Relaciones y de Gobernación, Lerdo de Tejada, giró a los gobernadores la circular de 16 de agosto de 67 por la que les hacía saber el acuerdo del Presidente de la República en el sentido de que 'las leyes, decretos y demás disposiciones de las autoridades federales son obligatorios por el hecho de publicarse en el periódico oficial del Gobierno Supremo '.

"Durante el período preconstitucional el secretario de Gobernación, Zubarán, giró desde Veracruz la circular de 6 de mayo de 1915, en cuyo primer párrafo reiteraba la tesis de Lerdo de Tejada y en el segundo asentaba lo que sigue: 'Pero teniendo en consideración que el artículo 114 de la Constitución de la República (después 120) impone a los gobernadores de los Estados la obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales, así como es conveniente que las disposiciones de carácter obligatorio tengan la mayor publicidad posible, a fin de que puedan llegar más fácilmente al conocimiento del pueblo, el C. Primer Jefe se ha servido disponer que se recomiende a usted la inserción en el periódico oficial del Estado de todas las Leyes, decretos y demás disposiciones que se publiquen en *El Constitucionalista*'. . .

"Ambas circulares se expidieron en situaciones semejantes, cuando la anarquía general había traído como consecuencia el debilitamiento del gobierno central y la indisciplina de los gobiernos locales. Fue preciso defender entonces la unidad del sistema federal, impidiendo que se hiciera uso de la tesis destructora que había campeado en el Constituyente y que al abrigo de las circunstancias podía hacer funcionar el peligroso precepto constitucional. En la circular de Veracruz se apuntaba, además, una aplicación de dicho artículo, entendiendo que la obligación de los gobernadores llevaba por fin dar una mayor publicidad a las leyes federales, para hacerlas llegar más fácilmente al conocimiento del pueblo.

"Nuestros comentaristas no captaron el problema, con excepción de Ramón Rodríguez. La Jurisprudencia de la Suprema Corte, por su parte, se ha enfrentado con dos problemas derivados del artículo 120. Plantea el primero la no aplicabilidad de una ley federal en el Estado donde no ha sido publicada por el gobernador; la jurisprudencia prevaleciente en este caso es en el sentido de que 'si 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 dejen de regir por su no publicación en alguna entidad federativa, supuesto que no hay sanción constitucional, y que

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

sería facultativo para aquellos mandatarios el cumplimiento del pacto federativo y de las leyes federales por el solo hecho de no publicar éstas en los territorios respectivos'."

En una nueva ejecutoria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, adopta la tesis anteriormente expuesta. Dice la Corte: "porque esa obligación se estableció cuando los medios de publicidad eran todavía imperfectos, con el fin de facilitar el conocimiento de las Leyes federales por los habitantes del país y porque su desobediencia sólo puede constituir un motivo de responsabilidad". (Amparo D. 7441/49/1a. RODOLFO MARIO ALANIS TREVIÑO; fallado por la Primera Sala el 8 de junio de 1953). El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ratificó la anterior tesis en las revisiones 4484/51, de GREGORIO GARZA GUZMAN, fallada el 10 de febrero de 1959 y 832/48, de Cooperativas de Autobuses, resuelta el 2 de junio de 1959.

Como afirma TENA, en cuanto a la publicación de las Leyes federales, el Artículo 120 ha sido hasta ahora un precepto totalmente inadecuado a nuestra doctrina, ignorado por el legislador e inutilizado por la jurisprudencia; "solamente la mala fe de ciertos litigantes lo exhuma de vez en cuando para excusarse, aunque sin resultado, de la obediencia a las leyes federales no publicadas por los gobernadores de los Estados".

La segunda parte del Artículo 120 le impone a los gobernadores la obligación de hacer cumplir las Leyes federales. Por fortuna, no hay quien defienda la absurda idea de que los gobernadores son los ejecutores de las Leyes federales. La doctrina constitucional mexicana, y nuestros principios federalistas rechazan tajantemente cualquier tipo de obligación a cargo de los gobernadores para el cumplimiento de las Leyes federales. Los gobernadores no son agentes del Poder federal, y por no serlo, no tienen obligaciones que competan a una jurisdicción distinta. Esto de ninguna manera significa que los gobernadores dejen de cumplir una Ley federal cuando la misma les confiera ciertas facultades ejecutivas o de colaboración, como es el caso de la Ley Federal de Reforma Agraria, en estos casos se trata de competencias compartidas con la autoridad federal.

La realidad, es que el Artículo 120 constitucional no se fundamenta en ninguno de los principios y valores del federalismo. Es una disposición contraria al espíritu de la descentralización política; y sí en cambio encubre una peligrosa mentalidad centralista que ya superamos en nuestro proceso histórico. Por todo ésto, lo deseable es la desaparición de este Artículo de nuestra Constitución Política.

166. El Artículo 122 constitucional

El Artículo 122, consagra lo que en la doctrina se conoce como "la garantía federal". Este precepto hace referencia a el "deber" que los Poderes de la

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

consagra lo que en la Doctrina se conoce como "la garantía federal". Explicación de este principio, y su estudio en las Constituciones de los Estados Unidos, Argentina y el Brasil

Unión tienen de proteger a los Estados contra la invasión o violencia exterior. El precepto dice que en cada caso de sublevación o trastorno interior les prestarán (los Poderes de la Unión) igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado, o por su Ejecutivo, si aquella no estuviera reunida.

Tanto este Artículo 120, como el Artículo 6o. de la Constitución Argentina, y el Artículo 6o. de la Constitución de Brasil, responden a una misma idea, y se derivaron de la Constitución Norteamericana, la que en su Artículo IV (Directions for the States), Sección 4 (Guarantees made to the States), dispone: "The United States guarantees (gives permanent assurance) that every state shall have a republican (representative) type of government, that it will protect each state against invasion, and if the legislature —or governor, when the legislature can not be convened— requests it, protection against domestic violence (riots; mob action)". Los Artículos de estas cuatro Constituciones tienen semejanzas, diferencias, pero sobre todo, las causas históricas que dieron origen a estos Artículos, fueron diferentes, pues son distintos países y distintos los tiempos históricos.

La Constitución norteamericana con su Artículo IV, Sección 4, ha pretendido, desde su creación, que el Gobierno nacional, garantice de manera permanente a los Estados-miembros, la protección a su forma republicana de Gobierno, en contra de invasiones y en contra de violencias suscitadas en sus territorios.

Por su parte, el Artículo 6o. de la Constitución Argentina dice: "El Gobierno Federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno o repeler invasiones exteriores y a requisición de sus autoridades constituídas, para sostenerlas o restablecerlas, si hubieren sido depuestas por la sedición o por invasión de otra provincia". Este Artículo tiene como origen el Artículo IV, Sección 4 de la Constitución norteamericana. Y al igual que ésta, tiene como fin garantizar la forma republicana de gobierno y obtener protección en contra de invasiones. El tratadista argentino (citado por TENA) RAUL BISAN, al comentar el Artículo 6o. de su Constitución, opina, que la intervención del Gobierno federal para estos casos es de dos tipos: 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 constituídas y con el propósito de sostenerlas o restablecerlas."

En la Constitución norteamericana, la protección fundamental se orienta a

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

garantizar la forma republicana de Gobierno de los Estados-miembros; lo que vendría a ser, una intervención reconstructiva. En este sentido, la Constitución Argentina, con sus modalidades, adoptó íntegramente el espíritu de la Constitución norteamericana.

Por su parte, el Artículo 6o. de la Constitución del Brasil dice: "El gobierno federal no podrá intervenir en los asuntos peculiares de los Estados salvo: 1o., para repeler una invasión extranjera o de un Estado con otro; 2o., para mantener la forma republicana federativa; 3o., para restablecer el orden y la tranquilidad de los Estados, a requisición de sus respectivos gobiernos; 4o., para asegurar la ejecución de las leyes y sentencias federales". Como vemos, la Constitución de Brasil, recogió, salvo sus propias modalidades, el espíritu del Artículo IV, Sección 4, de la Constitución norteamericana, pues lo que pretende es "mantener la forma republicana federativa", protegiendo a los Estados en contra de una invasión extranjera o de un Estado-miembro.

Tanto la Constitución Argentina como la del Brasil, recogieron de la Constitución norteamericana la tesis fundamental, consistente en garantizar a las provincias (en el caso de Argentina) y a los Estados (en el caso de Brasil) la forma republicana de Gobierno.

Si analizamos cuidadosamente el Artículo 122 de la Constitución Mexicana, encontraremos que sí se inspiró en el Artículo IV, Sección 4, de la Constitución norteamericana, pero omitiendo inexplicablemente la garantía de mantener la forma republicana de los Estados de la Federación. Es decir, dice TENA, que "no autoriza la intervención reconstructiva, sino sólo la ejecutiva. La forma reconstructiva de intervención ha sido fecunda respecto al derecho federal en los países que la han adoptado, se le considera como elemento indispensable del sistema y sirve de control legal de la forma republicana, puesto en manos de la Federación. Su ausencia en nuestro Artículo 122 es inexplicable; si su supresión fue deliberada en el Congreso de 56, que fue donde se presentó el Artículo, es cosa imposible de esclarecer, pues presentado en el proyecto el precepto tal como ahora aparece, fue aprobado sin discusión y por 64 votos contra 15 en la sesión de 11 de noviembre de 1856.

"No existe, por lo tanto, en nuestro derecho constitucional sino la intervención ejecutiva, que se ejercita en dos casos: de oficio, cuando hay invasión o violencia exterior; a petición de la legislatura del Estado o de su ejecutivo en su caso, cuando hay en el Estado sublevación o trastorno interior".

167. Interpretación de la primera y de la segunda parte del Artículo 122

El primer problema que se presenta al interpretar el Artículo 122, es cuando hace referencia a que los "Poderes de la Unión" son los que tienen el deber de proteger a los Estados. Esta protección solamente podría darse en el caso de que se presentara en algún Estado un problema de sublevación o de trastorno interior, pues nunca podría darse en el caso de invasión o violencia por

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

parte de otro país. Y no podría darse, por la sola razón de que los Estados-miembros carecen de personalidad internacional. En el supuesto de una invasión o violencia por parte de otro país, no se estaría atacando a un Estado de la Federación, sino a la Nación, al país en su conjunto. Por esta razón, es innecesaria la primer previsión a que alude el Artículo 122.

En cambio, en la previsión a que hace referencia la segunda parte del Artículo, sí se requeriría el auxilio del Gobierno federal. El problema se presenta en virtud de que el Artículo 122 habla de "Poderes de la Unión", no especificando en qué casos intervendría cada uno de los tres. Considero, que el Constituyente hizo referencia a los Poderes de la Unión, dando por supuesto que se refería al Ejecutivo Federal, por ser el único que cuenta con los medios para prestar un auxilio de este carácter.

El Artículo IV, Sección 4, de la Constitución norteamericana deposita la responsabilidad de garantizar la forma republicana de Gobierno de los Estados-miembros, en "The United States", es decir, en el Gobierno federal. El Derecho Constitucional norteamericano determinó por medio de la Ley de 1795, que la intervención ejecutiva le corresponde al Presidente de los Estados Unidos; y para el caso de la intervención reconstructiva, el Tribunal Supremo declaró que corresponde al Congreso federal, según se resolvió en los casos de LUTHER vs. BORDEN, y TEXAS vs. WHITE.

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se ha pronunciado en ningún sentido, es decir, si acoge la tesis norteamericana, o bien, si impone alguna modalidad distinta. A la Corte le corresponde interpretar la Constitución. Mientras no se pronuncie en algún sentido, el Artículo 122 es impracticable, pues de acuerdo al precepto, la protección puede quedar tanto a cargo del Congreso de la Unión, como del Poder Judicial Federal, o bien, del Ejecutivo Federal, que sería lo más adecuado.

168. Opinión de Tena Ramírez en relación a la segunda parte del Artículo 122

"En cuanto a la segunda parte del 122 —afirma TENA RAMIREZ— idéntica a la correspondiente del 116 de la Constitución anterior, inició su vigencia con extraordinaria vitalidad, ya que desde el año de 69 hasta el de 74 (esto es, desde la restauración del orden constitucional hasta las reformas de Lerdo de Tejada) ocurrieron siete casos en que se invocó su procedencia. En todos ellos, sin excepción, se trataba de conflictos entre la legislatura y el gobernador, cada uno en solicitud de ayuda federal para vencer a su adversario. Con todo acierto don Emilio Rabasa repudió esta aplicación del precepto con las siguientes razones: "El artículo 116 era inadecuado para resolver los conflictos entre Poderes, porque se limita a imponer a los de la Unión el deber de proteger a los Estados cuando una sublevación interior interrumpa el orden público, y supone precisamente que el Legislativo y el Ejecutivo locales, amenazados por la revuelta, tienen un interés común. Y la experiencia enseñó

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

que no era éste el caso frecuente, puesto que todos los que se presentaron en cinco años consistían en desaveniencia entre los mismos Poderes en el ejercicio de sus funciones. A éstos se refirió la fracción VI que hemos citado, fracción que importa sin duda una limitación a la independencia local, pero que la necesidad impuso y la salud pública aconsejó para dar medios de resolución pacífica y legal a las desaveniencias que antes no tuvieron fin sino por resoluciones locales vergonzosas en el seno de una República Federal, o por la aplicación forzada de un precepto sin relación con los casos jurídicos, que, por otra parte, lastimaba más gravemente la independencia interior de los Estados".

169. La aplicación de la fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Federal. Los casos de sublevación y de trastorno interior

Actualmente, es muy reducida la aplicación del Artículo 122, pues en caso de alguna sublevación o trastorno interior, los Poderes del Estado serían los avocados a resolverlos, y si la sublevación o trastorno tuviera como causa las diferencias políticas entre el Ejecutivo y la Legislatura estatal, en este caso, se aplicaría la Fracción VI del Artículo 76, que expresamente dispone como facultad del Senado: "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. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado".

Creo, que aún no se ha analizado lo suficiente esta fracción. Su redacción no es lo suficientemente explicativa, por lo que es necesario que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con motivo de alguna intervención de este tipo, pronuncie su criterio de una manera ampliamente razonada. La Corte es la única que puede interpretar la Constitución, por lo que es indispensable que pronuncie su criterio sobre esta facultad del Senado. Recordemos, que es competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley.

Los supuestos de intervención de la Corte son varios, pero para el propósito del análisis de la Fracción VI del Artículo 76, bastaría cualquiera de ellos, a fín de que la Corte se avoque a analizar la naturaleza y el alcance del Artículo 122. La Corte, en una sólida interpretación constitucional, tendrá necesariamente que interpretar esta disposición no solamente por su aislado contenido, sino de una manera integrativa, es decir, tomando en cuenta los conceptos de autonomía e independencia estatal, los principios y valores de nuestro federalismo, y los peligros de una desbordada intervención por parte del Poder federal.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

El Artículo 122 sí es potencialmente aplicable para los casos de sublevación o trastorno interior. La Corte, tendrá que entrar al análisis de qué se entiende por sublevación, y de cuál es su diferencia con el de "trastorno interior". Creo, que en ambos casos, debe de tratarse de una situación de hecho grave, que perturbe el normal funcionamiento de las instituciones públicas, y que la situación de hechos que se viva, se traduzca en una permanente violación a la Constitución federal y a la Constitución del Estado, poniéndose en peligro real a la sociedad. Considero, que la sublevación y el trastorno interior tendrá que ser originado por el hecho de no querer someterse al Derecho y a los procedimientos legales establecidos. Toda sublevación, y todo trastorno interior, para que lo sean, tendrán que producir una perturbación de la paz pública y un rompimiento del orden constitucional. Podrá o no haber usurpación del Poder público, pero siempre tendrá que darse una situación de incapacidad y de impotencia por parte de las autoridades locales, para solucionar la situación grave de hecho que se vive en ese momento.

El trastorno interior puede causarse por la ingerencia de un Poder sobre el ámbito constitucional de otro Poder. En este caso, creo, para que el trastorno interior exista, necesariamente la situación de hecho tendrá que ser la causante de un rompimiento del orden constitucional, y de una prolongación permanente del Orden constitucional violado, que obstruya e impida el funcionamiento normal del Poder invadido y usurpado.

Las cuestiones de delincuencia de alta peligrosidad dadas con cierta permanencia en una parte o en la totalidad del Estado, pueden causar un verdadero "trastorno interior". La calificación, del Estado de hecho, los supuestos, los elementos esenciales, la previsión de consecuencias, los principios constitucionales violados, el estado de peligrosidad de la situación de hecho, el concepto de paz pública, la naturaleza de una perturbación del interés público, son cuestiones fundamentales que tendrán que ser analizadas e interpretadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fín de que los Poderes de la Unión puedan proteger (de acuerdo a una estricta interpretación constitucional) a los Estados, de conformidad a lo previsto por el Artículo 122 constitucional. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su Informe anual, o con motivo de algún caso que analice en base al Artículo 105 constitucional, tiene la obligación y la gran responsabilidad de interpretar estas Normas constitucionales. De su justa y atinada interpretación depende el enriquecimiento y solidez del federalismo mexicano, o bien, su debilitamiento. La Corte tiene la enorme misión de complementar al sistema federal, en base al pronunciamiento de criterios de interpretación sobre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

170. Las reformas y adiciones a la

Debemos a BRYCE la acertada clasificación de las Constituciones en rígidas y flexibles. La Constitución norteamericana, al igual que la de México, corres-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Constitución General de la República. La indispensable participación de los Estados para reformar y adicionar la Constitución

ponde al tipo de Constitución rígida, en virtud de que las reformas y adiciones a su Texto se llevan a cabo por un Organo distinto al Poder Legislativo Ordinario, y por el hecho de emplearse un procedimiento constitucional único y exclusivo para este propósito.

El Artículo 135 constitucional prevé la posibilidad de que la Constitución pueda ser adicionada o reformada. Esta Norma distingue la adición de la reforma, siendo la primera la agregación de algo nuevo a lo ya existente; es, tratándose de leyes —sostiene TENA RAMIREZ—, añadir un precepto nuevo a una ley que ya existe. Toda adición supone la supervivencia íntegra del texto antiguo, para lo cual es necesario que el texto que se agrega no contradiga ninguno de los preceptos existentes; pues si hubiere contradicción, el precepto que prevalece es el nuevo, en virtud del principio de que la norma nueva deroga la antigua, razón por lo que en este caso se trata de una verdadera reforma, disfrazada de adición, ya que hay derogación tácita del precepto anterior para ser reemplazado por el posterior, incompatible con aquél.

"Reforma es también la supresión de un precepto de la ley, sin sustituírlo por ninguno otro; en ese caso la reforma se refiere a la ley, que es la que resulta alterada, y no a determinado mandamiento.

"Reforma es, por último, en su acepción característica, la sustitución de un texto por otro, dentro de la ley existente".

Este Artículo no dice a quién le corresponde promover la iniciativa para reformar o adicionar la Constitución. En cambio, la Constitución norteamericana en su Artículo V, puntos 1 y 2, establece con toda claridad que la iniciativa de enmiendas corresponde al Congreso con el voto afirmativo de dos tercios de ambas Cámaras (la de Representantes, y la del Senado), pudiendo corresponder también a una Convención convocada por el Congreso (federal) a requerimiento de dos tercios de las Legislaturas de los Estados. En Estados Unidos este segundo procedimiento nunca ha sido usado. Como podemos ver, de acuerdo al Artículo V (Amending the Constitution), la iniciativa de enmiendas puede partir del Congreso federal, o bien de los Estados-miembros.

A pesar de que nuestra Constitución no dice a quién le corresponda la iniciativa para promover las reformas y adiciones, nuestra práctica constitucional (sin una Norma expresa y clara) ha reconocido que tal iniciativa le corresponde al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y a las Legislaturas de los Estados. Se ha pretendido fundar la competencia de esta iniciativa en el Artículo 71 constitucional, que confiere a estas autoridades el derecho de iniciar Leyes o Decretos. En un estricto sentido constitucional, los Artículos de la Constitución no son Leyes. Para nuestra Constitución, las Leyes son todas aquellas disposiciones de carácter abstracto, general y coactivo, aprobadas por el Congreso de la Unión y sancionadas por el Presidente de la República. La aprobación de una Ley federal no requiere de la aprobación de las Legislaturas de los Estados, como en cam-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

bio sí es necesario para cualquier reforma o adición a la Constitución General de la República. Sería deseable una reforma y adición al Artículo 135 constitucional, con el objeto de que se precisara a quién o a quiénes les corresponde promover iniciativas de reformas o adiciones al Texto consitucional.

171. El criterio de la Doctrina y de la judicatura norteamericana sobre la reforma constitucional en los Estados Unidos

La doctrina y la judicatura norteamericana han dejado firme el criterio de que la reforma constitucional es un "acto sustantivo", independiente del proceso legislativo ordinario, lo que, por otra parte, responde a una de las características de las Constituciones del tipo rígidas. Este criterio es totalmente aplicable al caso de México, pues las reformas y adiciones a la Constitución se rigen por lo dispuesto en el Artículo 135, y no por la Sección II del Capítulo Tercero, dedicado a los procedimientos de la iniciativa y formación de las Leyes (Artículos 71 y 72). Por su parte, el fallo pronunciado por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en el caso de LESER vs. GARNETT, sostuvo el criterio de que las Legislaturas de los Estados, al intervenir en la ratificación de la reforma (Artículo V), cumplen "una función federal derivada de la Constitución federal y que trasciende a cualquier limitación que pudiera serle impuesta por el pueblo de un Estado."

172. Interpretación del Artículo 135 constitucional sobre el papel de las Legislaturas de los Estados en el proceso de reformabilidad constitucional

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha asentado ningún criterio sobre el papel de las Legislaturas de los Estados en el proceso de reformabilidad constitucional. Considero, que el Artículo 135 les otorga a las Legislaturas de los Estados la competencia para aprobar las reformas y adiciones, pudiendo, en sentido contrario, expresar su voto negativo. Si este voto negativo lo expresaran la mayoría de las Legislaturas, el proyecto de reformas y adiciones aprobado por el Congreso de la Unión no pasaría a formar parte de la Constitución. Los Estados, aun y cuando no lo dice la Constitución, no pueden limitar a sus Legislaturas en el proceso de reformas y adiciones a la Constitución federal. Sería deseable que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciara en el sentido de que las Constituciones de los Estados no pueden prohibir a las Legislaturas el intervenir en el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución federal. Y no pueden, por el hecho de que la ingerencia de los Estados en este proceso constitucional es un mandato de la soberanía popular ordenado en la Constitución federal. La participación de las Legislaturas de los Estados es una cuestión indispensable, sin la que no sería posible ningún tipo de adición o reforma a la Constitución General de la República. Por ello, las Constituciones de los Estados no pueden imponerles ningún tipo de límites, que pudieran obstaculizar el proceso constitucional del Artículo 135. Tampoco pueden las Constituciones particulares de los Estados conferirles a las Legislaturas el derecho de participar en las dis-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

cusiones y redacción de la aprobación definitiva de la iniciativa de adiciones o reformas constitucionales, pues este derecho solamente lo confiere la Constitución federal al Congreso de la Unión. Las Legislaturas de los Estados no tienen competencia para hacer reformas o cambios a lo aprobado por el Congreso federal; solamente tienen derecho para otorgar su voto aprobatorio, o bien, para desechar lo aprobado por el Congreso de la Unión.

El Artículo 135 no establece ningún plazo dentro del cual debe de darse la aprobación por parte de la mayoría de las Legislaturas de los Estados. Sería conveniente que este Artículo 135 fijara dicho plazo, pues toda reforma o adición a la Constitución constituye un alto interés nacional. Ante la presencia de esta laguna, la Corte, en su calidad de intérprete de la Constitución, debería expresar el plazo razonable dentro del cual los Estados deben de manifestar su voluntad sobre la aprobación de reformas o adiciones por parte del Congreso de la Unión.

Para que las reformas o adiciones lleguen a ser parte de la propia Constitución, es indispensable, de acuerdo al Artículo 135, que el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados, y Cámara de Senadores), "por el voto de las dos terceras partes de los individuos, presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados". Esto significa, que las reformas y adiciones aprobadas por el Congreso de la Unión, llegan a formar parte de la misma Constitución, desde el momento de su aprobación del último Estado que da la mayoría. En cambio, la vigencia de estas reformas y adiciones es una cuestión que se da en el tiempo, dependiendo de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Por lo general, en el primer Artículo transitorio se precisa que el Decreto de Adiciones o Reformas entrará en vigor al día siguiente de su publicación por el propio Diario Oficial.

173. Opinión de Corwin sobre la participación de los Estados en los procesos de revisión constitucional

Para Corwin, la participación de los Estados en los procesos de revisión constitucional es una cuestión antidemocrática, pues el número de Estados que se necesitan para la aprobación de esta revisión puede no representar a la mayoría de la población; al comentar el caso de los Estados Unidos, afirma que "una enmienda propuesta puede ser agregada a la Constitución por treinta y seis Estados que contengan considerablemente menos de la mitad de la población del país, o pueda ser frustrada por trece Estados con menos de la vigésima parte de la población del mismo". Considero, que CORWIN pasa por alto uno de los elementos más esenciales del federalismo: la importancia de los Estados como organizaciones políticas fundamentales de todo sistema federal. La aprobación por parte del número suficiente de Estados que no contengan la mayoría de la población nacional, no es una cuestión antidemocrática, en virtud de que el elemento que se toma en cuenta no es la población,

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

sino la participación de los Estados. Esta misma situación se da en el caso de la integración del Senado federal en los Estados Unidos, y de la Cámara de Senadores en México, en el que cada Estado cuenta con dos Senadores (Artículo I, Sección 3, y Artículo 56, de las Constituciones Norteamericana y Mexicana, respectivamente). En los Estados Unidos y en México, el Senado se integra con dos Senadores por Estado, independientemente del número de habitantes de cada Estado; de lo que se trata, es de garantizar la representación de los Estados ante el Congreso de la Unión.

174. Diferencia fundamental del federalismo mexicano del norteamericano, en cuanto al proceso de revisión constitucional

Es muy importante destacar una diferencia fundamental del federalismo mexicano del norteamericano, en cuanto al proceso de revisión constitucional. En el mexicano, los Estados tienen una frecuente participación, dado el considerable número de reformas y adiciones a la Constitución General de la República: "En 1921, –afirma MANUEL BARTLETT–, ante la necesidad de atender la educación pública, hasta entonces dejada a las autoridades locales sin recursos suficientes, se realizó la primera reforma a la Carta Magna de 1917. Desde entonces, en el curso de 12 períodos presidenciales, el Constituyente Permanente ha reformado 114 veces nuestro Texto fundamental, modificando 84 de sus Artículos". En cambio, en el federalismo norteamericano, la participación de los Estados en el proceso de enmiendas a la Constitución, ha sido muy escaso e infrecuente. La Constitución de los Estados Unidos de América, convertida en Ley Suprema de la Nación, a partir del 4 de marzo de 1789, sólo ha experimentado en toda su vida un total de 26 Enmiendas; aun y cuando los proyectos de Enmiendas han sido varios miles, solamente han prosperado estas 26 Enmiendas. Esta situación ha propiciado que la Constitución norteamericana no se haya podido adaptar a las necesidades imperantes en las distintas épocas históricas. La ventaja en este país ha consistido en que se ha podido perfeccionar y complementar la Constitución a través de los criterios sustentados por el Tribunal Supremo, a tal grado que estos criterios –a juicio de WILSON– han venido a significar "una especie de convención constituyente en sesión continua". Recordemos que al gran Juez MARSHALL se le ha llegado a considerar, gracias a sus sentencias pronunciadas en el Tribunal Supremo, como el segundo autor (después de los Constituyentes) de la Constitución norteamericana de 1789.

175. La revisión constitucional otorga a los Estados la posibilidad de una participación en la

La revisión constitucional otorga a los Estados la posibilidad de una participación en la formación de la voluntad política de la Federación. Estos cambios a la Constitución representan una excelente oportunidad para adecuar el máximo Ordenamiento político a las realidades de la Nación. En última instancia, la revisión a la Constitución tiende a conciliar la realidad social con la

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

realidad constitucional. "La Teoría de la Constitución —afirma KONRAD HESSE— producida bajo la Ley fundamental ha venido otorgando escasa atención al fenómeno de la mutación constitucional. La posibilidad de una mutación constitucional es admitida de forma absolutamente mayoritaria; ahora bien, o no se ofrece explicación alguna de la misma, o sólo se hace de forma muy sumaria, ya sea con la tesis de que son la 'dinámica interna' y la 'historicidad' de la Constitución las que originan las mutaciones constitucionales, que la voluntad de la Constitución no es algo inmutable sino una voluntad estable cambiante, de tal modo que ante un cambio de las circunstancias cabe acudir a nuevas interpretaciones, o que, finalmente, determinados cambios de la realidad constitucional podrían producir un cambio en el significado de ciertos preceptos de la Constitución escrita".

formación de la voluntad política de la Federación

Las reformas y adiciones a la Constitución General de la República, tienen una plena justificación cuando se orientan a conciliar la realidad social con la realidad constitucional. Pues bien, esta revisión constituye un elemento esencial del federalismo mexicano, dada la indispensable participación de los Estados-miembros. "Esta participación —afirma TENA RAMIREZ— garantiza la persistencia del *status* federal, es decir, asegura por lo que toca a los Estados-miembros su existencia y sus competencias en virtud de que precisa y exclusivamente al revisar la Constitución se puede alterar ese *status*. Si la reforma en tal sentido pudiera realizarse sin la participación de los Estados, la autonomía de éstos quedaría a merced de quien tuviera competencia para llevar a cabo la reforma, sea quien fuere".

176. Las reformas y adiciones a la Constitución General de la República tienen una plena justificación política cuando se orientan a conciliar la realidad social con la realidad constitucional

El federalismo, tanto en la Constitución norteamericana como en la mexicana, tiene uno de sus fundamentos más esenciales, en el principio de que los Estados conservarán la facultad de revisar la Constitución mediante la participación de un Poder Constituyente Permanente, Poder que no podría existir sin la presencia activa de los Estados. Los Estados conservarán esta competencia, pues sólo de esta manera el sistema federal está en posibilidad de sobrevivir. Se trata de una facultad retenida por los Estados, y que impide que un Congreso federal pueda afectar constitucionalmente el *status* de los Estados. En este sentido, las competencias de los Estados consignadas en la Constitución son intocables mientras así lo quieran los Estados, pues sin la aprobación de la mayoría de ellos es imposible pensar en la más insignificante revisión constitucional.

En el proceso de adicionar y reformar la Constitución, los Estados por medio de sus Legislaturas, y asociados con el Congreso de la Unión, integran el Poder Constituyente, como un Poder totalmente distinto a los Poderes consti-

177. El Poder Constituyente y el sistema federal

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

tuídos. Este Poder Constituyente garantiza el respeto al sistema federal, y otorga a los Estados la altísima calidad de indispensable participante en la formación de la voluntad política de la Federación. Este Poder Constituyente previsto en el Artículo 135, permite que los Estados continúen existiendo como Estados, y en consecuencia, que continúen siendo la causa fundamental de la creación de la Federación mexicana. Además, el Poder Constituyente se integra con el Congreso de la Unión, que a la vez está formado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores. Pues bien, esta Cámara de Senadores se integra con dos Senadores por cada una de las entidades federativas, lo que viene a añadir una garantía adicional a la permanencia y respeto del *status* político de los Estados.

Vemos, pues, la importancia esencial de los Estados no solamente para la integración de la Federación, sino para la propia formación de la voluntad política federal, mediante el Poder Constituyente Permanente del cual forman parte; lo que a su vez les permite asegurar su existencia como Estados, y garantizar la supervivencia del sistema federal.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Discusión de Temas

- Analizar la forma constitucional como se integra la Federación mexicana.
- Explicar la División de Poderes en el orden federal y en el orden local.
- Precisar la naturaleza de las reformas y adiciones al Artículo 116 constitucional.
- Analizar los procedimientos de reformas y adiciones en la Constitución federal y en las Constituciones de los Estados.
- Explicar por qué razón las Constituciones locales juegan un destacado papel en la descentralización política y en el equilibrio del federalismo.
- Analizar algunos de los derechos más importantes de los Estados, y algunas de las limitaciones que la Constitución federal les impone.
- Destacar los elementos esenciales del proceso de revisión constitucional en el ámbito de la Constitución federal.
- Analizar el papel de los Estados en la formación de la voluntad federal.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

CAPITULO SEPTIMO

ANTECEDENTES Y ACTUAL ESTRUCTURA DE LA INSTITUCION DEL MUNICIPIO LIBRE. SU IMPORTANCIA EN EL PACTO FEDERAL

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Objetivos del Capítulo

Los objetivos de este capítulo son proporcionar al lector los elementos indispensables para conocer:

- Los antecedentes históricos del Municipio Mexicano.
- La forma como el Constituyente de 1917 instituyó al Municipio Libre.
- En qué consiste la personalidad jurídica del Municipio.
- Los instrumentos legales con que cuenta el Municipio para desempeñar su función.
- Cuál es el enlace del Municipio en el sistema federal.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

TEMAS

178 El Municipio y la Constitución de Cádiz.
179 La Sexta Ley Constitucional de 1836.
180 La Constitución de 1857 y el Municipio.
181 Consagración Constitucional del Municipio por el Constituyente de Querétaro de 1917.
182 El Artículo 115 constitucional.
183 Personalidad jurídica de los Municipios.
184 El Municipio y la descentralización política.
185 El problema de las competencias Municipales y Estatales.
186 La población y el territorio como elementos básicos del Municipio.
187 Las competencias concurrentes.
188 La organización del Municipio y la descentralización política.
189 Fundamentos para la contribución de los gastos públicos municipales.
190 La Ley Orgánica Municipal.
191 Los Reglamentos Municipales y su importancia.
192 Los cuatro niveles de autoridad en los Municipios.
193 El Municipio y su enlace con el sistema federal y estatal.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Antecedentes y actual estructura de la institución del municipio libre. Su importancia en el pacto federal

178. El Municipio y la Constitución de Cádiz

La Constitución de 1812 expedida por las Cortes Españolas contempló a la institución del Municipio. El artículo 309 de esta Carta Política disponía la existencia de Ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, ordenando que todo Ayuntamiento debería integrarse de Alcaldes, Regidores, un Procurador y un Síndico, presididos por el Jefe Político donde lo hubiera o en su defecto, por el Alcalde. El número de las personas que componían estos Ayuntamientos se hacía en relación al número de habitantes del vecindario, renovándose periódicamente por medio de un sistema de eleccion y prohibiéndose el desempeño de los cargos del Ayuntamiento para aquellas personas que tuvieran un empleo de provisión real.

El Artículo 321 de la Constitución de 1812 otorgaba a los Ayuntamientos las siguientes funciones: la policía de salubridad, la seguridad pública y el orden, la instrucción primaria, la beneficencia en su aspecto municipal, las calzadas, puentes, caminos vecinales, cárceles municipales, pavimento y en general todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato. Además, tenían el cargo de expedir las ordenanzas municipales, atender todo lo relativo a la recaudación y al manejo de las rentas locales, al fomento de la industria y el comercio de la localidad, así como vigilar la calidad de los comestibles, agua potable, abastecimientos y estadística de nacimientos, matrimonios, etcétera.

OCHOA CAMPOS, al comentar esta Constitución hace hincapié en que cada provincia estaba a cargo de un Jefe Político y de la diputación respectiva, compuesta de su presidente, que lo era el Jefe Político, del intendente y siete individuos. Esta diputación tenía funciones no sólo de carácter político sino también de naturaleza predominantemente hacendaria y en el caso de la provincia de México, tanto el Jefe Político como los diputados provinciales, residían en la capital. Conforme a la "instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias", fechada el 23 de junio de 1813, los Jefes Políticos tenían las siguientes atribuciones, según comentaba OCHOA CAMPOS:

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Como autoridad superior dentro de cada provincia, cuidaban de la tranquilidad pública, del orden, de la seguridad de las personas y de sus bienes, de la ejecución de las Leyes y Ordenamientos del Gobierno, y en general, de todo lo concerniente a las cuestiones gubernativas.

Podrían ejecutar, en dicha vía, las penas impuestas por los reglamentos de policía y por los bandos de buen gobierno y además, calificar y exigir multas a los infractores del orden público.

Los Jefes Políticos residían en las capitales de sus respectivas provincias y en caso de vacante, el Intendente hacía sus veces. Presidían sin voto, el Ayuntamiento de la Capital de su Provincia y su subalterno, presidían a su vez los Ayuntamientos de los pueblos donde residieran, En caso de no asistencia de unos y otros, presidían los Alcaldes.

Los Jefes Políticos eran el conducto para las relaciones entre los Ayuntamientos y las autoridades superiores. Tenían facultades, además, para detener a los que sorprendieran in fraganti delito. Calificaban las elecciones de los Ayuntamientos, entendían de bagajes y bastimentos suficientes para sus provincias, de estadística en materia de Registro Civil y se encargaban de la promulgación y publicación de las Leyes. En materia de justicia, según el Reglamento de las Audiencias y Juzgado, de Primera Instancia de 9 de octubre de 1812, se conservaron las Audiencias de México y Guadalajara, pero sus facultades quedaron reducidas a lo puramente judicial, con exclusión absoluta de lo gubernativo.

Se crearon Partidos Judiciales a cargo de Jueces de Primera Instancia, quedaron excluídos los Corregimientos, Tenencias de Letras y Alcaldías mayores, de toda injerencia en cuestiones de justicia y se previno aun a los mismos virreyes que se limitaran al ejercicio de la jurisdicción militar.

Los Jueces de Partido fueron substituídos en sus faltas por los Alcaldes Primeros.

Se suprimieron todos los Jueces Privativos, con excepción de los del fuero eclesiástico y del militar.

Los Juzgados de Hacienda y los Tribunales de Minería, continuaron funcionando.

Los alcaldes se convirtieron en meros Jueces Conciliadores y Auxiliadores de los Jueces de Partido, con facultades en lo económico, gubernativo y de policía.

Cabe advertir que la institución del Jefe Político en la Provincia de México fue, como el Intendente, uno de los primeros antecedentes en la organización del Distrito Federal.

Para OCHOA CAMPOS la Constitución de Cádiz sentó precedentes negativos, que se recrudecieron en nuestro medio al transcurso de los años:

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

"1. Con el régimen de centralización al que quedaron sometidos los ayuntamientos al través de los Jefes Políticos.

"2. Con la pérdida de la autonomía municipal en materia fundamental: la de su hacienda.

"Sobre este último punto que provocara tan encontradas opiniones al discutirse el artículo 115 constitucional, la Carta de 1812, en su artículo 332, sentó precedente al disponer:

"Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común y por no ser suficientes los caudales de propio fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán disponerse éstos sino por medio de la Diputación Provincial y la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgentes la obra u objeto a que se destinen, podrán los ayuntamientos, usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma Diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de propios".

179. La Sexta Ley Constitucional de 1836

Esta Carta Política fue la que "consagró como constitucionales a los Ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos de más de 8,000. El número de Alcades, Regidores y Síndicos, se fijaría por las Juntas Departamentales y por los Gobernadores, sin exceder respectivamente de 6, 12 y 2. Los ramos a cargo de los Ayuntamientos fueron la policía de salubridad y comodidad, las cárceles, los hospitales y casas de beneficencia que no fuesen de fundación particular, las escuelas de instrucción primaria pagadas con los fondos de común, los puentes, calzadas y caminos y la recaudación e inversión de los propios y arbitrios. Los alcaldes ejercían las funciones de jueces conciliadores, conocían de los juicios verbales, dictaban las providencias urgentes en materia civil, practicaban las primeras diligencias en materia penal y cuidaban de la tranquilidad y el orden, con sujeción en esto a los subprefectos y autoridades superiores. Los cargos municipales conservaron su carácter de concejiles y los Alcaldes, el derecho de presidir cabildos". Esta es la visión de MIGUEL S. MACEDO, sobre la consagración constitucional de los Ayuntamientos en la Sexta Ley Constitucional de 1836.

Textualmente, las Leyes Constitucionales de 1836, establecían en materia municipal, lo siguiente:

Artículo 22. Habrá Ayuntamientos en las Capitales de los Departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil habitantes y en los pueblos que tengan ocho mil; en los que no haya esa población habrá jueces de paz, encargados también de la policía en el número que designen las Juntas Departamentales con los Gobernadores respectivos.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Artículo 23 Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una Ley —dictada el 20 de marzo de 1837—. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las Juntas Departamentales respectivas de acuerdo con el Gobernador, sin que puedan exceder los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos.

Artículo 25. Estará a cargo de los Ayuntamientos la policía de salubridad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se paguen con los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios y promover el adelantamiento de la Agricultura, Industria y Comercio y auxiliar a los Alcaldes en la conservación de la tranquilidad y orden público en su vecindario y todo con absoluta sujeción a las Leyes y sus reglamentos.

Artículo 26. Estará a cargo de los Alcaldes, ejercer en sus pueblos el oficio de conciliador, determinar en los juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al Juez de Primera Instancia, instruír en el caso, las diligencias de las causas criminales, practicar las que les encarguen los Tribunales o Jueces respectivos y velar sobre la tranquilidad y orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos y por su medio a las autoridades superiores respectivas; el artículo 30 preceptúa: "Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz, encargados de la policía, regidores y síndicos son concejiles, no podrán renunciarse sin causa legal aprobada por el Gobernador o en caso de reelección".

La reglamentación respectiva habría de ser objeto de la Ley de 20 de marzo de 1837.

180. La Constitución de 1857 y el Municipio

A pesar de que la Carta Política de 1857 instituyó la forma de organización de México basada en una república representativa, democrática y federal, el Municipio como institución básica no fue contemplado más que a excepción de una institución propia del Distrito Federal y de los Territorios. El artículo 40 de esta Constitución de 1857 establecía que era voluntad del pueblo mexicano constituírse en una república respresentativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esa Ley fundamental. A su vez, el artículo 41 estatuía que el pueblo ejercía su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del Pacto Federal. Como podemos ver, no se hacía mención a

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

la institución de los Municipios, aunque sí se les otorgaban facultades a los Estados para organizar todo lo concerniente a su régimen interior, de acuerdo a lo estatuído por la propia Constitución.

OCHOA CAMPOS afirma que en el seno del constituyente de 1857 se había elevado la voz del Diputado CASTILLO VELASCO, para presentar un proyecto de adiciones sobre municipalidades, que en sus puntos más sobresalientes establecía:

Primero, así como se reconoce la libertad "a las partes de la Federación que son los Estados, para su administración interior, debe también reconocerse a las partes constitutivas de los Estados, que son las municipalidades".

Segundo, en consecuencia, siguiendo el principio de la soberanía popular, proponía como un artículo de la Constitución: "Que toda municipalidad con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al Municipio y votar y recaudar los impuestos que se estimen necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado".

Además proponía que "todo el pueblo en la República debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos. Los Estados de la Federación los comprarán si es necesario, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas."

Lamentablemente, este atinado proyecto no fue incorporado a la Carta Constitucional de 1857.

181. Consagración Constitucional del Municipio por el Constituyente de Querétaro de 1917

Actualmente, la institución política del Municipio está plenamente reconocida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorgándosele además una importancia constitucional de extraordinaria fuerza dado que para nuestra Carta Política el Municipio constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. Esto significa, que la propia estructura política y administrativa de las entidades federativas depende de la existencia de los Municipios, entidades que además permiten dividir políticamente el territorio nacional.

No lo podemos contemplar en la única visión de entidad descentralizada, aunque administrativamente sea su primaria connotación. Como tampoco podemos quedarnos con la aislada comprensión de un fenómeno administrativo elevado a rango político: la adopción de la institución jurídica del Municipio mexicano adquiere un singular perfil en el Constituyente de Querétaro de 1917. La segunda comisión de constituciones de este Congreso al estudiar el proyecto del primer Jefe claramente expresó que el establecimiento del Municipio libre venía a constituír "la diferencia más importante y, por lo tan-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

to, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857". Es un indiscutible hecho que los participantes del Constituyente de Querétaro hicieron realmente que quedara consagrado en la Constitución Política el principio de la *libertad municipal,* rectificando de esta manera, como sostiene TENA RAMIREZ, "la posición por lo menos agnóstica en materia municipal de las constituciones liberales"

No es posible concebir la libertad del Municipio sin la expresión técnica constitucional de la descentralización o de una de las formas básicas de toda organización política. Por supuesto que el Municipio encaja perfectamente en la forma típica de la descentralización del Poder, dado que todo Municipio es primeramente una forma natural y primigenia de organización comunal: esta característica natural de todo Municipio adquiere una singular importancia dentro de nuestra composición política y democrática, pues de esta forma, el Municipio se vertebra como una fundamental institución dentro de la organización política mexicana en su conjunto. El Municipio ha jugado un relevante papel histórico en las más frontales luchas por la libertad y la democracia, por ello la gran conveniencia de estudiar a fondo no sólo los elementos más esenciales de la naturaleza política y administrativa del Municipio como institución política, sino además el estudio histórico del Municipio, pues es precisamente la historia la que nos revela las grandes luchas que ha sostenido el Municipio para la construcción de las relaciones democráticas del futuro. Esta institución política y administrativa adquiere un relieve singular dentro de las grandes luchas de las libertades del gobernado frente al Estado. En efecto, no podríamos comprender el cabal significado del Municipio si no lo contempláramos con los momentos estelares de nuestra historia democrática y política.

182. El Artículo 115 constitucional

Para poder captar el primer dato formal de la organización administrativa del Municipio mexicano, es necesario en primer término reconocer que el artículo 115 constitucional antes que todo hace alusión a los Estados, imponiéndoles como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre. Este primer dato formal nos obliga a plantearnos la reflexión de que el Municipio en primer término supone la existencia de una población a la que la Constitución reconoce una personalidad jurídica propia, carácter contenido en un régimen más amplio y superior, que es el Estado, y al cual se encuentra en gran parte sometido. La organización administrativa del Municipio se integra a la organización estatal como órgano final de su jerarquía administrativa territorial, conservando, no obstante esta dependencia, su naturaleza de autonomía y de libertad.

La historia política del Municipio mexicano, nos ha revelado desde sus orígenes una clara y firme concepción municipalista, al haber proyectado desde

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

sus orígenes más remotos al Municipio con la calidad de una entidad territorial de Derecho público con la firme finalidad de preservar intereses locales. La historia del Municipio mexicano se ha avocado siempre a destacar las notas características del Municipio como una comunidad de carácter natural, y como una impostergable necesidad de que la institución del Municipio se dirija estrictamente y de manera fundamental a la defensa de los intereses de esa comunidad. Esta concepción histórica del Municipio desde las propias fuentes de su nacimiento se ha traducido en la existencia de una institución política municipal con un proyecto existencial propio, con un alto contenido de filosofía política municipal y con la clara perspectiva de avocarse a la defensa de intereses de la propia comunidad y de los propios fines políticos y administrativos del Municipio, fines e intereses que muchas veces pueden ser distintos a los del propio Estado, en el cual el Municipio se encuentra enclavado.

183. Personalidad jurídica de los Municipios

La fracción segunda del Artículo 115 constitucional inviste a los Municipios de personalidad jurídica para todos los efectos legales. Esta investidura de rango constitucional tiene una expresa traducción en el sentido de un pleno reconocimiento al Municipio como ente público, como órgano titular de potestades públicas, pero con la clara limitante de que el ejercicio de sus potestades públicas depende en gran medida de las Legislaturas de los Estados, por ser éstas quienes emiten las Leyes orgánicas de los Municipios y quienes señalan las contribuciones que podrán recibir.

El Municipio es eminentemente territorial al establecer la Constitución Política que es base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. En el territorio se reúne la totalidad de la comunidad en forma espontánea y natural, siendo en consecuencia célula básica de nuestra vida política y de nuestra vocación democrática.

Uno de los datos formales primigenios del Municipio es su carácter esencialmente primario, que deriva de sus elementos intrínsecos de ente público territorial, organizado para alcanzar los intereses de la comunidad donde se encuentra enclavado; ente avocado a la particular defensa de los propios intereses de la comunidad.

184. El Municipio y la descentralización política

El Municipio queda perfectamente acotado dentro de una organización política dado que aquel ente es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. En ese sentido, el Municipio se mueve y salvaguarda su existencia dentro de una permanente relación Estado-Municipio, no encontrándose en ningún momento centralizado, sino siempre existiendo y actuando dentro del mismo Estado, sometido de alguna manera a él en virtud del régimen político y administrativo de descentraliza-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

ción. Por ello, uno de los primeros datos constitucionales de toda entidad municipal es precisamente que responde a un fenómeno de descentralización política, y en consecuencia, de descentralización del Poder y de las funciones administrativas.

Ahora bien, debemos observar que el Municipio a pesar de que primeramente tiende a defender los intereses de la comunidad en que vive y a salvaguardar su propio estatuto normativo, queda encadenado con una serie de actividades y funciones de un órgano superior a él, que es precisamente el Estado dentro del cual se enclava constitucionalmente. Siendo esto así, el Municipio dentro de sus propias fronteras de autonomía municipal, cumple indefectiblemente una serie de intereses y de fines que le son distintos a los que primigeniamente se avoca, es decir a los de su comunidad; ejemplo de ello es el pago de una serie de impuestos a cargo de miembros de su comunidad, y con un destino económico para la atención de servicios fuera de su Municipio. Nuestra doctrina mexicana ha insistido en la tesis política y financiera de la autonomía municipal, haciéndola consistir en el derecho de todo Municipio para manejar libremente su hacienda. Por supuesto que esta libertad hacendaria es uno de los elementos básicos de toda autonomia municipal, pero no el único ni mucho menos. Una concepción de la autonomía municipal desde esta única vertiente limitaría estrictamente su contenido, en virtud de que los elementos esenciales de toda autonomía municipal quedan determinados no sólo por la capacidad para manejar libremente su hacienda, sino básicamente, y además, por el contenido, naturaleza, política y alcances constitucionales y administrativos, de todas las competencias que la Constitución y los ordenamientos jurídicos les atribuyen a los Municipios como entidades públicas territoriales enlazadas al fenómeno político de la descentralización.

185. El problema de las competencias Municipales y Estatales

La estructura y organización administrativa del Municipio mexicano se deriva de las atribuciones y del ámbito competencial que se le otorga como requisito básico para el cabal ejercicio de sus potestades públicas. Si logramos captar en profundidad la importancia de las potestades públicas municipales, lograremos comprender que toda ampliación o reducción de las competencias municipales amplía o reduce en la misma medida las competencias del Estado del cual de alguna manera políticamente depende y queda sujeto.

Las cuestiones relativas a la real vigencia de la autonomía municipal dependen no tanto de la expresión formal autonómica por parte de la Constitución y de la Ley, sino fundamentalmente de que la Constitución y las Leyes reservan a los Municipios campos de actuación exclusiva. Esta situación, es decir, la de zonas competenciales reservadas para los Municipios, es una de las ideas vertebrales de la autonomía municipal, y por cierto, de las menos analizadas. Prácticamente no es posible que podamos hablar con toda propiedad de una real vigencia automática si por una parte no existe un campo de acción ex-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

clusivo para los Municipios. Las avasallantes atribuciones conferidas a los Estados en detrimento de los Municipios se convierten a la larga en la propia destrucción de las entidades federativas, pues éstas no pueden encontrar su cabal fortaleza política si por otra parte no existe una fortaleza municipal. Por un lado de la moneda, todo territorio escindido al Municipio en favor del Estado representa en primer término una hipertrofia del Estado, pero más tarde, la otra cara de la moneda nos revela un Estado mutilado políticamente, pues lo que por una parte aparece como hipertrofia, por otra, aparece como debilidad política del mismo Estado. La fórmula constitucional adecuada no es el robustecimiento de uno de los dos entes en detrimento del otro, sino el más justo equilibrio de funciones en orden a la real vigencia del sistema estatal y de los sistemas municipales.

Una de las cuestiones que menos han contribuído al desarrollo del Municipio mexicano ha sido la distinción de querer fortalecer la vida municipal a partir de una libertad e inadecuada visión formal de su ámbito competencial. Por supuesto que los datos formales son básicos, pero éstos de nada valen si a esa visión no se añade una concepción esencialmente sustancial y material que nos permita identificar y precisar las más trascendentes competencias materiales, pues sólo de esta manera podemos hablar de un Municipio sólido y políticamente vivo. De muy poco sirve la declaración formal de competencias por parte de los ordenamientos jurídicos, si por otro lado no se da un respaldo concreto y real de las competencias materiales que ejerce el Municipio: no depende tanto de los códigos, sino básicamente de las materiales tareas que ejecuta como campos reservados a su exclusiva competencia.

Ha sido en México dramática la vida de la inmensa mayoría de los Municipios que se mueven dentro de cánones formales de exclusivas potestades no reservadas por los Estados a los cuales quedan sujetos, con el agravante además de que lo que en un principio era un campo exclusivo del Municipio, posteriormente pasó a engrosar las ya abultadas competencias de los Estados.

Asombrosamente se ha estudiado poco el grave problema de la delimitación de competencias entre el Estado y los Municipios. El problema es vertebral, dado que la propia vida política y económica exige que estos dos entes de poder delimiten y precisen su ámbito de actuación, pues el peligro es serio, ya que estas dos entidades coexisten y ejercen la titularidad de sus potestades en un mismo territorio y dentro de un mismo fenómeno de descentralización política.

La propia doctrina no ha podido dirimir las más graves cuestiones relativas a la competencia entre las potestades del Municipio y las potestades del Estado sobre el mismo objeto territorial. En el fondo, se trata de una falsa antinomia, pues en esencia el Estado no lucha contra el Municipio ni éste contra aquél. El punto central de este conflicto está, por una parte, en delimitar y aclarar los diversos ámbitos competenciales, pero fundamentalmente, en

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

encontrar la fórmula del equilibrio del Poder entre estos dos órganos. Fórmula que jamás se podrá dar en un Estado fuerte en detrimento de Municipios débiles. Y la antinomia es falsa, dado que estos dos Poderes aun coexistiendo dentro de un mismo objeto territorial, tienen por naturaleza propia funciones y fines de algún modo distintos: el Municipio esencialmente se orienta a la plena atención de necesidades de la comunidad territorial donde ejerce sus potestades y su imperio; y el Estado, atendiendo fines generales de las distintas comunidades del territorio donde asienta sus Poderes, se encarga de coordinar las funciones públicas para el mayor cumplimiento del interés público en concordancia con el cumplimiento de los particulares fines de las entidades municipales.

186. La población y el territorio como elementos básicos del Municipio

En México, como en otros países, la población y el territorio son dos elementos básicos para la existencia de todo Municipio. Ahora bien, esta entidad no puede ejercer su poder de imperio sin la existencia de una determinada organización administrativa, y de una serie de potestades públicas inherentes a su poder de imperio. Esta organización y estas potestades son los instrumentos destinados a ejecutar las decisiones políticas y administrativas de toda organización municipal. Teórica y prácticamente, sin esta organización y sin estas potestades el Municipio no podría existir. Vistas así las cosas, salta de inmediato a la vista la extrema importancia de la organización del Municipio como tema central de estas personalidades jurídicas públicas. El tema de la organización es básico en la historia del Municipio en el mundo, pues a partir de su configuración es posible que el Municipio pueda defender y asegurar su propio estatuto interno, lo que le asegura su propia existencia y además, dirigir su atención a los fines primarios de la comunidad, comunidad que es el centro, la causa y fuente de la existencia, y fin de todo Municipio como organización política.

El Municipio mexicano se encuentra con la delicada tensión de resolver, por una parte, el problema del interés público, y por otra parte, el despliegue de su propia organización con los riesgos inherentes que conlleva el respeto a la organización del Estado del cual en alto grado políticamente depende. Nuevamente volvemos al difícil terreno de las competenicas estatales y municipales.

187. Las competencias concurrentes

La organización política mexicana, y fundamentalmente a partir del Constituyente de 1917, ha establecido las competencias concurrentes, atribuídas tanto al Municipio como al Estado, concurrencia competencial que se ha dado que incidan sobre un mismo sector de actividad. Al lado de estas competencias concurrentes, se dan las competencias coincidentes, como son preci-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

samente aquellas que la ley atribuye por igual a ambas personas jurídicas públicas, pero con la salvedad de que la autoridad que primero la ejerza, nulifica el derecho de la otra para ejercerlo. Dentro de este bloque de competencias, nuestro sistema admite también las competencias compartidas de contenido y finalidad distintas, repartidas a ambos entes, y en relación a una misma materia y sector de actividad.

Los Municipios y los Estados ejercen sus potestades públicas en este proceloso mar de las competencias arrojando la historia un balance desfavorable a los Municipios, y presentando, por el contrario, números favorables para los Estados. Esto es, y éste ha sido uno de los más graves problemas del Municipio mexicano a través de su historia. Problema que ha repercutido gravemente en la naturaleza de la descentralización política y administrativa, y más concretamente, del propio sistema federal mexicano.

188. La organización del Municipio y la descentralización política

La organización del Municipio en México, y su ingreso al tema de la descentralización política se dio desde la vertiente estrictamente constitucional, en virtud de que la fracción I del artículo 115 constitucional determinó en forma expresa que "cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado". El voto popular, tema fundamental del Derecho Constitucional, es determinante en nuestro país para la elección del Ayuntamiento, que es la autoridad suprema del Gobierno municipal. Al haber el Constituyente prohibido la existencia de cualquier tipo de autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado, se debió principalmente a su firme propósito de erradicar en definitiva las antiguas prefecturas, y con ello, fortalecer la independencia de los Municipios. A la luz del Derecho Constitucional, resulta sumamente sugestivo y trascendente analizar si la prohibición de este tipo de autoridades intermedias no impide el establecimiento de consorcios municipales tan necesarios en la hacienda pública moderna, y en las técnicas de planificación moderna, donde muchas veces los problemas urbanísticos y ambientales requieren de un tratamiento que englobe el territorio y varios Municipios. Tal es el caso por ejemplo, de las zonas conurbadas previstas en la Ley General de Asentamientos Humanos y en los planes de desarrollo urbano. Los decretos presidenciales de zonas conurbadas comprenden un espacio territorial que cubre dos o más Municipios de entidades federativas distintas, conurbación aprobada por el Ejecutivo, con la clara finalidad de diseñar políticas urbanas desde una dimensión federal, con la debida participación de los Estados y Municipios interesados. El Municipio, dada la grave problemática urbanística, se encuentra en una posición estratégica para servir como instrumento de los nuevos planes de desarrollo urbano, y para la inteligente planeación del desarrollo nacional. Como afirmábamos en

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

párrafos anteriores, es la fracción I del artículo 115 constitucional, el primer elemento formal que se destaca en la organización del Municipio mexicano. Igualmente, desde la vertiente constitucional, y de conformidad con la fracción IV del mismo artículo, se confiere a los Municipios el libre manejo de su hacienda, la que 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. Del análisis de estas dos fracciones, colegimos que la institución política del Municipio se encuentra elevada a una cuestión eminentemente constitucional: Por una parte, el Municipio responde a una forma política electoral, atribuyéndole nuestra Carta política la administración del Municipio al Ayuntamiento, y por otra, se le atribuye a la Administración municipal el manejo libre de una hacienda suficiente. Son estos dos elementos la base de la pirámide municipal, sin la cual es imposible su existencia jurídica y material.

189. Fundamentos para la contribución de los gastos públicos municipales

Independientemente de la fracción IV del artículo 115, la fracción IV del artículo 31 constitucional determina que son obligaciones de los mexicanos "contribuír para los gastos públicos así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa de que dispongan las leyes". Los primeros fundamentos de la contribución de los gastos públicos municipales los da la Constitución General de la República, y en un segundo estrato ordinamental, las Constituciones de las entidades federativas. Estas Constituciones Políticas locales consignan el número, denominación y límites de los Municipios estatales; organización hacendaria; los procedimientos de integración, proceso y calificación en las elecciones de los miembros del Ayuntamiento; instalación, funcionamiento y duración de los Ayuntamientos; las clases de órganos que auxilian a estos Ayuntamientos; las facultades y obligaciones del Presidente Municipal; los tipos específicos de servicios públicos que se financían y gestionan de manera directa los Municipios, etcétera. Todas estas referencias a la vida de los Municipios son de carácter esencial para la propia vida de la institución municipal; vida municipal que nace a partir de la Constitución Federal de la República, y que en ordenamientos subsecuentes se consignan todas las bases organizacionales que regulan al Municipio en su calidad de persona jurídica de Derecho público, y a la totalidad de sus órganos como elementos esenciales para el pleno funcionamiento político y administrativo del Municipio.

190. La Ley Orgánica Municipal

La organización del Municipio no sólo depende de la Constitución General de la República y de las Constituciones locales, sino además, de un tercer estrato ordinamental muy concreto y específico, que es el de las Leyes orgánicas de los Municipios, ordenamientos que en base a la Constitución

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Política de la República y de las Constituciones locales expiden las Legislaturas de los Estados, y en los que se especifican y detallan la organización, vida hacendaria y funcionamiento administrativo de los Municipios, señalándoles además sus concretos y específicos fines.

Las Leyes orgánicas son lo que modernamente se conoce en México con el nombre de Códigos Municipales, y que tienen como finalidad normar la institución del Municipio, especificando sus actividades primordiales, mismas que son las siguientes: facultades y obligaciones de los Ayuntamientos; facultades y obligaciones de los presidentes municipales; facultades y obligaciones de los regidores y los síndicos; las variadas formas de integración de las distintas comisiones y ramas de la administración municipal, cuya vigilancia estará a cargo de los integrantes del Ayuntamiento; las formas para suplir o inhabilitar a los miembros del Ayuntamiento; las divisiones del territorio municipal y sus poblados; los órganos auxiliares de colaboración del Municipio; la estructura y funcionamiento de las principales dependencias de la Administración municipal, tales como son, la Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería Municipal, departamento de policía y de tránsito, de obras públicas, etcétera; los servicios públicos que en forma directa gestiona el Municipio; las condiciones generales para el otorgamiento de concesiones municipales; las normas básicas para la contratación de obra pública; las disposiciones que norman las adquisiciones y las enajenaciones de bienes municipales; los fines y los alcances de la salubridad municipal; las políticas de asentamientos humanos, etcétera. Dada la enorme cobertura de servicios y actividades municipales que se contemplan en estas Leyes orgánicas, destaca de inmediato la relevancia de estos ordenamientos para la vida política y administrativa de los Municipios. Un dato más hay que apuntar, y éste consiste en que toda disposición de estas Leyes orgánicas municipales que contravengan a la Constitución General de la República y a las Leyes constitucionales de los Estados, estarán afectadas de nulidad. El principio de supremacía constitucional incardina a todo el ordenamiento jurídico del país a su primigenia fuente, es decir, a la Constitución Política como máximo ordenamiento jurídico de la vida constitucional mexicana.

191. Los Reglamentos Municipales y su importancia

Dada la inmediatez de los servicios prestados por el Municipio, ha sido indispensable la expedición de una serie de ordenamientos que se encuentran en un cuarto estrato de la estructura normativa de la institución municipal. Estos Reglamentos municipales se expiden en el legítimo ejercicio Reglamentario municipal, atribuído en forma exclusiva a los Ayuntamientos en su calidad de órganos colegiados deliberantes. Los Reglamentos municipales son cuerpos normativos que apoyados en las Leyes habilitantes esclarecen y detallan las atribuciones contempladas en las Constituciones locales y en las Leyes

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

orgánicas municipales. Dada la complejidad y diversidad de los Municipios mexicanos, podemos con seguridad afirmar que el pleno funcionamiento y perfeccionamiento de la institución del Municipio depende en una gran parte de los Reglamentos municipales. El respeto al principio de la legalidad y el problema de la colisión de los fines y de las competencias obligan a que los Municipios en un apego estricto al Estado Democrático y Social de Derecho, ajusten su actuación a lo estipulado por los ordenamientos jurídicos superiores. Pero además la eficacia de los servicios municipales exige que los Ayuntamientos valoren y ponderen las necesidades populares, y que en base a sus atribuciones y a sus posibilidades financieras y administrativas optimicen el desarrollo político y administrativo de la institución del Municipio. Para esta cabal optimización, es imprescindible que el Municipio cuente con los adecuados Reglamentos que le permitan avocarse a la atención de las necesidades de su comunidad. Por desgracia, los Reglamentos municipales nacen con la seria limitación de las Leyes habilitantes, mismas que emanan de las Legislaturas locales, Legislaturas controladas a su vez por el Ejecutivo Estatal, lo que viene a reducir el alcance de los Reglamentos dada la práctica viciosa en México de robustecer los Gobiernos locales a costa de los Gobiernos municipales.

Básicamente, los Reglamentos municipales pueden agruparse en cuatro tipos: a) los que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior del Ayuntamiento; b) los que estatuyen y norman la organización administrativa del Municipio; c) los que ordenan y reglamentan la organización y el funcionamiento de los servicios públicos, y d) los que establecen y norman las actividades de los particulares que afectan un desarrollo normal de la comunidad municipal.

192. Los cuatro niveles de autoridad en los Municipios

A partir de 1917, la institución del Municipio adquirió perfiles políticos muy firmes teóricamente, independientemente de que en la práctica haya necesidad de subsanar muchas deficiencias. Los ordenamientos jurídicos ya mencionados y que regulan la vida de los Municipios, norman las actividades municipales a partir de cuatro niveles de autoridad consagrados constitucionalmente. En primer lugar, se consagra al Ayuntamiento como el órgano supremo de la administración del Municipio, de acuerdo con lo estatuído por el Artículo 115 constitucional. La institución jurídica del Ayuntamiento es en esencia un organismo de carácter colegiado y deliberante, que emana y se forma por medio de la voluntad popular materializada en una elección popular legítima y directa, y que no admite ninguna autoridad intermedia entre él y el Gobierno del Estado, integrándose este Ayuntamiento por un Presidente Municipal, uno o más síndicos y el número de regidores que establezca la Ley Orgánica Municipal.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

En un segundo nivel de autoridad aparece la figura del Presidente Municipal, que es el legalmente autorizado para ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento y para las tareas políticas y administrativas del Municipio de acuerdo a lo estatuído por los distintos ordenamientos legales.

El Síndico o Síndicos, es otro nivel más de autoridad, que formando parte del Ayuntamiento, tiene como atribución básica la vigilancia de las finanzas del Municipio; los Síndicos, además, representarán legalmente al Municipio, y excepcionalmente realizan por ministerio de Ley, funciones de auxiliares del Ministerio Público en aquellos Municipios en donde no existe esta representación social; por último, y como un cuarto nivel de autoridad, tenemos a los regidores integrantes del Ayuntamiento, y que tienen como fundamental función la de avocarse a la vigilancia de las dependencias de la administración municipal, y a la vigilancia de todos los órganos encargados de la prestación de los servicios públicos.

193. El Municipio y su enlace con el sistema federal y estatal

Por último, es necesario señalar que la organización administrativa y política del Municipio, y su íntima interconexión con el gran tema de la descentralización política y administrativa, es una cuestión que se deriva de la Constitución Política de la República. Por ello, en la medida que este Ordenamiento de alto rango destine al Municipio una amplia competencia será en esa medida como la institución municipal pueda desarrollarse desde su vertiente política y administrativa. El Municipio no sólo se mueve en sus propios linderos, sino que su existencia depende de su enlace con la vida federal y estatal, de allí los graves conflictos en las cuestiones de competencia, problemas que asombrosamente han sido escasamente estudiados en la doctrina mexicana.

Prácticamente, nada de lo que sucede en la esfera federal y estatal le es ajeno al Municipio; y más bien, de la sensibilidad del Municipio para aprovecharse de las políticas federales y estatales depende en gran parte su legítima supervivencia.

Indiscutiblemente que el Municipio mexicano debe perfeccionar sus instituciones, pero todos sabemos que esto depende esencialmente de la Federación y de las autoridades estatales. La complejidad de las demandas sociales y los graves problemas económicos exigen un replanteamiento a fondo del Municipio mexicano. No se trata sólo de encuadrarlo dentro del sisteme federal desde una vertiente política, sino además, y muy esencialmente, hacer de los Municipios auténticas comunidades autosuficientes en lo administrativo y en lo económico. La futura solución de los problemas económicos y sociales del país no va a depender de las grandes autosuficiencias a nivel nacional, sino de las autosuficiencias económicas y sociales de los Estados y de los Municipios. Cuando cada Municipio y cada Estado de la República resuelvan sus propias y naturales demandas sociales y económicas, el país

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

habrá dado un enorme avance en la permanente solución de sus graves demandas. El tema de la planeación, atención prioritaria del Gobierno federal mexicano, tendrá en un futuro que trasladarse a los Municipios para que éstos se conviertan en los grandes instrumentos de la planeación nacional. Podemos afirmar que los grandes descubrimientos futuros de la planeación y los enormes avances que esta técnica política y económica conlleva, surgirán de los Municipios más que de ninguna otra parte. Por ello, planeación y Municipio será el gran tema del futuro.

La institución del Municipio, en consecuencia, tendremos que contemplarla desde una amplia concepción política, administrativa y financiera. Sólo desde esta dimensión es posible que podamos resolver el problema a fondo y desde sus núcleos sustanciales.

Sólo bajo estas concepciones es posible ubicar al Municipio en la gran concepción del Estado Democrático y Social de Derecho mexicano, y en las grandes vertientes para la solución de los problemas de la República.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Discusión de Temas

- Distinguir las diferentes etapas históricas del Municipio Mexicano.
- Analizar la diferencia entre Ley Orgánica Municipal y Reglamentos Municipales.
- Precisar la forma constitucional y administrativa de la organización municipal.
- Analizar constitucionalmente en qué consisten las competencias municipales.
- Destacar el valor de la Institución del Municipio Libre para el sistema federal mexicano.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

CAPITULO OCTAVO

REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL EN MATERIA POLITICA, Y SU IMPACTO EN EL FEDERALISMO

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Objetivos del Capítulo

Los objetivos de este capítulo son proporcionar al lector los elementos indispensables para conocer:

- El procedimiento de suspensión de Ayuntamiento o de algunos de sus miembros, de acuerdo al espíritu del Artículo 115 Constitucional.
- El derecho de audiencia en el procedimiento de suspensión, y el respeto al principio de "Autonomía Política".
- Los argumentos constitucionales en apoyo a la existencia de una Ley que regule los supuestos de suspensión contemplados en el Artículo 115.
- Los casos en los que las Legislaturas de los Estados pueden designar Consejos Municipales.
- La opinión oficial y la opinión doctrinaria en relación a la designación de Consejos Municipales.
- La propuesta de que los Consejos Municipales se integren con vecinos de los Partidos Políticos que hayan alcanzado una representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

TEMAS

194 La Exposición de Motivos del Proyecto de Reformas y Adiciones al Artículo 115 en apoyo a la descentralización y a la institución del Municipio Libre.
195 La suspensión de Ayuntamientos y la declaración por parte de la Legislatura estatal de que éstos han desaparecido. La opinión de Felipe Tena Ramírez.
196 Criterios en que se fundamenta la Reforma Constitucional. Opinión de Manuel Bartlett Díaz.
197 La Reforma y el principio de "Autonomía Política".
198 El derecho de audiencia a favor de los Ayuntamientos. Opinión de Manuel Bartlett Díaz.
199 Opinión de Miguel de la Madrid a favor de la necesidad de fortalecer la Institución del Municipio Libre.
200 Los párrafos tercero y cuarto de la fracción I del Artículo 115 constitucional no pretenden negar la garantía de audiencia a favor de los Ayuntamientos.
201 Opiniones de Salvador Valencia Carmona y de Felipe Solís Acero en apoyo a la Reforma.
202 Obligación de que las Legislaturas de los Estados respeten el principio de autonomía política: la necesidad de que exista una Ley que regule los supuestos contemplados en la Norma.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

203 La Ley que regule los supuestos contemplados en el párrafo tercero de la fracción I del Artículo 115, tendrá que fundamentarse en los principios y valores consignados en el Artículo 115: principios de orden político, popular y democrático.

204 Garantías adicionales para proteger al Municipio en los procedimientos a que alude la fracción I.

205 Procedencia del Juicio de Amparo ante violaciones al Artículo 115 por parte de alguna Legislatura estatal.

206 La designación por parte de las Legislaturas de los Estados de los Consejos Municipales. Opinión de Tena Ramírez, Felipe Solís Acero y Salvador Valencia Carmona.

207 Explicación de Manuel Bartlett Díaz en relación a los Consejos Municipales. Su idea de que en un Estado Democrático, las situaciones de excepción se deben resolver mediante una Ley.

208 Opinión de Tena Ramírez en relación a los Consejos Municipales. Nuestra opinión sobre este tema.

209 Sugerencia para que se adicione el párrafo cuarto de la fracción I del Artículo 115, con la finalidad de que los Consejos Municipales se integren con vecinos de los Partidos Políticos que hayan alcanzado una representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Reformas y adiciones al Artículo 115 constitucional en materia política, y su impacto en el federalismo

194. La Exposición de Motivos del Proyecto de Reformas y Adiciones al Artículo 115 en apoyo a la descentralización y a la institución del Municipio Libre

La reforma de 3 de febrero de 1983 al Artículo 115 introdujo en la fracción I la posibilidad de que las Legislaturas locales puedan suspender, o en su caso, dictar que ha desaparecido el Ayuntamiento de algún Municipio. Los comentarios a estos supuestos son básicos, pues impactan a lo más esencial de la Institución del Municipio Libre y el comportamiento futuro de nuestro federalismo.

Para poder emitir un criterio sobre los supuestos de esta fracción I, es indispensable acudir a los motivos que se adujeron al plantear la Iniciativa de Reformas y Adiciones a esta disposición constitucional. Las siguientes transcripciones de la Iniciativa destacan una serie de valores fundamentales del Municipio. Posteriormente, al analizar los párrafos tercero y cuarto de esta fracción, analizaremos si existe una total adecuación entre la Exposición de Motivos y las reformas introducidas. Dice así, en alguna de sus partes la Exposición de Motivos:

"El Municipio Libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la Nación.

"Es evidente que nuestra práctica política dió al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.

"La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

entre Federación, Estados y Municipios; proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.

"Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica.

"El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

"La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos un ámbito territorial y poblacional: indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema Federal. No requerimos una nueva institución: tenemos la del Municipio". En otra parte de la Exposición de Motivos, se expresa: "Recogemos en este sentido las inquietudes vertidas por los Constituyentes de 1917 y de algún modo pretendemos revitalizar las ideas que afloran en ese histórico foro nacional a la luz de las vigorosas intervenciones de HERIBERTO JARA e HILARIO MEDINA, para robustecer y lograr, en la realidad política mexicana, el Municipio Libre."

Las anteriores transcripciones expresan una profunda fe municipalista; declaran el fracaso del centralismo y se pronuncian por devolver al Municipio todas las competencias que le permitan ejercer el gobierno directo de la comunidad básica. Subrayan la idea de que nadie más que la comunidad organizada es la que debe asumir la conducción en el desarrollo económico, político y social. Se insiste en la Exposición de Motivos, en la necesidad de vigorizar la Hacienda municipal, y de fortalecer su autonomía política, afirmándose la gran tésis política de que los Municipios, "por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia."

195. La suspensión de Ayuntamientos y la declaración por parte de la Legislatura estatal de que éstos han desaparecido. La opinión de Felipe Tena Ramírez

Pues bien, en base al espíritu de la reforma, empezaremos por analizar los párrafos tercero y cuarto de la fracción I, los que textualmente declaran:

"Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

"En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos".

"En efecto —dice TENA RAMIREZ al comentar los anteriores párrafos—, según la reforma, la legislatura de cada Estado puede, por mayoría de dos tercios de sus integrantes suspender Ayuntamientos de la entidad y aún declarar que éstos han desaparecido. Puede también suspender o revocar el mandato que, para el efecto de que la represente, otorga la voluntad popular a cada uno de los integrantes del Ayuntamiento. Ciertamente el precepto comentado previene tocante a esta última facultad, literalmente, lo que sigue: 'Suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.' Por su redacción —sigue diciendo TENA RAMIREZ—, así como el lugar que gramaticalmente ocupa, el párrafo acabado de transcribir parece referirse únicamente al caso de afectación individual de alguno de los miembros del Ayuntamiento. De ser así, quedarían desprotegidos del derecho de audiencia los Ayuntamientos en sí mismos considerados. Pero aún suponiendo que el precepto los incluyera en el derecho de ser oídos, tal derecho podría hacerse valer cuando la legislatura ejercitara la facultad de 'suspender Ayuntamientos', que se suponen existentes puesto que se pretende suspenderlos; no así cuando se trata de la otra hipótesis, la de declarar que 'han desaparecido' los Ayuntamientos, caso en que sería imposible conceder el derecho de audiencia a un organismo ya inexistente. Este último supuesto es el de mayor riesgo para el Municipio Libre, debido a la posibilidad de que un Ayuntamiento existente sea declarado por la autoridad como desaparecido, con lo cual se le impediría ser oído en defensa y recibir pruebas.

"Más allá de la literalidad del precepto en análisis, cuya formulación acaso pudiera mejorarse, queda para nosotros una cuestion de fondo, imposible de eludir, cuya presencia en el precepto de que se trata afecta irreversiblemente la naturaleza misma del Municipio Libre. Nos referimos a que el intervencionismo que comento queda a merced exclusiva de un órgano estrictamente político, según es la legislatura de cada Estado de la Federación, con la expectativa natural de que dicho órgano político se comporte como tal, y no como juzgador imparcial, en decisiones predominantemente políticas, como sería, *v. gr.* la declaratoria de que ha desaparecido un Ayuntamiento, integrado según los comicios por candidatos de partidos de oposición. El origen popular del Municipio, y por ende su autonomía, características esenciales de la institución, se sustituyen de ese modo por la sola voluntad de la legislatura,

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

fenómeno que puede ser llamado de cualquier modo, menos con el nombre de Municipio Libre.

"No olvidemos, por otra parte, que es usual en la práctica de gobierno de nuestras entidades federativas que la decisión del gobernador del Estado se imponga a la voluntad de la legislatura y se ejerza omnímoda sobre los presidentes municipales. De tal manera la desquiciante facultad de suspender y de hacer desaparecer Ayuntamientos, aunque otorgada por la reforma del 115 a cada legislatura, suele localizarse en la persona de un solo funcionario, el gobernador del Estado.

"Más no se detiene en ese punto el arrojo de la reforma en contra del Municipio Libre. En el último de los párrafos que al principio hemos transcrito, se dispone que en los casos ahí indicados, 'las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales, que concluirán los períodos respectivos'. He allí, previsto sin evasivas por la Constitución, el amago final al concepto de Municipio Libre. Suprimiendo su origen popular, se le sustituye por vecinos designados soberanamente por un órgano político. Ni siquiera se prevé una ley ordinaria que regule la hipótesis. Al desaparecer la entidad, la reforma cambió el nombre de Municipio por el de Consejo Municipal. Desde la institución hasta el nombre, ha sido repudiado del texto de la Constitución el Municipio Libre".

En esencia, FELIPE TENA RAMIREZ, con seguridad, uno de los mejores constitucionalistas de la historia de este país, rechaza estas reformas en virtud de que considera que la propia naturaleza de la Institución del Municipio Libre, no tolera ningún tipo de sumisión jerárquica a la autoridad política, como lo es, en este caso, las Legislaturas de los Estados.

196. Criterios en que se fundamenta la Reforma Constitucional. Opinión de Manuel Bartlett Díaz

La cuestión analizada por TENA RAMIREZ tiene demasiada importancia para el Municipio y para el federalismo, como para emitir un criterio breve de aceptación o rechazo a sus planteamientos.

Antes de analizar por nuestra parte estos párrafos de la Fracción I, veamos en qué criterio se fundamentó la reforma:

"En la Fracción I —dice sobre este particular la Exposición de Motivos—, recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, se apoya y robustece la estructura política de los Ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los Ayuntamientos.

"Nos alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las constituciones de los Estados y al mismo tiempo preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que responda a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los Municipios, sin alterar, por otra parte, la esencia de nuestro federalismo.

"Cabe destacar, como principal innovación de esta fracción, la obligada instauración de un previo procedimiento con derecho de defensa para los afectados, ajustando a requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los Ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo a través del sufragio directo o dicho sea en otras palabras, el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso de los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Así también se pretende inducir a las entidades federativas, para que en sus Constituciones locales y leyes relativas, señalen con toda precisión cuáles deben ser las causas graves que puedan ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los ayuntamientos, y en otro aspecto, la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que deban cubrirse para la toma de tan trascendente decisión". Hasta aquí la Exposición de Motivos.

Es importante destacar cuáles fueron las opiniones de MANUEL BARTLETT DIAZ, sobre estos párrafos, al comparecer en su calidad de Secretario de Gobernación, ante la Asamblea del Senado de la República, para informar sobre la extensión y alcances de la Iniciativa de reformas y adiciones al Artículo 115 constitucional, promovida por el C. Presidente de la República. En su parte conducente, MANUEL BARTLETT DIAZ, expresó:

"Con relación a la fracción I, del Artículo 115, la iniciativa propone regular los procedimientos para la suspensión y desaparición de Ayuntamientos, y para la suspensión o revocación de sus miembros. Debe quedar claro que esos procedimientos están consignados en la mayor parte de las Constituciones locales, para responder a fenómenos reales que se dan en todo sistema político y han de ser regulados. Lo que la iniciativa persigue es establecer uniformidad en los criterios aplicables y superar aspectos incompatibles con la naturaleza de un Estado Democrático de Derecho.

"El Panorama actual ofrece un mosaico de posibilidades y procedimientos para suspender o declarar desaparecidos los Ayuntamientos, e incluso para la suspensión de sus miembros, que desborda lo que sería estrictamente recomendable y que, en ocasiones ignora principios como la garantía de audiencia.

"En términos generales puede decirse que, en cuanto a los procedimientos y autoridades competentes para alcanzar los efectos apuntados, algunas Constituciones facultan a las legislaturas para tomar las decisiones correspondientes, en tanto que otras hacen que la responsabilidad sea compartida con el Ejecutivo Local. Se llega al caso de un precepto constitucional local que permite que el gobernador, "soberana y discrecionalmente", designe a los Ayuntamientos provisionales.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

"Por lo que toca a las causas de ese procedimiento excepcional, también se encuentra que las diversas Constituciones preven aspectos muy variados. Por otra parte, no siempre se distinguen con precisión las hipótesis de la suspensión y desaparición de los Ayuntamientos, ni de la suspensión o revocación de sus miembros.

"Este panorama permite apreciar las razones por las que conviene que la Constitución Federal establezca las bases que deberán aplicarse para la mayor seguridad jurídica de los gobernados y de sus representantes. De ahí que, en los párrafos tercero y cuarto que se propone adicionar a la Fracción I se introduzcan, para los casos mencionados, criterios homogéneos de competencia, quórum, garantía de audiencia y participación de los suplentes.

"En un sistema jurídico no son admisibles los vacíos de poder. El legislador está obligado a prever las contingencias susceptibles de afectar la marcha normal de las instituciones y proveer los mecanismos adecuados para tales casos. En la vida de un Estado democrático las situaciones de excepción también se deben resolver por la ley.

"En esta materia debe tenerse en cuenta que las legislaturas de los Estados, a las que se confiere autoridad para pronunciarse en los casos excepcionales previstos, son órganos de integración plural, y que los Consejos Municipales deberán estar integrados, siempre, por los vecinos del Municipio. Hay que recordar que la democracia no se protege con omisiones; se asegura con definiciones". Hasta aquí, las palabras de MANUEL BARTLETT.

197. La Reforma y el principio de "Autonomía Política"

TENA RAMIREZ, afirma que la reforma subvierte y anula la "autonomía política", nota suprema del Municipio Libre. Si nos atenemos a una estricta redacción gramatical del párrafo tercero, tiene razón TENA al afirmar que el derecho de audiencia sólo lo confiere la reforma a los individuos particularmente afectados que forman parte del Ayuntamiento, pero que se niega este derecho a los Ayuntamientos en sí mismos considerados, también tendría TENA absoluta razón si se admitiera el derecho de audiencia a favor de los Ayuntamientos en el caso de una mera "suspensión", pues aún estarían en posibilidad de ejercer ese derecho, situación totalmente distinta en el caso de "desaparición", en donde el ejercicio del derecho de audiencia sería imposible ejercerlo por un organismo inexistente. Ante esta declaración por parte de la Legislatura, el Ayuntamiento estaría totalmente imposibilitado de ser oído en defensa y de aportar pruebas. Si los supuestos analizados por TENA se ajustan a lo que quiso expresar el párrafo tercero, por supuesto que la reforma estaría negando el principio de la "autonomía política" del Municipio Libre.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

198. El derecho de audiencia a favor de los Ayuntamientos. Opinión de Manuel Bartlett Díaz

Creo, que este párrafo no pretendió negar el derecho de audiencia a los Ayuntamientos en sí mismos considerados, y que tal derecho de ser oído en defensa y de aportar pruebas se le concede tanto en la fase previa de una mera "suspensión", como en la fase que debe de anteceder a la declaración que un Ayuntamiento ha desaparecido.

Si la redacción de este párrafo se prestara a las confusiones que TENA vé como atentados a la "autonomía política", y que de hecho sí deja tal redacción a este tipo de dudas, es necesario, o bien una redacción más clara, o en su defecto, el pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aclarando la naturaleza de esta reforma.

Creo, que más que tratar de atenernos a una exclusiva redacción del párrafo, es necesario, dilucidar los principios fundamentales que sirvieron de base a la reforma. La Iniciativa Presidencial manifestó: "Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al Artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su *autonomía política* y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidos por los *Estados y la Federación*". Aquí clarísimamente vemos cómo el Presidente de la República se propuso con la reforma vigorizar en el Municipio "su autonomía política", como una medida que contrarrestara la apropiación indebida de facultades por parte de "los Estados y la Federación".

Por su parte, MANUEL BARTLETT en su comparecencia ante la Asamblea del Senado de la República, explicó en un párrafo integrado de su escrito, lo siguiente: "El panorama actual ofrece un mosaico de posibilidades y procedimientos para suspender o declarar desaparecidos los Ayuntamientos, e incluso para la suspensión de sus miembros, que desborda lo que sería estrictamente recomendable y que, en ocasiones, ignora principios como la garantía de audiencia". En este párrafo, BARTLETT se refiere a la garantía de audiencia aplicada no sólo para los miembros del Ayuntamiento, sino también para los Ayuntamientos en sí mismos, tanto en el caso de "suspensión", como en el de "desaparición".

En otro párrafo de su comparecencia al explicar la extensión y alcances de la reforma, afirma la necesidad de introducir para los casos mencionados en la Fracción I, "criterios homogéneos de competencia, quórum, *garantía de audiencia* y participación de suplentes". Volvió aquí, el Secretario de Gobernación, a insistir en la *garantía de audiencia.*

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

199. Opinión de Miguel de la Madrid a favor de la necesidad de fortalecer la Institución del Municipio Libre

Constitucionalmente, quien presentó la Iniciativa de reformas y adiciones fue el Ejecutivo Federal, pero en este caso concreto, el verdadero autor espiritual de las reformas al 115 lo fue el Licenciado MIGUEL DE LA MADRID, quien en toda su Campaña Electoral insistió en la necesidad de fortalecer al Municipio en todas sus formas, y muy principalmente en fortalecer su *autonomía política.* MIGUEL DE LA MADRID es autor de la obra "Elementos de Derecho Constitucional", editada por el Instituto de Capacitación Política; obra terminada de imprimir el 20 de noviembre de 1982. Pues bien, en esta obra, anterior a la Iniciativa Presidencial de reforma y adiciones al 115, el autor de Derecho Constitucional expuso en la página 368, lo siguiente:

"785. b).– *Enormidad de las facultades legislativas y político-administrativas de intervención estadual.*– En las constituciones locales, se da a los gobernadores de la entidad un amplio margen para que tomen participación en el gobierno interno de los Municipios; al mismo tiempo, a las legislaturas locales se les conceden facultades enormes para dictar reglas para el funcionamiento de los mismos, cosa que revela claramente una limitación a la ya relativa autonomía de la que, en principio, gozan los Ayuntamientos.

"En algunas constituciones locales –sigue diciendo MIGUEL DE LA MADRID en su obra citada–, no conformes con las facultades de intervención que se otorgan a los poderes locales en los Municipios, establecen la institución de la desaparición de poderes municipales, arma política que arbitrariamente pueden esgrimir estos poderes locales, cuando determinado cabildo municipal no sea de su agrado. A esto se agrega que el gobernador, en principio, es el líder político de la entidad, y por lo mismo, a él se encuentran subordinados los presidentes municipales, no habiendo, por consiguiente, una verdadera democratización del Municipio en nuestro país."

Estas ideas fueron expresadas en una obra terminada cuando MIGUEL DE LA MADRID tenía el carácter de Presidente Electo; ideas que demuestran palmariamente un profundo conocimiento de la realidad y que expresan una denuncia ante prácticas arbitrarias que disminuyen la "autonomía política" de los Municipios.

200. Los párrafos tercero y cuarto de la fracción I del Artículo 115 Constitucional no pretenden negar la garantía de

Pues bien, la anterior cita de MIGUEL DE LA MADRID es una prueba contundente, que el espíritu de la reforma al Artículo 115 en sus párrafos tercero y cuarto, en ningún momento se pretende negarle a los Ayuntamientos el *derecho de audiencia,* pues esa negación no encontraría ningún antecedente en el pensamiento del autor de la Iniciativa, tanto en su calidad de Presidente, como de constitucionalista. Por ello, si la Legislatura de algún Estado le negara a un Ayuntamiento el derecho para rendir las pruebas y hacer los alega-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

tos que a su juicio convinieran (derecho de audiencia), estaría dicha Legislatura violando el espíritu y principio fundamental que anima la reforma: *el respeto a la autonomía política del Municipio Libre.*

audiencia a favor de los Ayuntamientos

Si la redacción del párrafo tercero no es muy claro, cabe la interpretación integrativa, en base al pensamiento doctrinario de MIGUEL DE LA MADRID; en base a la Exposición de Motivos de la Iniciativa, y en base a la comparecencia de MANUEL BARTLETT ante la Asamblea del Senado de la República. En ese acto, MANUEL BARTLETT, explicó que el contenido de la adición a la Fracción I tenía por objeto impedir que siguiera la práctica de algunos Estados en el que sus Constituciones permitían que el gobernador "soberana y discrecionalmente", designe a los Ayuntamientos provisionales.

201. Opiniones de Salvador Valencia Carmona y de Felipe Solís Acero en apoyo a la Reforma

SALVADOR VALENCIA CARMONA, en su estudio "La Nueva Estructura Constitucional del Municipio", al comentar estas adiciones, afirma que la garantía de audiencia para los Ayuntamientos era una disposición que ya existía en varias Constituciones locales, "pero que fue conveniente incorporarla porque en otros ordenamientos del mismo tipo se carecía de ella, gobernadores y legislaturas destituían sin mayor obstáculo a los miembros de los Ayuntamientos, mientras que estos no poseían ni la oportunidad de rendir la más mínima prueba o alegato ante el órgano legislativo local."

FELIPE SOLIS ACERO, excelente constitucionalista, en su Estudio "Reformas y Adiciones al Marco Constitucional del Municipio Mexicano", publicado en el número 12-13 de la Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, expresa sobre las adiciones comentadas lo siguiente: "Este párrafo, de novedosa acuñación en el artículo 115 constitucional, permite a los representantes populares que gobiernan los diversos Municipios del país a estar garantizados por un procedimiento legal, que hace descansar la facultad de suspenderles o desconocerles en una autoridad que tiene exactamente el mismo origen que los Ayuntamientos, ésto es, la elección popular y, por otra parte, establece bajo el principio de legalidad y de seguridad jurídica que, para que ésto pueda suceder, es necesario que se siga todo un procedimiento legal ante la legislatura estatal y que ésta, después de haber analizado las pruebas presentadas por los interesados y escuchado los alegatos que a su juicio convengan y sean procedentes, resolverán en definitiva si procede desconocer al Ayuntamiento o suspender o revocar el nombramiento a alguno de sus miembros.

"El hecho de que por primera vez se regule a nivel constitucional, un procedimiento para desconocer o suspender a funcionarios municipales de elección popular, obedece a la circunstancia de que en este momento, de las 31 leyes orgánicas municipales que existen en el país, 23 contienen la facultad del gobernador o de la legislatura para amonestar, suspender, remover o

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

desconocer a los miembros del Ayuntamiento o a éste en su totalidad, así como para designar autoridades sustitutas, llámense Consejos Municipales, Ayuntamientos sustitutos, juntas de administración civil o cualquiera otra denominación.

"La circunstancia de que en 23 de las 31 entidades federativas que componen la República, estuviese consignada semejante facultad del gobernador o la legislatura sin sujetarse a mayor trámite que su propia decisión, motivó al presidente de la República a incorporar en la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115, el establecimiento de un párrafo que permitiera devolver a los funcionarios municipales de elección popular el principio de seguridad jurídica y el respeto al orígen de su encargo, que es precisamente de elección popular. Si bien es cierto que la sola elección popular de un funcionario no garantiza ni su capacidad, ni su honestidad, ni su eficiencia, también lo es que el origen mismo de la elección popular de un funcionario debe ser motivo suficiente para que un procedimiento de remoción o suspensión de su cargo se sujete a un procedimiento legal, y qué mejor que, como lo establece ahora el artículo 115 constitucional, sea un procedimiento ante un órgano como la legislatura del estado, cuyos miembros tienen exactamente el mismo origen que el Ayuntamiento, esto es, la elección popular.

"Hace unos días, en una reunión similar a esta en la Ciudad de México, un legislador señalaba la posibilidad de que la regulación del artículo 115 constitucional, en este párrafo que acabo de referirles, signifique un retroceso en la vida democrática del país, particularmente por lo que hace a la vida municipal. Nosotros discrepamos de esta opinión en tanto que, insisto, la sola elección popular de un funcionario no garantiza ni su eficiencia ni su necesaria inamovilidad en el cargo. Si es posible regular los procedimientos para establecer la remoción de su cargo de funcionarios de elección popular en el nivel federal, con la misma o mayor razón deben regularse los procedimientos correspondientes en el nivel municipal y, en todo caso, que sea la legislatura —en quien reside la voluntad popular— quien decida, después de un análisis cuidadoso, pulcro e imparcial, la remoción de los servidores públicos municipales de elección popular.

"Conviene destacar que la propia fracción establece que, en caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediera que entraren en funciones los suplentes, ni que se celebraren nuevas elecciones, la legislatura designará, de entre los vecinos, a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos. Esto permite evitar la designación arbitraria que hasta este momento se ha venido haciendo, por parte de algunos gobernadores de los Estados, quienes, cuando se trataba de presidentes municipales de partidos de oposición o incluso del nuestro, pero que evidenciaban falta de afinidad política con la autoridad estatal, procedían al expediente comodino

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

de declarar que había desaparecido el Ayuntamiento, designando, en su lugar, a alguna junta de administración civil o a algún consejo municipal. El nuevo tutelaje legal del artículo 115 permite garantizar sobradamente el ejercicio del cargo de los Ayuntamientos con un saludable resultado democrático."

La argumentación de SOLIS ACERO es contundente y demuestra a favor de las adiciones, dando por entendido que el párrafo tercero otorga el *derecho de audiencia* a los integrantes del Ayuntamiento, como a los Ayuntamientos en sí mismos, en los dos supuestos básicos de la Norma: la "suspensión", y la declaración de que un Ayuntamiento ha "desaparecido".

202. Obligación de que las Legislaturas de los Estados respeten el principio de autonomía política: la necesidad de que exista una Ley que regule los supuestos contemplados en la Norma

Comparto la opinión de SOLIS ACERO, en el sentido de que "la sola elección popular de un funcionario no garantiza ni su eficiencia ni su inamovilidad en el cargo", y de que si es posible "regular los procedimientos para establecer la remoción de su cargo de funcionarios de elección popular en el nivel federal, con la misma o mayor razón deben regularse los procedimientos correspondientes en el nivel municipal y, en todo caso, que sea la Legislatura —en quien reside la voluntad popular— quien decida, después de un análisis cuidadoso, pulcro e imparcial, la remoción de los servidores públicos municipales de elección popular".

En consecuencia, las adiciones a la Fracción I no pueden negar en ninguno de los supuestos contemplados en la Norma, el *derecho de audiencia* a favor de los integrantes de un Ayuntamiento, y a los Ayuntamientos considerados en sí mismos, pues de impedirles el ejercicio pleno de este derecho, se violaría el Artículo 115 Constitucional, al violarse su principio fundamental: la *autonomía política* del Municipio Libre.

Ahora bien, no basta el solo respeto a ese *derecho de audiencia.* Y no es suficiente, porque tenemos que tener muy en cuenta de la fundada advertencia que nos hace TENA RAMIREZ, al afirmar "que es usual en la práctica del gobierno de nuestras entidades federativas que la decisión del gobernador del Estado se imponga a la voluntad de la legislatura y se ejerza omnímoda sobre los presidentes municipales. De tal manera la desquiciante facultad otorgada por la reforma del 115 a cada Legislatura, suele localizarse en la persona de un solo funcionario, el gobernador del Estado". Idéntica advertencia nos hace MIGUEL DE LA MADRID en su obra "Elementos de Derecho Constitucional", cuando afirma que algunas Constituciones locales tienen establecida "la institución de la desaparición de poderes municipales, arma política que arbitrariamente pueden esgrimir estos poderes locales, cuando determinado cabildo municipal no es de su agrado. A esto se agrega que el gobernador, en principio, es el líder político de la entidad, y por lo mismo, a él se encuentran subordinados los presidentes municipales, no habiendo,

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

por consiguiente, una verdadera democratización del Municipio en nuestro país".

Las advertencias de TENA RAMIREZ, tienen pues, un fundamento real, por lo que resulta indispensable que los procedimientos de suspensión y revocación de el mandato de alguno de los miembros de un Ayuntamiento, y los procedimientos de suspensión y de desaparición de Ayuntamientos se ajusten a un procedimiento muy estricto en el que se respete no solamente el *derecho de audiencia,* sino además, y muy esencialmente, los principios fundamentales del Municipio Libre, y el gran principio constitucional de la *autonomía política.*

Considero, que no podrá constitucionalmente iniciarse ninguno de estos procedimientos si no es en base a una Ley que precise cuáles son las causales graves que ameritan la revocación y suspensión de mando, y las suspensiones y declaración de desaparición de Ayuntamientos. Esta Ley, por supuesto, debe haber sido promulgada con motivo de la adición, tal y como lo ordena el párrafo tercero. Sin esta Ley, no podrá iniciarse, y menos concluírse, ningún procedimiento de este tipo, pues las conductas antijurídicas, típicas, punibles y culposas, no pueden quedar al arbitrio, a la calificación de la Legislatura, sino sólamente podrán quedar contemplados en una Ley según mandamiento expreso del párrafo tercero. Lo único que una Legislatura puede hacer, es en base a la Ley, calificar si la conducta juzgada se adecúa al tipo, contemplada en la Ley, como causal, como causa grave, que amerita iniciar el procedimiento de suspensión o revocación de mandato de alguno de los miembros del Ayuntamiento, o la suspensión o desaparición de un Ayuntamiento en sí mismo.

Ahora bien, no puede bastar la mera expedición de esta Ley, para legitimar la calificación de los causales graves que ameriten los castigos contemplados en el párrafo tercero. Si sólo ese requisito se tuviera que cumplir para que pudiera quedar legitimada la actuación de la Legislatura, la solución del problema sería muy sencilla, y el peligro de la desaparición de la *autonomía política* del Municipio, sería una cuestión muy fácil y grandemente peligrosa para el Orden constitucional.

203. La Ley que regule los supuestos contemplados en el párrafo tercero de la fracción I del Artículo 115, tendrá que fundamentarse en los principios y

Por supuesto que no basta la mera expedición de una Ley. La Constitución en el párrafo tercero faculta y ordena a las Legislaturas expedir una Ley para poder iniciar los procedimientos contemplados en la fracción I. Esta fracción no dice los principios en que debe basarse tal Ley, pero no necesariamente tiene que decirlos, pues debe entenderse que se dan, como supuestos básicos. ¿Y bien, cuáles son esos supuestos? Los fundamentales consisten en que una Ley local no puede conculcar los principios y valores básicos del Artículo 115 en su conjunto. Primeramente, se deberá entender que el principio de la *autonomía política* lo consagra el Artículo 115 y una serie de normas disper-

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

sas en la Constitución General de la República. Esta *autonomía política* es lo que ha dado sentido a la evolución constitucional del Municipio Libre a través de su historia en México. No se trata de un concepto abstracto, sino de un principio constitucional presente en el Artículo 115 y en la estructura de nuestro sistema Federal.

valores consignados en el Artículo 115: principios de orden político, popular y democrático

Otro fundamental principio lo constituye la declaración constitucional del Artículo 115, en el sentido que la Institución del Municipio Libre es la base de la organización política de los Estados. Otro principio más, consiste en la alta jerarquía que la Constitución les confiere a los Ayuntamientos, como órganos deliberantes, capaces de expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas. Un valor básico lo constituye la reiterada idea en la Exposición de Motivos de considerar al Municipio como escuela de democracia.

El Municipio Libre se apoya en un Ayuntamiento de origen eminentemente democrático y popular, por lo que el valor de la *democracia popular* es otro principio constitucional fundamental del Artículo 115.

Pues bien, todos estos principios constitucionales de orden político, popular y democrático, tendrán que respetarse por las Legislaturas de los Estados, tanto para expedir la Ley a que hace alusión el párrafo tercero de la fracción I, como el calificar las causas graves e iniciar los procedimientos de suspensión, revocación y desaparición de Ayuntamientos. Estos principios se convierten en Norma constitucional dominante que vincula a las Legislaturas de los Estados con la Constitución, obligándolas, por imperio constitucional, a observar y a respetar los principios y valores que animan y dan sentido al Artículo 115 y a los principios institucionales del Municipio Libre.

204. Garantías adicionales para proteger al Municipio en los procedimientos a que alude la fracción I

Ahora, algunas consideraciones finales sobre este punto: sería muy deseable que esa Ley que prevenga las "causas graves" cometidas por miembros de los Ayuntamientos, y por los Ayuntamientos mismos, prohibiera que los gobernadores pudieran iniciar los procedimientos de suspensión y revocación de mandato de algún miembro del Ayuntamiento, y los procedimientos de suspensión y desaparición de Ayuntamientos. Es decir, que tales procedimientos sólo podrían ser iniciados por las Legislaturas. Una garantía adicional consistiría en que la Ley respectiva ordenara que previa a la calificación final por parte de la Legislatura sobre los supuestos de revocación y suspensión de mandato a alguno de los miembros de un Ayuntamiento, y la suspensión o declaración de desaparición de un Ayuntamiento, se solicite la opinión y dictamen del caso al Tribunal Superior de Justicia en el Estado. Esta opinión y dictamen no tendría fuerza legal obligatoria para la Legislatura, pero qué duda cabe que la opinión razonada y los puntos resolutivos del dictamen estarían fundamentados en la Constitución General de la República, la

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Constitución particular del Estado, y la Ley respectiva. Al pedirse la opinión y dictamen al Tribunal, se acompañarían todos los documentos del caso, incluyendo las pruebas y alegatos del acusado, ya sea miembro del Ayuntamiento, o bien, del Ayuntamiento mismo.

205. Procedencia del Juicio de Amparo ante violaciones al Artículo 115 por parte de alguna Legislatura estatal

En el supuesto de que no expidan las Legislaturas la Ley a que hace alusión el párrafo tercero, o que bien una vez expedida, no observe la Legislatura un total apego a los principios constitucionales del Artículo 115, y un estricto apego a la garantía de seguridad jurídica y de legalidad, debe de proceder el Juicio de Amparo. Si por algún impedimento legal no pudiera proceder, lo recomendable sería reformar la Ley de Amparo, con el fin de que la *autonomía política* de los Municipios pudieran encontrar en el Juicio de Amparo, su final reducto de garantía para su permanencia.

206. La designación por parte de las Legislaturas de los Estados de los Consejos Municipales. Opinión de Tena Ramírez, Felipe Solís Acero y Salvador Valencia Carmona

El párrafo cuarto de la fracción I previene que en caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, "si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos." TENA RAMIREZ, al comentar este supuesto, afirma: "He allí, previsto sin evasivas por la Constitución, el amago final al concepto de Municipio Libre. Suprimido su origen popular, se le sustituye por vecinos designados soberanamente por un órgano político. Ni siquiera se prevé una Ley ordinaria que regule la hipótesis. Al desaparecer la entidad, la reforma cambió el nombre de Municipio por el de Consejo Municipal. Desde la institución hasta el nombre, ha sido repudiado del texto de la Constitución el Municipio Libre."

Sobre este mismo supuesto, FELIPE SOLIS ACERO, opina que este procedimiento por parte de la Legislatura "permite evitar la designación arbitraria que hasta este momento se ha venido haciendo, por parte de algunos gobernadores de los Estados, quienes, cuando se trataba de presidentes municipales de partidos de oposición o incluso del nuestro (se refiere al Partido Revolucionario Institucional), pero que evidenciaban falta de afinidad política con la autoridad estatal, procedían al expediente comodino de declarar que había desaparecido el Ayuntamiento, designando, en su lugar, a alguna junta de administración civil o algún Consejo Municipal. El nuevo tutelaje legal del Artículo 115 permite garantizar sobradamente el ejercicio del cargo de los Ayuntamientos con un saludable resultado democrático".

Sobre este mismo punto de la adición a la fracción I, SALVADOR VALENCIA CARMONA, opina: "Pese a que estas adiciones constituyen un

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

avance de seguridad jurídica indudable, creemos que la democracia municipal reclamará en el futuro la intervención más amplia de la ciudadanía en estas decisiones vitales para los Ayuntamientos. Por eso estimamos que otro elemento que hubiera sido aconsejable incorporar en la iniciativa es el vecinal, esto es, la participación de los vecinos directamente afectados o la obligación para el órgano legislativo local de realizar una auscultación entre ellos para conocer la opinión general del Municipio, es así como se procede con éxito en otras latitudes en los que se utiliza el 'recall' u otros mecanismos de participación popular que hacen ganar en madurez cívica."

SOLIS ACERO está en lo cierto al afirmar que el propósito de la adición de este párrafo cuarto, tiene como finalidad evitar las arbitrariedades de algunos gobernadores cuando recurrían con una gran facilidad al cómodo expediente de declarar que había desaparecido algún Ayuntamiento, y en su lugar, designar alguna Junta de Administración Civil, o algún Consejo Municipal.

207. Explicación de Manuel Bartlett Díaz en relación a los Consejos Municipales. Su idea de que en un Estado Democrático, las situaciones de excepción se deben resolver mediante una Ley

MANUEL BARTLETT, en su comparecencia ante la Asamblea del Senado de la República, explicó en relación a esta adición, que el legislador está obligado a prever las contingencias susceptibles de afectar la marcha normal de las instituciones y proveer los mecanismos adecuados para tales casos, agregando, que en la vida de un Estado Democrático, las situaciones de excepción también se deben resolver por Ley. "En esta materia –dijo BARTLETT– debe tenerse en cuenta que las Legislaturas de los Estados, a las que se confiere autoridad para pronunciarse en los casos excepcionales previstos, son los órganos de integración plural, y que los Consejos Municipales deberán estar integrados, siempre, por los vecinos del Municipio. Hay que recordar que la democracia no se protege con omisiones; se asegura con definiciones."

El propósito de la adición del párrafo cuarto es muy claro: evitar los vacíos de poder, situación inadmisible en un sistema jurídico; resolver de acuerdo a la Ley las situaciones de excepción (exigencia de un Estado Democrático); proteger la democracia; e integrar, siempre, los Consejos Municipales, "por los vecinos del Municipio".

208. Opinión de Tena Ramírez en relación a los Consejos Municipales. Nuestra opinión sobre este tema

Ahora bien: los buenos propósitos y la nobleza de la adición al párrafo cuarto, no invalidan algunos acertados puntos de vista de TENA RAMIREZ.

"Ni siquiera–afirma acertadamente TENA– se prevé una Ley ordinaria que regule la hipótesis." En efecto, el párrafo cuarto no prevé una Ley que regule la hipótesis de que, en su caso, "las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales, que concluirán los períodos respectivos."

En su comparecencia, el Secretario de Gobernación MANUEL BARTLETT, observó: "En la vida de un Estado Democrático las situaciones de excepción

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

también se deben resolver por la ley". En este punto de la comparecencia, BARTLETT se estaba refiriendo precisamente a esta hipótesis, de que las legislaturas designaran entre los vecinos a los Consejos Municipales, que concluirían los períodos respectivos.

En el pensamiento de MANUEL BARTLETT se vé la necesidad de la existencia de una Ley que regule la hipótesis de la desaparición de un Ayuntamiento.

TENA RAMIREZ tiene absoluta razón; por ello, creo que sin fundamento en una Ley que regule especialmente la hipótesis del párrafo cuarto, cualquier designación de un Consejo Municipal por parte de la Legislatura, tal acto, violaría el principio de *autonomía política* del Municipio Libre. Reitero para este caso, los mismos argumentos que planteé en relación a la necesidad de la existencia de una Ley para los casos de suspensión y revocación de mandato, así como para la suspensión y declaración de desaparición de un Ayuntamiento, hipótesis a que hace alusión el párrafo tercero de la fracción I.

Definitivamente, cualquier designación de un Consejo Municipal sin la expedición previa y aplicación correcta de una Ley de la materia, estaría afectada dicha designación de inconstitucionalidad. Hay que reflexionar, que la instalación de un Consejo Municipal, significa la sustitución de un Ayuntamiento de elección directa (voluntad política, popular y democrática), por un organismo que no es de elección, y que en esencia no representa la voluntad mayoritaria de la comunidad política (el Municipio).

Es absolutamente válida la afirmación de MANUEL BARTLETT, en el sentido de que a la democracia se le protege con definiciones y no con omisiones, y de que la designación de Consejos Municipales responde a "casos excepcionales previstos".

En lo personal estoy de acuerdo de que sean las Legislaturas de los Estados los órganos políticos competentes para resolver estos "casos excepcionales previstos". Y aquí está uno de los puntos fundamentales de la hipótesis comentada: que deben ser, como lo afirmó BARTLETT, "casos excepcionales. . .", y nunca una práctica reiterada. Y precisamente, para asegurar que se trate de casos excepcionales, deberá promulgarse una Ley que dificulte la desaparición de un Ayuntamiento, y que prevenga que la designación de un Consejo Municipal pudiera llevarse a cabo solamente cuando ya hayan transcurrido más de dos años de gestión municipal por parte del Ayuntamiento desaparecido. Esta prevención sería de una gran riqueza democrática, pues si la Legislatura declarara la desaparición de algún Ayuntamiento antes de transcurrir dos años de gestión municipal, lo procedente no sería la instalación de un Consejo Municipal, sino la celebración de nuevas elecciones municipales.

Comparto parcialmente la crítica de TENA en el sentido de haberse cambiado el nombre de Municipio por el de Consejo Municipal, en el caso de que

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

se realizara la hipótesis contemplada en el supuesto de la Norma constitucional. Pues en lo personal sí estoy de acuerdo en que existen "casos excepcionales" en que haya necesidad de que la Legislatura declare que un Municipio ha desaparecido. Decía, que parcialmente comparto la opinión de TENA, pero por el hecho de que una práctica reiterada de instalar Consejos Municipales, podría trastocar esta figura sin raíces populares, a la noble y grandiosa Institución del Municipio Libre. La práctica viciosa y anticonstitucional de designar Consejos Municipales de manera innecesaria, no será una cuestión de la decisión soberana de una Legislatura, con impacto en un Estado Miembro, sino una cuestión de eminente interés nacional.

209. Sugerencia para que se adicione el párrafo cuarto de la fracción I del Artículo 115, con la finalidad de que los Consejos Municipales se integren con vecinos de los Partidos Políticos que hayan alcanzado una representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos

Tenemos que recordar, que el Municipio Libre debe de ser la gran escuela de la democracia nacional; que constituye uno de los pilares más fuertes de nuestro federalismo, y que por ello, el atentado más mínimo a la autonomía política de un Municipio es del interés de todos los Municipios de México, y de la vida democrática de la Nación.

Sería recomendable, en consecuencia, que se adicionara al párrafo cuarto con la idea de la necesidad de que se expidiera una Ley ordinaria que regulara la hipótesis; Ley que tendría que ajustarse a los principios de *autonomía política* y a los valores fundamentales del Municipio Libre. Debería también adicionarse este párrafo, conteniendo la mención de que la designación del Consejo Municipal tendría que incluir vecinos de los partidos políticos en la misma proporción en que quedó integrado el Ayuntamiento de acuerdo a la fracción VIII del Artículo 115. Me refiero a la más reciente reforma y adición al Artículo 115 de la Constitución General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de marzo de 1987. La fracción VIII, quedó como sigue: "Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los municipios".

Esta nueva reforma, a Iniciativa del Presidente MIGUEL DE LA MADRID es de unos alcances riquísimos para la vida democrática de los Municipios. Precisamente, en base a esta reforma, sugiero que se adicione el párrafo cuarto de la Fracción I del Artículo 115 constitucional, para obligar constitucionalmente a las Legislaturas de los Estados, a integrar los Consejos Municipales ("casos excepcionales") con vecinos de los partidos políticos que hayan alcanzado una representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos, según lo ordena la fracción VIII del citado Artículo.

Preservar la Institución del Municipio Libre, con todos su valores políticos fundamentales y todos sus principios afirmados en la Constitución, es preservar la organización política y administrativa de los Estados, dimensión fundamental, a la vez, de nuestro federalismo mexicano. En este sentido, federalismo,

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Municipio verdaderamente Libre, y democracia participativa y popular, son la base de las instituciones de la República, y el gran cauce de anhelos y realizaciones de la ciudadanía.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Discusión de Temas

- Analizar un supuesto caso de desaparición de un Ayuntamiento y la declaración por parte de la Legislatura estatal de que el Ayuntamiento ha desaparecido.

- Explicar detenidamente la naturaleza y el mecanismo de la garantía de audiencia, aplicada al caso de la declaración de desaparición de un Ayuntamiento.

- Destacar los elementos constitucionales del principio de "Autonomía Política Municipal".

- Distinguir los Consejos Municipales de los Ayuntamientos, y la manera como deberán de integrarse ambos.

- Analizar los motivos constitucionales por los cuales es necesaria la existencia de una Ley que contemple los supuestos y procedimientos para la suspensión de Ayuntamientos o de alguno de sus miembros.

- Analizar las grandes ventajas del pluripartidismo político en la composición de los Ayuntamientos.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

Bibliografía Básica

- Almada, Carlos F. *La Administración Estatal en México.* Instituto de Administración Pública, México, 1982.
- Barragán, José. *El Pensamiento Federalista Mexicano: 1824.* Universidad Autónoma del Estado de México/Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. Serie: Estudios y Análisis, México, 1983.
- Benson Nettie, Lee. *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano.* Fondo de Cultura Económica, México, 1955.
- Benson, Nettie Lee. *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano.* LI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1982.
- Bryce, James. *Las Constituciones Flexibles y las Constituciones Rígidas.* Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1952.
- Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional.* Editorial Porrúa, México, 1985.
- Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917.* Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1982.
- Daranas, Mariano. *Las Constituciones Europeas.* 2 tomos, Editora Nacional, Madrid, 1979.
- De la Cueva, Marco. *La Idea del Estado.* UNAM, México, 1980.
- De la Madrid, Miguel. *Estudios de Derecho Constitucional.* Editorial Porrúa, México, 1980.
- De Tocqueville, Alexis. *La Democracia en América.* Fondo de Cultura Económica, México, 1978.
- Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.* Ediciones Ariel, Barcelona, 1970.
- Ferrando Badía, Juan. *El Estado Unitario, el Federal y el Estado Regional.* Editorial Tecnos, Madrid, 1978.
- Friedrich, Carl J. *Gobierno Constitucional y Democracia.* 2 tomos, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975.
- Gamas Torruco, José. *El Federalismo Mexicano.* SEP/Setentas, México, 1975.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

- García Pelayo, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado.* Alianza Universidad Textos, Madrid, 1984.
- Hamilton, Madison y Jay. *El Federalismo.* Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- Hauriou, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas.* Ediciones Ariel, Barcelona, 1971.
- Hauriou, Maurice. *Principios de Derecho Público y Constitucional.* Editorial Reus, Madrid (en el libro no aparece la fecha de su publicación; en cambio, el estudio preliminar del traductor está firmado en agosto de 1927).
- Hernández, Elguezabal. *Miguel Ramos Arizpe y el Federalismo Mexicano.* Ediciones Casa de Coahuila, México, 1978.
- Herrera y Lasso, Manuel. *Estudios Políticos y Constitucionales.* Miguel Angel Porrúa, 1986.
- Hesse, Konrad. *Escritos de Derecho Constitucional.* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
- Jiménez de Parga, M. *Los Regímenes Políticos Contemporáneos.* Editorial Tecnos, Madrid, 1974.
- Linares Quintana, Segundo V. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas.* 3 tomos, Editorial Plus Ultra, Argentina, 1976.
- Linares Quintana, Segundo V. *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional.* 6 tomos, Editorial Plus Ultra, Argentina, 1977.
- Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución.* Editorial Ariel, Barcelona, 1976.
- Lozano, José María. *Tratado de los Derechos del Hombre.* Imprenta del Comercio, de Dublán y Compañía, México, 1876.
- Lucas Verdu, Pablo. *Curso de Derecho Político.* 2 tomos, Editorial Tecnos, Madrid, 1976.
- Marquet Guerrero, Porfirio. *La Estructura Constitucional del Estado Mexicano.* Instituto de Investigaciones Jurídicas/ UNAM, México, 1975.
- Martínez Cabañas, Gustavo. *La Administración Estatal y Municipal de México.* Libros de Texto INAP-CONACYT, México, 1985.
- Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano.* Editorial Pay. México, 1985.
- Pérez Serrano, Nicolás. *Tratado de Derecho Político.* Ed. Civitas, Madrid, 1976.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México.* Tomo I: "Bases y Estructura" y Tomo 2: "Funciones y Especialidades". Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1984.
- Prietchett, C. Herman. *La Constitución Americana.* Tipográfica Editora Argentina, S.A., Buenos Aires, 1965.
- Rabasa, Emilio. *La Constitución y la Dictadura.* Editorial Porrúa, México, 1968.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/uz5U8B

- Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria. *Mexicano: Esta es tu Constitución.* LII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1984.
- Reyes Heroles, Jesús. *El Liberalismo Mexicano.* 3 tomos, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- Rodríguez, Ramón. *Derecho Constitucional.* Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978.
- Sayeg Helu, Jorge. *El Constitucionalismo Social Mexicano.* 4 tomos, Edición de Cultura y Ciencia Política, Madrid, 1972.
- Schwartz, Bernard. *El Federalismo Norteamericano Actual.* Editorial Civitas, Madrid, 1984.
- Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México.* Editorial Porrúa, México, 1978.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano.* Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.
- Wheare, K.C. *Federal Government.* Oxford University Press, 1947.
- Zarco, Francisco. *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857.* El Colegio de México, 1964.

DR. © 1988.
Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

INDICE POR CAPITULOS

Presentación 5
Introducción 7

CAPITULO PRIMERO
FUNDAMENTOS SOCIOLOGICOS Y POLITICOS DEL FEDERALISMO EN OCCIDENTE Y EN MEXICO 11

Temas

1 El federalismo nace a partir de valores eminentemente sociológicos. El Estado occidental como producto de la Revolución Francesa 19
2 La opinión de Herman Finer sobre las cuestiones capitales del Estado 20
3 La exigencia del federalismo por integrar social y políticamente elementos unificadores y elementos independizadores 20
4 El federalismo y las ideologías; y su eficacia social como sistema. Su instrumentación en varios países 22
5 La consolidación definitiva del federalismo, y su impresionante técnica constitucional. La necesidad de fortalecer a toda costa a la Unión 23
6 El Estado federal representa la mejor garantía para una vida política plena. Su enorme potencial puede ser el remedio adecuado a la crisis de las estructuras políticas occidentales 25
7 La creciente expansión de atribuciones a favor del Poder federal y en detrimento de los Estados-miembros. La Enmienda X de la Constitución Norteamericana 26
8 La preocupación de los autores de la Constitución Norteamericana por mantener un equilibrio en la distribución de competencias 27
9 La opinión de Manuel García Pelayo sobre la expansión de las actividades de los Poderes federales 27

10 El federalismo y la planeación regional: El caso de Estados Unidos, México, Francia, Italia y España 29
11 Las importantes competencias fiscales del Gobierno Federal 29
12 La previsión constitucional de las facultades implícitas como fuente principal del progresivo aumento de competencias a favor del Poder central. El proceso descentralizador como correctivo de la tendencia centralizadora 30
13 La opinión de K. C. Wheare sobre la tendencia centralizadora 31
14 La aprobación de una Constitución federal como punto de partida de la creación de todo Estado federal. La opinión de Klaus Von Beyme y de Konrad Hesse sobre la rigidez y la mutabilidad constitucional 31
15 La Constitución federal garantiza la autonomía y participación de los Estados-miembros. El caso de Suiza, de Australia y de México 33
16 La parte orgánica de la Constitución federal 34
17 La rigidez constitucional y la necesidad de constitucionalizar las fundamentales exigencias de la vida local. La opinión de Wheare 34
18 El principio de la supremacía constitucional como esencial fundamento de todo Estado federal 35
19 El control de la inconstitucionalidad. El caso de Estados Unidos y de México 36
20 El Juicio de Amparo como eficaz institución para la protección de los derechos, libertades y garantías establecidas en la Constitución 36
21 La jerarquía del ordenamiento jurídico nacional en la estructura del Estado federal 37
22 El principio rector de las competencias federales y locales en la Constitución Norteamericana, y los casos de Canadá y de la República Federal Alemana 38
23 Las competencias en política exterior y en materia de defensa nacional en los Estados Unidos de Norteamérica y en México 39
24 Las competencias en política económica y en política financiera en los Estados federales. El caso de los Estados Unidos y de México 40
25 Las competencias en materia de comercio, de Banca y de crédito 41
26 Los problemas de la distribución de competencias en materia tributaria entre los Poderes federales y los Estados-miembros 41
27 La importantísima política de las subvenciones federales a favor de los Estados-miembros. El caso de los Estados Unidos, Canadá y México 42

28 El Poder Legislativo en los Estados federales. El caso de Estados Unidos y el de México 43
29 En el sistema federai no puede darse la disolución del Congreso de la Unión por discrepancias de las dos Cámaras 44
30 En todos los Estados federales al titular del Poder Ejecutivo se le otorga la altísima calidad de representante de la Nación 45
31 El Poder Judicial Federal representa en los Estados federales la máxima garantía para el estricto cumplimiento del Pacto Federal 46
32 La alta responsabilidad conferida a los Tribunales de la Federación y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los Artículos 94, 104 y 106 de la Constitución General de la República. El Poder Judicial Federal representa la más poderosa y eficaz garantía que la Constitución otorga al sistema federal 47

CAPITULO SEGUNDO
FORMACION HISTORICA DEL FEDERALISMO MEXICANO 51

Temas
33 La evolución del federalismo mexicano en su dimensión histórico-política, y en su dimensión jurídica 57
34 Opinión de Nattie Lee Benson sobre el origen del federalismo mexicano, y las facultades de las Diputaciones Provinciales 58
35 El reconocimiento de las Diputaciones Provinciales en la Constitución de 1812, y el pensamiento de Ramos Arizpe 59
36 Propuestas de Ramos Arizpe para el mejor gobierno de las provincias de Oriente 60
37 Las propuestas de Ramos Arizpe como un inmediato antecedente de nuestro Sistema Federal 61
38 El Acta de Independencia del Imperio Mexicano y la Junta Provisional Gubernativa 62
39 El Plan de Casa Mata y su poderosa influencia en el futuro federalismo 62
40 El "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana", y los ataques y defensas por la creación del Sistema Federal 64
41 La opinión de Fray Servando Teresa de Mier 66
42 Opinión de Jesús Reyes Heroles sobre la implantación del Sistema Federal 67
43 Las ideas federalistas de Montesquieu, y su decisiva influencia en México 67
44 La idea federal en la Constitución de 1824, y la idea centralista en la Constitución de 1836 68

45 Opinión de Ignacio Burgoa sobre la Constitución de 1836, y algunos contenidos básicos de este Texto Constitucional 68
46 La degradación de la vida pública mexicana como consecuencia del Régimen Central impuesto por la Constitución de 1836 70
47 El Congreso Constituyente convocado por Santa Anna, previsto en el Plan de Tacubaya 71
48 La Junta de Notables nombrada por el Presidente Nicolás Bravo 71
49 El Plan de la Ciudadela formulado por el General Mariano Salas y su influencia en el futuro Sistema Federal 74
50 El Plan de Ayutla y el Estatuto Orgánico de la República Mexicana 75
51 El proyecto de Constitución de 1857 y la implantación definitiva de nuestro actual Sistema Federal 75
52 La brillante exposición de motivos del proyecto de Constitución de 1857 76
53 La creación de los Estados de Coahuila, Hidalgo y Morelos en 1863, 1868 y 1869, respectivamente, y el establecimiento del Senado en noviembre de 1874 77
54 Opinión de Ignacio Burgoa sobre la consagración definitiva de la idea federalista en la Constitución de 1857 77
55 El Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857, presentado por Venustiano Carranza al Congreso de 1916 77

CAPITULO TERCERO
LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES ENTRE LOS PODERES FEDERALES Y LOS ESTADOS-MIEMBROS 81

Temas
56 Característica esencial del Estado Federal 87
57 El reparto de competencias es una técnica constitucional que se ajusta a las circunstancias sociales 87
58 La distribución de competencias se opera a través de la Constitución 88
59 Diferentes sistemas para establecer la distribución de competencias constitucionales 89
60 Opinión de Felipe Tena Ramírez sobre el sistema adoptado por los Estados Unidos, y por México 90
61 Opinión de Lucas Verdu en base al planteamiento de Heinrich Triepel 90
62 La teoría de los Poderes implícitos: su primer antecedente y su origen constitucional en los Estados Unidos de Norteamérica 91
63 La decisiva interpretación constitucional del Juez Marshall sobre los Poderes implícitos 92

64 La decisiva influencia del criterio de Hamilton y Marshall en la Constitución Mexicana en la teoría y práctica de las facultades implícitas 93
65 El Sistema Federal interpreta a la Constitución en un sentido amplio y no restrictivo 94
66 Riesgos y prevenciones ante una inadecuada interpretación amplia de la Constitución por parte del Congreso de la Unión en el campo de las facultades implícitas 94
67 Principales competencias concedidas en forma expresa por la Constitución General de la República, a favor de los Poderes Federales 95
68 Opinión de Charles Durand sobre el progreso de la unificación material y moral en el seno de la federación 96
69 Facultades a favor del Gobierno Federal tendientes a proteger el sistema federal 97
70 Facultades estratégicas concedidas al Gobierno Federal 98

CAPITULO CUARTO
LAS FACULTADES EXPLICITAS, IMPLICITAS, CONCURRENTES Y COINCIDENTES COMO GARANTIA EN EL SISTEMA FEDERAL; Y LA IGUALDAD DE JERARQUIA DEL ORDEN FEDERAL Y DEL ORDEN LOCAL 101

Temas
71 Materias conferidas al Congreso de la Unión por el Artículo 73 constitucional, y las facultades implícitas a partir de la fracción XXX de este Artículo 107
72 El Artículo 124 como Norma cardinal del sistema federal mexicano 108
73 La doctrina de las facultades implícitas en el Derecho Constitucional norteamericano. La interpretación de Jefferson y de Hamilton sobre el Artículo I de la sección 8 de la Constitución 108
74 El punto 5 de la Sección 8 del Artículo I de la Constitución Norteamericana 110
75 Criterio del máximo Tribunal de los Estados Unidos sobre los Poderes implícitos 110
76 La interpretación constitucional y los Poderes implícitos 111
77 El inicial reparto de competencias en el federalismo norteamericano. Opinión de Hamilton y de Madison 112
78 La Enmienda X de la Constitución Norteamericana y su total influencia en el Constituyente de 1857 y de 1917 113

79 La fracción XXX del Artículo 73 y las facultades implícitas. La explicación de Felipe Tena Ramírez sobre las facultades expresas y las facultades implícitas 114
80 Toda facultad implícita necesariamente tiene que concretizarse en una Ley, y la obligación de que el Congreso de la Unión legisle en esta materia en base a criterios estrictos y no flexibles 115
81 Opinión de Madison sobre los Poderes implícitos 116
82 Necesidad de que el Congreso de la Unión interprete el espíritu de la Ley suprema al legislar en el campo de las facultades implícitas 118
83 La magistral ejecutoria del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, John Marshall, y su influencia en el Derecho norteamericano 118
84 Las facultades implícitas en México han tenido un destino diferente al modelo norteamericano. Opinión de Tena Ramírez 121
85 El conocimiento de las facultades implícitas es una cuestión esencial para el federalismo mexicano. Necesidad de que la Suprema Corte dicte sus criterios sobre esta materia 122
86 Las facultades concurrentes. La gran aportación de Marshall. La opinión de Patterson 122
87 Las facultades concurrentes constituyen una excepción al principio rector del sistema federal 124
88 Opinión de Tena Ramírez sobre las facultades concurrentes 124
89 Igualdad de jerarquía entre el Orden federal y el Orden local o estatal. El Artículo 103 constitucional como garantía para la salvaguarda de esta igualdad 125
90 El uso impropio de la palabra "Federación". Su exacta significación a la luz de los Artículos 40 y 41 de la Constitución General de la República 126
91 Casos en que el Gobierno federal actúa como representante de la Nación Mexicana 128
92 El Artículo 105 constitucional 129

CAPITULO QUINTO
CONCEPTOS POLITICOS, CRITERIOS JURISPRUDENCIALES Y PRACTICAS GUBERNAMENTALES QUE INTEGRAN Y COMPLEMENTAN EL FEDERALISMO 133

Temas
93 La Federación como forma de organización política que incluye al Gobierno federal y a los Gobiernos de los Estados 141
94 Elementos del federalismo según Corwin 142

95 La Federación significa permanencia e indisolubilidad de la Unión 142
96 El Pacto Federal en México se formó por Estados libres y soberanos, y es la expresión de nuestro sistema constitucional 143
97 El progresivo aumento de competencias constitucionales a favor del Poder federal. El caso de los Estados Unidos y de México 143
98 La afectación de los actos de autoridades federales a las personas y sus bienes en todo el territorio de la República. El Artículo 133 de la Constitución Mexicana 144
99 La Cláusula de la Supremacía Nacional en el Derecho Estadounidense. El alcance del Artículo VI de la Constitución Norteamericana 145
100 El federalismo mexicano y el principio de Supremacía Constitucional. La igualdad jerárquica del Orden federal y del Orden local, y su subordinación a la Constitución General de la República 147
101 La Cláusula de la Supremacía Nacional de la Constitución Norteamericana. La opinión de Schwartz y del Juez Marshall, y los efectos de esta Cláusula en el federalismo 148
102 Interpretación del Artículo 133 de la Constitución Mexicana 149
103 El relevante papel del Poder Judicial Federal en el federalismo norteamericano. La opinión de Schwartz, Dicey y Wheare, y la importancia del sistema de justicia constitucional en los Estados Unidos 151
104 El sistema constitucional mexicano no gira teniendo al Poder Judicial Federal como punto de apoyo. El eje de nuestro sistema es la Constitución 152
105 La influencia del Tribunal Supremo en la formación del federalismo norteamericano. Situación distinta en el caso de México. La materia del comercio en ambos países, y su diverso impacto en sus sistemas federales 152
106 La importancia del Orden federal en México en la defensa de las grandes cuestiones sociales. El gran acierto del Constituyente de confiar a los Poderes de la Unión las cuestiones del trabajo, y la seguridad social 153
107 El caso judicial de Hammer vs. Dagenhart fallado por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, y sus efectos negativos para el federalismo 154
108 El federalismo mexicano y la necesidad de que las más importantes cuestiones de interés nacionales deben de ser reguladas por el Congreso de la Unión 155

109 La opinión de Robson en relación a las nuevas y crecientes responsabilidades del Estado 156
110 Las reformas y adiciones a los Artículos 25, 26, 28 y 73 de la Constitución Política, añaden nuevos elementos al federalismo mexicano 156
111 La deficiente interpretación de la doctrina del Federalismo Dual en los Estados Unidos, y la necesidad de que el federalismo en los actuales momentos responda a las necesidades derivadas de la complejidad social y de la moderna sociedad industrial 156
112 El predominio del Poder federal en la Unión Americana. La opinión de Schwartz y Wheare. La Cláusula de la Supremacía Nacional y la Décima Enmienda de la Constitución Norteamericana 158
113 El federalismo mexicano no admite el predominio del Poder federal. La Constitución Mexicana otorga una relación de igualdad entre el Gobierno federal y los Gobiernos de los Estados 159
114 Los autores del federalismo norteamericano y del federalismo mexicano tenían plena conciencia de que estaban creando una organización política de primerísimo orden 160
115 Para Alexis de Tocqueville, el modelo federal implantado en Filadelfia "debiera considerarse un importante descubrimiento de la ciencia política moderna". Los esquemas del federalismo norteamericano y mexicano, están muy distantes de sus modelos originales de Filadelfia de 1787 y 1788, y del Acta Constitutiva de 1812 y el de 1857 161
116 Diversas causas del apartamiento del modelo federalista original en los Estados Unidos y en México: Los cambios políticos, económicos y sociales a partir de la Primera y la Segunda Guerra Mundiales, la gran depresión de 1929, las políticas del New Deal, y las nuevas responsabilidades del Estado mexicano 162
117 La preeminencia práctica del Poder federal sobre los Poderes de los Estados en México, y las políticas de las subvenciones a las Entidades Federativas. La necesidad de una mayor justicia en la distribución de competencias constitucionales de origen de fuentes tributarias 163
118 El federalismo en los Estados Unidos ya no está dominado por el concepto de igualdad entre los Estados y la autoridad federal. En México, desde el punto de vista económico se ha perdido la igualdad de los dos Ordenes de Gobierno 164

119 Fuerte dependencia financiera en los Estados hacia el Poder federal en México. La necesidad de otorgarle a los Estados y Municipios nuevas fuentes tributarias de origen 166
120 Solucionar el actual desequilibrio entre el Gobierno federal y los Estados, es una cuestión urgente y de la mayor prioridad nacional 166
121 El importante tema de la relación entre el federalismo y la democracia 167
122 Las grandes ventajas que brinda el sistema federal: Las opiniones de el Juez Brandeis y de la Juez O'Connor 168
123 La opinión de Alexis de Tocqueville sobre las ricas posibilidades que ofrece la vida local 169
124 El futuro federalismo tendrá que ser contemplado bajo una gran visión política. La valiosa opinión de Schwartz, y su aplicación al caso de México 169
125 Las ventajas de la descentralización y del federalismo, según la opinión de Naisbitt 171
126 Los graves vicios del proceso centralizador, y la necesidad de que las políticas de descentralización se lleven a cabo en México mediante su fuente política más legítima: La sana, plena y rica vida de un genuino federalismo 171
127 El federalismo y la descentralización aseguran la variedad y la pluralidad, y además, constituyen la respuesta más eficaz al difícil equilibrio que debe de darse entre el Poder federal y los Poderes de los Estados 172

CAPITULO SEXTO
LOS ESTADOS 175

Temas
128 La Federación Mexicana implica la existencia de dos Ordenes de Gobierno perfectamente diferenciados entre sí. La Federación garantiza el estatuto constitucional de los Estados 185
129 El derecho de los Estados para darse sus propias Constituciones. Los Artículos 41 y 133 de la Constitución General de la República 186
130 La división de Poderes en el Orden federal y en el Orden local. Los Artículos 49 y 116 constitucionales 187
131 Las Constituciones particulares de los Estados, y su carácter de supremacía en todo lo concerniente a su régimen interior. Los antecedentes de esta materia en nuestros Textos constitucionales federales 187

132 Las Constituciones locales adoptan en lo general el modelo de la Constitución General de la República 190
133 Las Constituciones de los Estados contienen una parte dogmática y una parte orgánica: Los elementos esenciales de cada una de ellas 191
134 Nuevas Normas que tendrán que contener las Constituciones de los Estados: Las reformas y adiciones al Artículo 116 constitucional 192
135 La elección de los Gobernadores y de las Legislaturas locales, de acuerdo al Artículo 116 193
136 El sistema de Diputados de minoría en la elección de las Legislaturas locales, de conformidad a lo establecido en el Artículo 116 194
137 La división de el Poder público de los Estados, según el Artículo 116 constitucional 195
138 Los períodos de sesiones de las Legislaturas locales, y su ámbito Legislativo 196
139 El tema de las facultades enumeradas en las Constituciones de los Estados. La opinión de Bryce 197
140 La cuestión de las "Bases Normativas" a que alude la fracción II del Artículo 115 constitucional 198
141 El Poder Ejecutivo y el Poder Judicial local en las Constituciones de los Estados 198
142 Los requisitos establecidos en el Artículo 116 constitucional a los Estados, para la integración de sus Poderes Judiciales locales 199
143 Los procedimientos de reforma a las Constituciones de los Estados 200
144 La cuestión de la ciudadanía en las Constituciones locales 200
145 La facultad del Senado para nombrar Gobernador provisional de un Estado. La opinión de Tena Ramírez sobre esta cuestión 201
146 La importancia de las Constituciones locales para los Artículos 41 y 133 de la Constitución Federal. La naturaleza y alcance de estos Textos Jurídico-Políticos particulares 201
147 Las Constituciones locales juegan un importantísimo papel en la descentralización política y en el equilibrio de un federalismo instituído por la Constitución Federal 202
148 Los Estados de la Federación tienen el derecho a conservar la extensión y límites que hasta hoy han tenido (Artículo 45 y Artículo 104, fracciones IV y V constitucionales) 203
149 Los Estados tienen el derecho de que los Poderes de la Unión los protejan contra cualquier invasión exterior (Artículo 89, fracción VI constitucional) 203

150 Los Estados tienen el derecho y la garantía política de organizar sus Poderes públicos de acuerdo a la forma Republicana de Gobierno (Artículo 40 constitucional) 204
151 Derechos de los Estados a pedir la protección federal en los casos previstos por el Artículo 105 de la Constitución General de la República 204
152 Los Estados tienen el derecho a participar en la formación de la voluntad federal 205
153 El derecho de los Estados a gozar de la protección federal en los casos de desastres ecológicos, inundaciones, etc. 205
154 El deber más importante de los Estados consiste en subordinarse a lo establecido por la Constitución General de la República. Los Artículos 103, 104, 105, 106 y 40 constitucionales 205
155 Deberes de los Estados a dividir el ejercicio de sus Poderes públicos de acuerdo a lo establecido por el Artículo 116 constitucional 206
156 Deberes de los Estados a observar una permanente cooperación entre sí (Los Artículos 46, 119, y 121 de la Constitución Federal) 207
157 Deberes de los Estados en materia de garantías individuales 207
158 A los Estados les está prohibido terminantemente celebrar ningún tipo de alianza, tratado, o coalición con otro Estado de la Federación, ni con las potencias extranjeras 209
159 La Constitución Federal (Artículo 117, fracción III) priva a los Estados de la soberanía monetaria, y el Artículo 28 les impide tener participación en materia de Banca y de Crédito 209
160 Los Estados no tienen ingerencia en el manejo de las "áreas estratégicas" (Artículo 28), y el Artículo 117 les impone una serie de prohibiciones expresas de carácter fiscal 210
161 Prohibiciones a los Estados en materia de empréstitos y en materia de comercio (diversas fracciones de los Artículos 73 y 117 constitucionales) 211
162 Las prohibiciones atenudas, impuestas a los Estados por el Artículo 118. La opinión de Tena Ramírez sobre este punto 211
163 Obligaciones impuestas a los Estados por el Artículo 119 constitucional 212
164 Importantes obligaciones para el sistema federal mexicano que les impone a los Estados el Artículo 121 213
165 La obligación a cargo de los Estados consignada en el Artículo 120 constitucional, en el sentido de que los Gobernadores

están obligados a publicar y hacer cumplir las Leyes federales. Nuestros antecedentes constitucionales, y opinión de la Doctrina 214
166 El Artículo 122 constitucional consagra lo que en la Doctrina se conoce como "la garantía federal". Explicación de este principio, y su estudio en las Constituciones de los Estados Unidos, Argentina y el Brasil 217
167 Interpretación de la primera y de la segunda parte del Artículo 122 219
168 Opinión de Tena Ramírez en relación a la segunda parte del Artículo 122 220
169 La aplicación de la fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Federal. Los casos de sublevación y de trastorno interior 221
170 Las reformas y adiciones a la Constitución General de la República. La indispensable participación de los Estados para reformar y adicionar la Constitución 222
171 El criterio de la Doctrina y de la judicatura norteamericana sobre la reforma constitucional en los Estados Unidos 224
172 Interpretación del Artículo 135 constitucional sobre el papel de las Legislaturas de los Estados en el proceso de reformabilidad constitucional 224
173 Opinión de Corwin sobre la participación de los Estados en los procesos de revisión constitucional 225
174 Diferencia fundamental del federalismo mexicano del norteamericano, en cuanto al proceso de revisión constitucional 226
175 La revisión constitucional otorga a los Estados la posibilidad de una participación en la formación de la voluntad política de la Federación 226
176 Las reformas y adiciones a la Constitución General de la República tienen una plena justificación política cuando se orientan a conciliar la realidad social con la realidad constitucional 227
177 El Poder Constituyente y el sistema federal 227

CAPITULO SEPTIMO
ANTECEDENTES Y ACTUAL ESTRUCTURA DE LA INSTITUCION DEL MUNICIPIO LIBRE. SU IMPORTANCIA EN EL PACTO FEDERAL 231
Temas
178 El Municipio y la Constitución de Cádiz 237

179 La Sexta Ley Constitucional de 1836 239
180 La Constitución de 1857 y el Municipio 240
181 Consagración Constitucional del Municipio por el Constituyente de Querétaro de 1917 241
182 El Artículo 115 constitucional 242
183 Personalidad jurídica de los Municipios 243
184 El Municipio y la descentralización política 243
185 El problema de las competencias Municipales y Estatales 244
186 La población y el territorio como elementos básicos del Municipio 246
187 Las competencias concurrentes 246
188 La organización del Municipio y la descentralización política 247
189 Fundamentos para la contribución de los gastos públicos municipales 248
190 La Ley Orgánica Municipal 248
191 Los Reglamentos Municipales y su importancia 249
192 Los cuatro niveles de autoridad en los Municipios 250
193 El Municipio y su enlace con el sistema federal y estatal 251

CAPITULO OCTAVO
REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL EN MATERIA POLITICA, Y SU IMPACTO EN EL FEDERALISMO 255

Temas

194 La Exposición de Motivos del Proyecto de Reformas y Adiciones al Artículo 115 en apoyo a la descentralización y a la institución del Municipio Libre 261
195 La suspensión de Ayuntamientos y la declaración por parte de la Legislatura estatal de que éstos han desaparecido. La opinión de Felipe Tena Ramírez 262
196 Criterios en que se fundamenta la Reforma Constitucional. Opinión de Manuel Bartlett Díaz 264
197 La Reforma y el principio de "Autonomía Política" 266
198 El derecho de audiencia a favor de los Ayuntamientos. Opinión de Manuel Bartlett Díaz 267
199 Opinión de Miguel de la Madrid a favor de la necesidad de fortalecer la Institución del Municipio Libre 268
200 Los párrafos tercero y cuarto de la fracción I del Artículo 115 constitucional no pretenden negar la garantía de audiencia a favor de los Ayuntamientos 268
201 Opiniones de Salvador Valencia Carmona y de Felipe Solís Acero en apoyo a la Reforma 269
202 Obligación de que las Legislaturas de los Estados respeten

el principio de autonomía política: la necesidad de que exista una Ley que regule los supuestos contemplados en la Norma 271
203 La Ley que regule los supuestos contemplados en el párrafo tercero de la fracción I del Artículo 115, tendrá que fundamentarse en los principios y valores consignados en el Artículo 115: principios de orden político, popular y democrático 272
204 Garantías adicionales para proteger al Municipio en los procedimientos a que alude la fracción I 273
205 Procedencia del Juicio de Amparo ante violaciones al Artículo 115 por parte de alguna Legislatura estatal 274
206 La designación por parte de las Legislaturas de los Estados de los Consejos Municipales. Opinión de Tena Ramírez, Felipe Solís Acero y Salvador Valencia Carmona 274
207 Explicación de Manuel Bartlett Díaz en relación a los Consejos Municipales. Su idea de que en un Estado Democrático, las situaciones de excepción se deben resolver mediante una Ley 275
208 Opinión de Tena Ramírez en relación a los Consejos Municipales. Nuestra opinión sobre este tema 275
209 Sugerencia para que se adicione el párrafo cuarto de la fracción I del Artículo 115, con la finalidad de que los Consejos Municipales se integren con vecinos de los Partidos Políticos que hayan alcanzado una representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos 277

Indice por capítulos 281

Bibliografía básica 295

OTROS TITULOS DE ESTA COLECCION

CONTENIDO DEL LIBRO
INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO
TOMO I: BASES Y ESTRUCTURA
DE IGNACIO PICHARDO PAGAZA

PRIMERA PARTE
BASES JURIDICAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

CAPITULO PRIMERO
NOCIONES SOBRE LA CONSTITUCION
Y LA ORGANIZACION DEL ESTADO MEXICANO
CAPITULO SEGUNDO
SISTEMA FEDERAL
CAPITULO TERCERO
PODERES DE LA UNION: ORGANOS Y TITULARES
CAPITULO CUARTO
POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA

SEGUNDA PARTE
ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION FEDERAL

CAPITULO QUINTO
PODER EJECUTIVO FEDERAL
CAPITULO SEXTO
SECTORES ECONOMICOS
CAPITULO SEPTIMO
SECTORES DE BIENESTAR SOCIAL
CAPITULO OCTAVO
SECTORES POLITICOS

CONTENIDO DEL LIBRO
INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO
TOMO 2: FUNCIONES Y ESPECIALIDADES
DE IGNACIO PICHARDO PAGAZA

TERCERA PARTE
FUNCIONES DE LA ADMINISTRACION

CAPITULO NOVENO
FUNCION DE PLANEACION
CAPITULO DECIMO
FUNCION DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO
CAPITULO DECIMO PRIMERO
FUNCION HACENDARIA
CAPITULO DECIMO SEGUNDO
FUNCION DE CONTROL Y EVALUACION
CAPITULO DECIMO TERCERO
FUNCION DE ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS
CAPITULO DECIMO CUARTO
FUNCIONES DE ADQUISICIONES Y OBRA PUBLICA

CUARTA PARTE
ORDENES ADMINISTRATIVOS ESPECIALIZADOS

CAPITULO DECIMO QUINTO
ADMINISTRACION ESTATAL
CAPITULO DECIMO SEXTO
ADMINISTRACION MUNICIPAL
CAPITULO DECIMO SEPTIMO
ADMINISTRACION DEL DEPARTAMENTO
DEL DISTRITO FEDERAL
CAPITULO DECIMO OCTAVO
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL PARAESTATAL

CONTENIDO DEL LIBRO
LA ADMINISTRACION ESTATAL Y MUNICIPAL DE MEXICO
DE GUSTAVO MARTINEZ CABAÑAS

PRIMERA PARTE
LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL

CAPITULO PRIMERO
CONFORMACION E INTEGRACION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
CAPITULO SEGUNDO
LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
CAPITULO TERCERO
EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS
CAPITULO CUARTO
ORGANIZACION Y ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL
CAPITULO QUINTO
LOS PROCESOS Y FUNCIONES DE LA ADMINISTRACION ESTATAL

SEGUNDA PARTE
EL MUNICIPIO LIBRE

CAPITULO SEXTO
CONSIDERACIONES HISTORICAS DEL MUNICIPIO EN MEXICO
CAPITULO SEPTIMO
MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO MEXICANO
CAPITULO OCTAVO
LA ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL DE LOS MUNICIPIOS
CAPITULO NOVENO
LA ADMINISTRACION Y GESTION MUNICIPAL

CAPITULO DECIMO
LA PROBLEMATICA MUNICIPAL EN MEXICO

TERCERA PARTE
RELACIONES GUBERNAMENTALES ENTRE FEDERACION-ESTADOS-MUNICIPIOS

CAPITULO DECIMO PRIMERO
NATURALEZA Y FUNDAMENTOS JURIDICOS DE LA COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL EN MEXICO
CAPITULO DECIMO SEGUNDO
LAS MODALIDADES DE COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL EN MEXICO
CAPITULO DECIMO TERCERO
LOS MEDIOS DE COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL EN MEXICO