

CAPÍTULO 3

LAS CONSTITUCIONES LOCALES

3.1	Qué es una constitución.....	43
3.2	Decisiones jurídico fundamentales.....	49
3.3	Naturaleza jurídica del federalismo.....	50
3.4	Desarrollo del federalismo en México.....	56
3.5	Soberanía y autonomía.....	68
3.6	Las entidades federativas.....	70
3.7	Facultades concurrentes y coincidentes.....	75
3.8	Leyes federales nacionales y leyes federales de carácter local.	78

CAPITULO 3

LAS CONSTITUCIONES LOCALES

3.1. QUÉ ES UNA CONSTITUCIÓN

El Estado, todo Estado, tiene necesariamente un derecho fundamental y básico de organización, un derecho que lo ordena, que lo informa, que le da estructura, que le confiere su singular modo de existencia política. Ese derecho es el derecho constitucional, es la constitución del Estado. La unidad de orden que articula la convivencia políticamente organizada se formaliza jurídicamente en el derecho constitucional del Estado. Este orden constitucional, esta constitución es el modo y la estructura de composición del Estado.

La constitución del Estado es derecho, es orden jurídico, y se llama también por eso derecho constitucional. De cada Estado decimos que está constituido, que tiene una constitución que le asigna unidad y orden, que expresa el orden político en un orden jurídico, en un orden de derecho. Esa constitución no falta nunca, porque sin constitución no hay Estado.

Pasemos a examinar algunas de las principales teorías sobre la naturaleza de una constitución, qué es y qué función desarrolla dentro de un orden jurídico. Dichas teorías están contenidas en el pensamiento de los siguientes autores y en cuyo orden se estudiarán: Aristóteles, Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, Fernando Lasalle, Hans Kelsen, Carl Schmitt, Manuel García-Pelayo, K. C. Wheare, Paolo Biscaretti y Jorge Carpizo.

Para iniciar este marco de referencia, analizaremos primeramente el pensamiento del célebre estagirita Aristóteles, quien no formuló una tipología en forma sistemática sobre el concepto de constitución, y ni siquiera tuvo la intención de hacerlo, sus ideas se desprenden de su obra *La política*, las cuales son examinadas en un interesante estudio por el maestro Jorge Carpizo,⁴³ Aristóteles señala los siguientes aspectos de constitución:

- a) Como realidad: es la vida misma del Estado, es la existencia de la Polis. Es un concepto físico, es lo que acontece en una comunidad.

⁴³ Carpizo Jorge, "Constitución y revolución", *Revista de la Facultad de Derecho*, México, UNAM, 1970, núm. 79-80, p. 1136.

- b) Como organización: la realidad, la vida, necesita conducirse en alguna forma y por esto se organiza el gobierno. Así, la Constitución es el gobierno mismo y es la organización de todas las magistraturas.
- c) Como *Lege ferenda*: el primer deber del gobernante consiste en estudiar cual puede ser la mejor Constitución para el Estado. Así, algunos sostienen que la Constitución perfecta debe contener elementos de todas las demás, o sea, en ella deben estar combinados los elementos oligárquicos, monárquicos y democráticos, como en la Constitución de Lacedemonia.

Además afirma sobre la identidad del Estado con la constitución: si ésta permanece el Estado es el mismo, si ésta cambia, el Estado se modifica.

Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano. Esta declaración francesa en su artículo 16 declara lo siguiente: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”. En este aspecto la palabra constitución ha adquirido un significado ideológico; así se llaman “constitucionales” los Estados que tienen un ordenamiento basado en ciertos principios, como los que sirven de garantía a la libertad de sus ciudadanos.

Fernando Lassalle nos da un concepto sociológico de constitución, y afirma: “La Constitución de un país es la suma de los factores reales de poder de esa nación.”⁴⁴ Más adelante expresa lo siguiente:

Así imaginémosnos que el folleto de la Constitución de Prusia desapareciera por un incendio y no se pudiera encontrar ningún ejemplar de la Ley Suprema y los legisladores se propusieran a redactar una nueva Constitución. Desde luego que no podrían escribir como texto constitucional lo que desearan, sino que tendrían que tomar en cuenta todos los factores reales de poder de la comunidad: la monarquía, la aristocracia, la gran y pequeña burguesía, los banqueros, la clase obrera, la conciencia colectiva, la cultura general del país, etcétera.

Pero supongamos que se olvidaran de algunos de estos factores de poder; por ejemplo de los banqueros, pues un día se encontrarían los señores legisladores con el ejército disolviéndolos; así que ellos tienen que dar expresión escrita a esos factores reales de poder que a partir de ese momento se constituyen en Derecho. En esta forma, en todo país hay dos Constituciones; una, la real, la efectiva, la que es el resultado de la suma de los factores de poder, y la otra, la escrita, la que es una hoja de papel. La Constitución escrita debe corresponder a la Constitución real, porque

⁴⁴ Lassalle Fernando, *¿Qué es una Constitución?* Buenos Aires, 1964, p. 63.

si no estalla un conflicto inevitable entre ellas y la vida avasalla a la hoja de papel.⁴⁵

Se desprende del pensamiento de Lasalle que los problemas constitucionales no son de orden jurídico, sino problemas políticos.

Para el gran jurista vienés, Hans Kelsen, la constitución es la unidad de validez de todo un determinado orden jurídico.⁴⁶ La validez de una norma la determina otra norma y la validez de ésta, a su vez, la determina una tercera norma que está determinada por otra norma, y en esta forma podemos remontarnos a una primera norma, la cual es la base de validez de todo un orden jurídico, y esto es la constitución.

Carl Schmitt nos explica que hay cuatro conceptos de constitución: 1. absoluto, 2. relativo, 3. positivo y 4. ideal.

Constitución en sentido absoluto, puede ser: como ser y como deber ser. Desde el punto de vista del ser, la constitución es algo más que jurídico, tiene ingredientes de la realidad social, como un conjunto de relaciones que se desarrollan en la sociedad. Es la realidad y se subdivide en tres acepciones:

a. Como unidad. Es el punto de convergencia del orden social, la constitución que es la vida misma de la ciudad tiene cierta coherencia, unidad, toda esa unidad da una forma de gobierno, no es un concepto jurídico, sino que es la realidad misma.

b. Como forma de gobierno. Es una forma que afecta a toda la comunidad y determina la manera de ser de la comunidad, para constituirse en monarquía, democracia, etcétera.

c. Como fuerza y energía. La vida en ningún momento es estática y una comunidad cambia día con día, la constitución es dinámica desde el punto de vista de la realidad, por ser vida, por ser el resultado de intereses contrapuestos que a diario conforman la unidad política.

Desde el punto de vista del deber ser. Es la norma de normas, es un conjunto de preceptos de un carácter superior a los otros, es la ordenación normada de toda la existencia estatal. La constitución como ordenación jurídica significa que hasta del acto jurídico más concreto de ese orden de reglas puede ser referida su validez a esa norma de normas.

Constitución en sentido relativo significa la ley constitucional en particular, se atiende a un criterio formal, es decir, no interesa la importancia de las normas que contenga esa carta magna, sino por el

⁴⁵ *Idem*, p. 81.

⁴⁶ Kelsen Hans, *Teoría pura del derecho*, Buenos Aires, Eudeba, 1960, pp. 147-148.

hecho de estar esa regla en el código supremo, esos preceptos tienen la categoría de constitucionales. Su importancia estriba en que los preceptos constitucionales generalmente siguen un proceso más complejo para su modificación que las leyes secundarias.

Constitución en sentido positivo, son las decisiones jurídico-políticas, decisiones que afectan al mismo ser social, las decisiones fundamentales de la comunidad son la columna de la constitución, y la esencia de la constitución son unos cuantos artículos que contienen dichas decisiones fundamentales.

Constitución en sentido ideal son los diferentes idearios que sostienen los partidos políticos. Así, cada partido político reconoce como verdadera constitución aquella que corresponde a sus principios políticos.⁴⁷

Manuel García Pelayo ha elaborado una tipología de los conceptos de constitución sobre tres corrientes o tendencias principales del pensamiento político que han elaborado y formulado sus respectivos tipos de constitución. Entendiendo por tipo o tipología el esquema y los rasgos básicos que caracterizan a una forma constitucional determinada, que sirve de molde o modelo.⁴⁸

1. Tendencia racional normativa. Constitución sólo es aquella ordenación que realiza el ideario del Estado liberal burgués, la que establece una limitación al Estado cuando señala la garantía de los derechos individuales y la división de poderes. En este tipo, la constitución racional normativa aparece como un sistema de normas escritas que engloba todas las previsiones acerca del funcionamiento del Estado. El tipo racional normativo da por cierto que la constitución formal que se elabora racionalmente tendrá eficacia y vigencia por sí misma y por su propia fuerza, y que la realidad política se acomodará a ella. Esa elaboración racional no toma en cuenta la realidad social y política de la comunidad, ni los datos históricos.

2. Tendencia historicista. La constitución no es un producto de la razón, sino la consecuencia de una pausada transformación histórica, así como del resultado de actos parciales y de usos y costumbres. Se opone al racional-normativo, porque concibe a la constitución no como un producto de la elaboración racional, sino como un producto de la realidad histórica de cada comunidad; apunta al concepto de constitución material o real, y cree que ésta no se improvisa, sino que es un orden propio y singular de cada Estado, engendrado por la tradición, el estilo de vida, las costumbres, etcétera. La constitución se arraiga en el pasado y se va consolidando a través del tiempo. La

⁴⁷ Schmitt Carl, *op. cit.*, *supra*, nota 37, p. 3 a 43.

⁴⁸ García-Pelayo Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Revista de Occidente (manuales), 1967, pp. 34-53.

constitución no necesita ser escrita, la ley no crea la constitución, sino que es expresión de ella.

3. Tendencia sociológica. Considera a la constitución como un ordenamiento real y efectivo que tiene vigencia. Pero la realidad y eficacia de ese ordenamiento no deriva de la tradición ni del pasado, sino de las fuerzas políticas que operan en el presente.

El tipo racional-normativo se preocupa ante todo por la validez de la constitución; la historicista, por su legitimidad; el sociológico por su vigencia.

K. C. Wheare,⁴⁹ nos señala que la palabra constitución se emplea en dos sentidos: En el primer sentido designa todo el sistema de gobierno de un país, “el conjunto de normas que establecen y regulan o gobiernan el Estado”, y agrega más adelante que estas normas son legales, en el sentido de que los tribunales las reconocen y aplican, y en parte extralegales adoptando la forma de usos, acuerdos, costumbres o convenciones que los tribunales no reconocen como ley, pero que no son menos efectivas en la regulación del gobierno que las normas legales en sentido estricto, en esta dirección, constitución es el conjunto de normas legales y extralegales.

En el otro sentido, la constitución es una selección de las normas legales que regulan el gobierno del país y que han sido articuladas en un documento. Ese documento es la constitución.

Paolo Biscaretti, sobre el término constitución, nos señala cuatro significados desde el punto de vista técnico jurídico: a) institucional, b) sustancial, c) formal y d) instrumental.⁵⁰

El primero de ellos, el institucional, al respecto dice que “Constitución significa *status*, orden, conformación, estructura esencial de un ente o de un organismo en general”. Compara la constitución especial de un ser viviente, con la de un ordenamiento jurídico, aludiendo en este caso el esquema fundamental, determinado por el conjunto de sus principales instituciones. Así, constitución se llamará entonces el ordenamiento supremo de la Iglesia, de una colonia, de un municipio y sobre todo del Estado.

El segundo sentido, el sustancial, se aproxima al primero, ya que se obtiene considerando un ordenamiento jurídico desde el punto de vista de su contenido normativo. Así se entiende por constitución en sentido puramente sustancial: “todo aquel complejo de normas jurídicas fundamentales, escritas o no escritas, capaz de trazar las líneas maestras del mismo ordenamiento”.

⁴⁹ Wheare K. C., *Las constituciones modernas*, Barcelona, Labor (Nueva colección), 1975, pp. 7 y 8.

⁵⁰ Biscaretti Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1965, pp. 148-151.

En el sentido formal, constitución es un complejo de normas legislativas que se distinguen de las ordinarias por su más arduo y solemne proceso formativo. Aludiendo a las normas que se elevan al rango de constitucionales por un procedimiento más complicado que el ordinario.

En el sentido instrumental, constitución significa (cuando se toma del latín *strumentum*: documento legal): “el acto fundamental en el cual han sido formuladas solemnemente la gran mayoría de las normas materialmente constitucionales”. Dicho acto puede ser una asamblea constituyente.

Para el destacado constitucionalista mexicano, Jorge Carpizo, el concepto de constitución es amplio y variado, pues –asienta– posee diversos significados, sin embargo, señala lo siguiente: “La Constitución real en un país de Constitución escrita no es ni la realidad, ni la hoja de papel, sino el punto en el cual la realidad jurídica valorada y el folleto se interfieren.”⁵¹

Con este breve repaso, concluimos el examen que sobre el concepto de constitución se ha desarrollado a través de la historia del pensamiento político-constitucional. En otro aspecto, la constitución puede ser dividida en dos partes, la dogmática y la orgánica, denominación que se le atribuye al maestro español Adolfo Posada, quien así las llama y las explica en su obra *Tratado de derecho político*, al respecto el maestro Tena Ramírez⁵² nos indica que la parte de la constitución que trata de los derechos fundamentales del hombre recibe el nombre de dogmática, y agrega más adelante que en el capítulo primero de nuestra Constitución están comprendidos dichos derechos fundamentales; sobre la parte orgánica de la Constitución nos dice que es la que tiene por objeto organizar el poder público, señalando que en nuestro país la parte orgánica es la que regula propiamente la formación de la voluntad estatal.

Queremos por último anotar la siguiente clasificación de constitución, sintetizada por el maestro argentino Bidart Campos,⁵³ que no deja de ser interesante para nuestro estudio:

- a) Constitución material o real (sinónima de constitución vigente, actual y presente) es el modo de estar ordenado y estructurado un Estado;
- b) Constitución formal, escrita o codificada, es el conjunto de normas que sistematizan en la unidad de un cuerpo o código legal, que se considera super ley, porque es suprema y está por encima de todas las otras normas del Estado;

⁵¹ Carpizo Jorge, *op. cit.*, *supra* nota 43, p. 1146.

⁵² Tena Ramírez Felipe, *op. cit.*, *supra* nota 35, p. 21.

⁵³ Bidart Campos Germán, *op. cit. supra* nota 30, p. 402.

c) Constitución no escrita o dispersa, es la que no presenta sus normas en una unidad codificada, sino sueltas, sea a través de varias leyes, sea a través de la costumbre, etcétera.

d) Constitución rígida, es la que no se puede reformar mediante una ley común, sino siguiendo un procedimiento especial que es distinto al de las leyes;

e) Constitución flexible, es la que se puede reformar mediante una ley común de acuerdo al procedimiento ordinario de sanción de las leyes.

3.2. DECISIONES JURÍDICO FUNDAMENTALES

El concepto de decisiones jurídico fundamentales, de Schmitt, concuerda con su concepto positivo de constitución. Estas decisiones, también llamadas jurídico-político fundamentales, son los pilares, la base, la esencia misma del orden jurídico.

Las decisiones jurídico-político fundamentales son decisiones que están en la historia del país, y que cada uno adopta según sus necesidades, ambiciones y aspiraciones políticas.

En México, según el maestro Carpizo,⁵⁴ son siete las decisiones fundamentales:

1. Derechos humanos;
2. Idea de soberanía;
3. Separación de poderes;
4. Sistema representativo;
5. Sistema federal;
6. Supremacía del Estado sobre la Iglesia, y
7. Juicio de amparo.

Estos no son principios que se crearon de un día para otro, sino que constituyen la historia política del país, son los principios que realizan la constitución y hacen que el orden jurídico sea de una especie, que tenga determinadas características.

Si nuestro sistema mexicano, que es federal, se volviera sistema central, se destruiría el orden jurídico, para que naciera uno nuevo.

Las decisiones jurídico fundamentales son las que sostienen todo el ordenamiento jurídico del país. Las demás son leyes constitucionales que no tienen la misma importancia, que tienen los principios que hemos señalado.

Se entiende por decisiones fundamentales, los principios rectores

⁵⁴ Carpizo Jorge. *op. cit. supra* nota 39, p. 162.

del orden jurídico. Los que marcan y señalan el ser del orden jurídico. Son la esencia misma de ese derecho. Si alguno de ellos falta, ese derecho se suprime, para convertirse en otro. En cambio, si alguna otra norma es suprimida ese orden jurídico no se altera, ni se modifica esencialmente; decir cuáles son las decisiones fundamentales de un orden jurídico, es expresar lo que él es, y como decía Carl Schmitt, el pueblo es el único que puede darse sus decisiones y el único que puede cambiarlas.

El maestro Carpizo ⁵⁵ también divide las decisiones fundamentales en materiales y formales. Así nos dice, las materiales son la sustancia del orden jurídico, y las formales su exteriorización dinámica.

En México, son decisiones materiales: soberanía, derechos humanos, sistema representativo y supremacía del poder civil sobre la Iglesia. Son decisiones formales: división de poderes, federalismo y el juicio de amparo.

3.3. NATURALEZA JURÍDICA DEL FEDERALISMO

Al abordar el tema de las decisiones jurídico-político fundamentales, que son las que conforman la columna vertebral de nuestra vida político-constitucional, nos hemos referido dentro de ellas al sistema federal. Nos proponemos examinar en este apartado, su naturaleza jurídica y algunos conceptos que se han elaborado en torno a ella.

Los antecedentes se remontan hasta la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, donde el Estado federal hace su entrada en la historia, como concepto y como forma de organización política, pues las palabras “federal”, “federación” y “Estado Federal”, no aparecen ni una sola vez en el texto de la Constitución de los Estados Unidos.⁵⁶

La denominación Estado federal se usó por primera vez en los tiempos de la Confederación Renana, y en autores como Zacharia, Von Betg, Klüber, se encontraba usada como término opuesto al de confederación. “Sin embargo –Manuel García Pelayo dice– la denominación no penetra en el derecho positivo, donde continúan usándose los términos federación o confederación como equivalentes al Estado Federal.” Es hasta la literatura alemana donde surge con un contenido preciso la denominación Estado federal y como contraste entre las confederaciones y las nuevas formas de organización que aparecieron en los Estados Unidos de Norteamérica y en Suiza en 1848.⁵⁷

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ García Pelayo Manuel, *op. cit. supra* nota 48, p. 215.

⁵⁷ *Idem*, p. 216.

Encontrar la naturaleza jurídica del sistema federal es explicarnos lo que es, para ubicarlo dentro del contexto de las instituciones jurídico-políticas.

Doctrinariamente una diversidad de autores han desarrollado una serie de teorías para explicar lo que es la naturaleza jurídica del sistema federal, por nuestra parte, dada la naturaleza de este trabajo, no haremos un estudio exhaustivo sobre este aspecto, simplemente hemos de concretarnos a describir las teorías más importantes, siguiendo la metodología del maestro Carpizo,⁵⁸ en cuya opinión son seis teorías las que representan los momentos decisivos en la evolución de esta idea, siendo éstas las que se encuentran en el pensamiento de Tocqueville, Calhoun y Seydel, Jellinek, Wilson, Dabin y Kelsen.

Antes de analizar las teorías en el orden antes citado, creemos importante señalar lo que dice García Pelayo al respecto:

El Estado Federal planteaba el problema de cómo es posible que sobre un mismo territorio y una misma población pudieran existir y, por consiguiente ejercer su imperio, una pluralidad de Estados. Así, pues, la discusión sobre la naturaleza jurídica del Estado Federal ha sido fundamentalmente una discusión en torno al concepto de soberanía y a su posible o no posible armonización con el hecho de la pluralidad estatal.⁵⁹

La importancia del planteamiento anterior lo es solamente desde el punto de vista histórico, pues las teorías desarrolladas en torno a la soberanía respecto, de la naturaleza jurídica del Estado Federal han sido ya superadas, empero, al surgir el Estado federal como tal, la tuvo y de primer orden, pues fue esa la idea, sobre la que discutieron los iuspublicistas, hasta finales del siglo pasado.

Alexis Tocqueville, pensador francés, siendo muy joven, viaja a los Estados Unidos de Norteamérica, por el año de 1830 y estudia el sistema político imperante en esa nueva nación, siendo desconocida en Europa la forma de gobierno que él observó, llamó la atención de los europeos sobre el nuevo sistema, con una obra que publicó con el nombre de *La democracia en América*. El mérito de Tocqueville reside en haber difundido las ideas de esa nueva estructura política, sin embargo, sus ideas no eran originales, pues fueron expuestas primeramente en *El federalista*, por Hamilton, Madison y Jay, y construida posteriormente en Alemania por Jorge Weitz, quien da la primera explicación jurídica sobre el Estado federal.⁶⁰

⁵⁸ Carpizo Jorge, *op. cit. supra* nota 39, pp. 280-290.

⁵⁹ García Pelayo Manuel, *op. cit. supra* nota 48, p. 220.

⁶⁰ Carpizo Jorge, *op. cit. supra* nota 39, p. 280.

Tocqueville afirma, en dicha obra, que la forma de gobierno en Estados Unidos de Norteamérica fue fundada sobre el principio de la soberanía del pueblo. Y nos dice:

Los Estados Unidos poseen una constitución compleja; se perciben dos sociedades distintas, comprometidas, y, si se me permite hablar así, encajadas la una en la otra; se ven dos gobiernos completamente separados y casi independientes: uno, habitual e indefinido, que responde a las necesidades cotidianas de la sociedad; el otro, excepcional y circunscrito, que no se aplica más que a ciertos intereses generales. Son, en pocas palabras, veinticuatro pequeñas naciones soberanas, cuyo conjunto forma el gran cuerpo de la Unión.⁶¹

Es decir, que sostiene que la soberanía era compartida por la unión y por cada Estado miembro de ella, de ahí que su tesis se denominara de la “Cosoberanía”.

Así la idea de la “coexistencia de dos poderes iguales y coordinados”, “para explicar el sistema federal fracasa, pues va contra la realidad y contra la idea de soberanía; la cual es única e indivisible”.⁶²

John C. Calhoun y Max von Seydel, afirman que esta teoría niega la realidad jurídica del Estado federal. La razón es justificable, pues en uno y otro caso se tenían razones ideológicas; en Calhoun justificar la separación de los Estados del Sur de Norteamérica; en Seydel, a Baviera contra el Reich. Su base es la indivisibilidad de la soberanía, o sea:

- a) la soberanía es única; dividirla es destruirla; por consiguiente, o radica en el poder central o radica en los Estados; en el primer caso nos encontramos ante un Estado Unitario; en el segundo ante una Confederación;
- b) el fundamento de un Estado se halla, o en un tratado o en una constitución; en el primer caso, no se da origen a un Estado; en el segundo, se da origen a un Estado Unitario.⁶³

Tanto Calhoun como Seydel creyeron que el Estado federal y la confederación descansaban sobre un tratado, el cual era concertado por los Estados particulares. Esto les hizo afirmar, equivocadamente, que todos los Estados federales son simples confederaciones de Estados. Creyendo además, que los Estados particulares podían tener dos derechos, el de anulación y el de segregación. Por el de anulación

⁶¹ De Tocqueville Alexis, *La democracia en América*, Madrid, Ediciones Guadarrama, 1969, p. 62.

⁶² Carpizo, Jorge, *op. cit. supra* nota 39, p. 281.

⁶³ García Pelayo, *op. cit. supra* nota 48, p. 222.

podían anular todos los actos de la federación que consideraran contrarios al pacto federal, y por el derecho de segregación, un Estado podía libremente decidir cuándo abandonar la unión.

Jorge Jellinek, afirma que hay Estados soberanos y no soberanos, no siendo la soberanía una nota esencial del Estado, pero sí la relación de dominación. Un Estado no soberano solo puede existir asociado a otro que sea soberano. Define al Estado federal como “un Estado Soberano formado por una variedad de Estados”.⁶⁴

Aduce además que el Estado federal es el único soberano, pero los miembros de esa unión, sí son estados, porque poseen derecho de dominación y en ciertos límites poseen libertad de acción.⁶⁵ Resumiendo la federación es el único Estado soberano, pero sin negar a los miembros de ella la característica de Estado.

Woodrow Wilson, que fuera presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, expuso una nueva idea sobre Estado federal, en su libro *El Estado*. Afirma que al crearse la Constitución federal se quería una unión débil, pues no se deseaba sacrificar la autonomía de los estados particulares. Pero durante el siglo XIX diversos acontecimientos perfilaron la nacionalidad norteamericana y ello trajo consigo un cambio en la mentalidad de los hombres.

Entre esos sucesos mencionó los siguientes: los ferrocarriles, los cuales permitieron a los hombres ir y venir de un lugar a otro, realizando un intercambio de personas y productos; la competencia con el comercio inglés, y las guerras que sostuvieron, entre ellas la invasión contra México. El concepto de nación imperó sobre la idea de la importancia de los Estados miembros, cuando los Estados del Norte vencieron a los del Sur, haciendo imposible la segregación de un miembro de la unión.

Esa idea de nación realizó el cambio, en lugar de mirar al gobierno de los Estados particulares y al gobierno central como dos gobiernos, se empezó a considerar como dos partes de un mismo gobierno, o sea, se deja de ver al Estado federal como dos Estados, como dos gobiernos, para percibir que el Estado federal es un solo gobierno, pero doble, es decir, la naturaleza del Estado federal es ser un gobierno doble.

Jean Dabin, expone la teoría del Estado federal como una forma de descentralización. Para Dabin el poder está descentralizado cuando se admite que grupos más o menos naturales que existen dentro del Estado poseen en propiedad determinados atributos del

⁶⁴ Jellinek Jorge, *Teoría general del Estado*, México, Ed. Continental, Traducción de Fernando de los Ríos Urruti, p. 622.

⁶⁵ Mouskheli M., *Teoría jurídica del Estado federal*, Madrid, M. Aguilar Editor, 1931, pp. 217-218.

poder público, que ejercen por órganos que éstos mismos grupos escogen, o sea, que el rasgo esencial de la descentralización es participación o colaboración dentro de una señalada esfera con el poder político del Estado. Pero la descentralización nace cuando ese grupo se eleva al nivel de órgano de derecho público y colabora con el Estado a la realización del bien público.⁶⁶

Dabin afirma también que una de las ventajas de la descentralización, es que aligera a la federación de algunas tareas de interés público, que realizan las autoridades locales con más competencia y menores gastos.⁶⁷ Las características que poseen las entidades particulares en un Estado federal son las siguientes: *a)* tienen todas las funciones del poder gubernamental y administrativo (comprendiendo las funciones legislativa y judicial), *b)* dentro de sus competencias ejercen el gobierno con exclusión de toda vigilancia, y *c)* conservan la facultad de organizarse a sí mismos y regular su propia constitución.⁶⁸ Podemos resumir, que para Dabin, lo que caracteriza al Estado federal, es una gran descentralización política, la cual emana de la constitución, obra del pueblo, siendo él quien atribuye las competencias federales y las locales.

El gran jurista vienés, Hans Kelsen, afirma que la nota esencial del Estado federal es la descentralización, al respecto, su teoría de los tres círculos, reviste gran importancia para este problema. Señala que en el Estado federal hay que distinguir tres elementos: “*a)* la Constitución en virtud de la cual se establece la unidad del orden total, y esta norma suprema es válida en todo el territorio. O sea que el Estado federal es la personificación de la constitución, *b)* el orden jurídico federal, y *c)* el orden jurídico de las entidades federativas”.⁶⁹

Afirma que la constitución es el todo jurídico, y es quien señala las atribuciones y límites de la federación y de las entidades federativas, otorgándole a la primera validez normativa espacial, sobre todo el territorio, y a las segundas, una vigencia limitada a ciertas partes de ese territorio.

Agrega además que el Poder Revisor de la constitución es un órgano propio del Estado federal, pues no pertenecen ni a la federación, ni a las entidades federativas.⁷⁰

Concluye Kelsen que el Estado federal es similar al unitario, siendo la descentralización lo que diferencia a un Estado de otro.

Señala también que la federación y las entidades federativas están

⁶⁶ Dabin Jean, *Doctrina general del Estado*, México, Ed. Jus, 1946, p. 314.

⁶⁷ *Idem*, p. 320.

⁶⁸ *Idem*, p. 330.

⁶⁹ Kelsen Hans, *Teoría general del Estado*, México, Ed. Nacional, 1970, p. 262.

⁷⁰ *Idem*, pp. 262-263.

coordinadas, no habiendo entre ellas lazos de subordinación, y tanto la una como las otras deben su existencia a la constitución.

El maestro Jorge Carpizo afirma, que las características de un Estado federal son las siguientes:

1. Una Constitución que forma dos órdenes subordinados y delegados, pero que están coordinados entre sí: el de las entidades federativas y el de la federación.
2. Las entidades federativas para su régimen interno gozan de autonomía y se otorgan su propia constitución.
3. Los funcionarios federales no subordinan a los estatales.
4. Las entidades federativas deben contar con recursos económicos suficientes para cumplir con sus necesidades.
5. Las entidades federativas forman parte del proceso de reforma constitucional.⁷¹

Todas las características arriba mencionadas no se dan en todos los estados federales, sin embargo esos principios califican a un Estado como federal o no.

Ahora bien, para terminar con este marco de referencia sobre la naturaleza jurídica del federalismo, señalaré los principios vigentes emanados de nuestra ley fundamental, de acuerdo con el maestro Carpizo, en el Estado federal mexicano, estos principios son los siguientes:

1. Hay una división de la soberanía entre las entidades federativas y la federación, estas primeras son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (artículo 40).
2. Hay coincidencia de decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas (artículos 40 y 115).
3. Las entidades federativas se dan sin taxativa alguna su propia constitución en que organizan su estructura gubernamental, pero sin contravenir el pacto federal inserto en la Constitución general, que es la unidad del Estado federal (artículo 41).
4. Hay una división clara sobre atribución de competencias entre las entidades federativas y la federación: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas (artículo 24).⁷²

Con estos preceptos hemos tratado de precisar la naturaleza jurídica del federalismo en general y del sistema federal mexicano.

⁷¹ Carpizo Jorge, *op. cit. supra* nota 39, pp. 289-290.

⁷² Carpizo Jorge, "Sistema federal mexicano", *Los sistemas federales del continente americano*, México, UNAM, y FCE, 1972, p. 474.

3.4. DESARROLLO DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

Sobre el federalismo en nuestro país se han expuesto tres interpretaciones:

1. Que fue una imitación extralógica del sistema de los Estados Unidos de Norteamérica.

2. Que el sistema federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo.

3. Que en la época prehispánica, existió una confederación de los Estados de Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan, que dieron forma a una federación (“Hueytlahcayotl” amistad de grandes estados).⁷³

Sobre la primera interpretación, que es la tradicional, creemos que ha sido superada por la segunda interpretación y que explicaremos más adelante. Respecto de la última interpretación, pensamos que en nada influyó en el actual sistema mexicano, ya que entre los artífices del federalismo en nuestro país jamás se mencionó tal antecedente.

El sistema federal mexicano respondió a una necesidad, realmente sirvió para unir lo que se estaba desuniendo, por las siguientes razones:

El germen de nuestro sistema federal lo encontramos en las diputaciones provinciales.

Las Cortes de Cádiz se abrieron de manera solemne el 24 de septiembre de 1810, en la cual estaban representadas todas las partes del reino, entre las cuales se había reconocido a las colonias americanas.

La diputación mexicana fue integrada por diecisiete miembros, entre los cuales destacó don Miguel Ramos Arizpe, representante de la provincia interna de Coahuila, quien pronto se reveló como el más destacado miembro de la delegación mexicana por su infatigable actividad, sus claras ideas y la vehemencia en la defensa de sus puntos de vista.

Ramos Arizpe fue quien propuso a las Cortes el establecimiento de las diputaciones provinciales, a cuyo cargo estuviera la parte gubernativa de toda ella y en cada población un cuerpo municipal o cabildo, que respondiera a todo el gobierno de aquel territorio. Obedeciendo su nacimiento exclusivamente a la necesidad de las provincias de contar con un órgano político propio que las liberara del centralismo opresor. La idea de Ramos Arizpe prosperó y fue incorporada al texto de la Constitución gaditana, fruto de los trabajos de las Cortes de Cádiz.

La Constitución de Cádiz, fue jurada en España el 19 de marzo de

⁷³ *Idem*, p. 467.

1812, lo fue en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. Dicha Constitución ordenó que el rey nombraría en cada provincia un jefe superior, además su artículo 325 estableció que: "En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, presidida por el jefe superior." Siete diputados formaban cada diputación provincial y eran designados por el pueblo en votación indirecta. Además su artículo 335 enumeraba las facultades de las diputaciones: intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones correspondientes a la provincia, velar la correcta inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, cuidar del establecimiento de los ayuntamientos, proponer al gobierno los arbitrios más convenientes para la ejecución de obras de utilidad común, promover la educación de la juventud, fomentar la agricultura, la industria y el comercio, dar parte al gobierno de los abusos cometidos en la administración de las rentas públicas, formar el censo y la estadística de la provincia, cuidar el cumplimiento de las tareas correspondientes a los establecimientos piadosos y de beneficencia, dar parte a las Cortes de las infracciones cometidas a la Constitución en la provincia y velar sobre la economía, orden y progreso de las misiones fundadas para la conversión de los indios. Dentro del nuevo sistema desaparece el virrey y cada provincia, con su jefe político y diputación respectivos, queda independiente de las otras.

El jefe político era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad, y sería directamente responsable ante las Cortes de España. El jefe político en la ciudad de México de hecho reemplazó al virrey, aunque carecía de jurisdicción sobre los jefes políticos de Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey o Durango. Cada provincia gozaba de una independencia completa con respecto a las demás.⁷⁴

En 1813, las Cortes de Cádiz ordenaron la formación de diputaciones provinciales mexicanas en número de seis: México y San Luis Potosí (correspondientes a Nueva España), Monterrey, Guadalajara, Durango y Mérida. La de Nueva España, con sede en la ciudad de México, comprendía las provincias de México, Michoacán, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Tlaxcala y Querétaro. La de Nueva España con sede en San Luis Potosí estaba compuesta por San Luis Potosí y Guanajuato. La de las provincias internas de Oriente, con sede en Monterrey, comprendía Nuevo León, Coahuila, Nuevo Santander y

⁷⁴ Benson Nettie Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955, p. 20.

Texas. La de Nueva Galicia con sede en Guadalajara, la constituían Jalisco, Colima, Nayarit y Zacatecas. La de las provincias internas de Occidente, con sede en Durango, comprendía Durango, Chihuahua, Sinaloa, Sonora, Nuevo México y las Californias. La de Yucatán estaba integrada de Yucatán, Campeche y Tabasco.⁷⁵

Guatemala, reconocida como provincia en la Constitución de Cádiz y comprendiendo Chiapas y Guatemala, fue debidamente dotada de su diputación provincial.

La importancia de la implantación de las diputaciones provinciales, es relevante, porque además de ser el origen de nuestro sistema federal, como lo hemos señalado anteriormente, acostumbraron a las provincias a tener su propio gobierno y a desarrollarse conforme a sus necesidades y aspiraciones.

Empero es necesario aclarar que las diputaciones provinciales, tuvieron su origen en el sistema de intendencias, creadas por orden de Carlos III, en 1786 al dictar la “Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincias en el reino de la Nueva España”.⁷⁶

En 1814 Fernando VII, desconoce la Constitución de Cádiz, y esta disposición llega a México al año siguiente, el virrey Calleja disuelve las diputaciones provinciales y reestablece el régimen colonial tradicional, pero en 1820 el rey de España se sujeta nuevamente al texto gaditano, y en México vuelven a tener vigencia las diputaciones provinciales.

El 4 de octubre de 1820 Ramos Arizpe y Mariano Michelena, representantes mexicanos en las cortes españolas, propusieron que se aumentara el número de diputaciones. Negociadas las peticiones anteriores el 6 del noviembre del mismo año, se creó una séptima diputación, con sede en Valladolid, para las provincias de Guanajuato y Michoacán; quedó ésta instalada el 10 de febrero de 1821; también por disposición de las Cortes de provincia de Zacatecas pasó a la jurisdicción de la diputación provincial de San Luis Potosí. A partir de ese momento, varias provincias solicitaron de los representantes mexicanos a las Cortes hacer todos los esfuerzos necesarios a fin de obtener diputaciones semejantes a las que ya existían en siete de ellas. Sin embargo, para entonces la Independencia estaba por consumarse y fue ya dentro del México Independiente, en razón de haberse dejado provisionalmente vigente la Constitución de Cádiz y las leyes derivadas de ella, que se autorizó su creación. En estas creaciones no hubo impulso alguno del gobierno central, cada provincia tuvo interés especial en solicitarlas, dado que se consideraba como un

⁷⁵ *Idem*, pp. 38-43.

⁷⁶ O'Gorman Edmundo, *Breve historia de las divisiones territoriales*, México, 1937, p. 31.

derecho adquirido e indiscutible. En diciembre de 1823 se habían autorizado e instalado diputaciones en veintitrés provincias, circunscripciones que sirvieron de base a la actual división territorial de México.

En 1821 una parte del ejército realista, al mando de Agustín de Iturbide, logró unirse con las tropas del insurgente Vicente Guerrero. Ambos jefes firmaron el “Plan de Iguala” que proclamaba la Independencia, establecía la monarquía como forma de organización política, ofrecía la corona a Fernando VII o a cualquier otro príncipe de sangre real, aseguraba la vigencia de la religión católica y los privilegios del clero secular y regular, prometía garantías a la propiedad y mantenía los cargos civiles, eclesiásticos y militares sin alteración alguna. Además esquematizaba un gobierno provisional que actuaría mientras no llegara el monarca.

El 24 de agosto de 1821, Iturbide firmó los tratados de Córdoba con Juan O’Donojú, último virrey español, sobre las bases trazadas en el Plan de Iguala. También se previó el establecimiento de una Junta Provisional Gubernativa y de una Regencia, así como la convocatoria de un Congreso Constituyente. Por otra parte, se dejó vigente el orden jurídico colonial, en todo lo que no se opusiera al Plan de Iguala. Quedando así en vigor la Constitución de Cádiz, y en consecuencia, el régimen de organización territorial en intendencias y provincias junto con las diputaciones respectivas, que se mantuvieron integradas y funcionando.

La Junta Provisional Gubernativa, prevista en el Plan de Iguala y en los tratados de Córdoba, fue instalada el 28 de septiembre de 1821, quedando integrada con exfuncionarios de la administración colonial y excluyendo a los insurgentes y republicanos. De inmediato nombró a Iturbide como su presidente. Expedió un “Acta de Independencia del Imperio Mexicano” sobre los lineamientos de Iguala y Córdoba, e integró la Regencia presidida por Iturbide.

El Congreso Constituyente fue convocado el 10 de noviembre de 1821, se integró de acuerdo con el sistema electoral previsto en la Constitución de Cádiz e inició sus trabajos el 24 de febrero de 1822. En su seno se encontraron las tendencias predominantes de la época: los iturbidistas, servidores de las ambiciones del exoficial realista, los borbonistas, defensores de los postulados del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba y los republicanos.

Hubo una serie de medidas de tipo económico que promovió la representación nacional, tales como la disminución de los sueldos de empleados civiles y militares, medida que irritó a la burocracia, al ejército y al mismo Iturbide, estas medidas produjeron divisiones entre el Congreso y la Regencia.

Encontrándose en esta situación crítica la política mexicana, llegó la noticia del desconocimiento del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba por las Cortes españolas. Iturbide vio en ello la oportunidad de realizar sus ambiciones personales y decidió dar un golpe militar, presionando al Congreso por medio de las bayonetas para obtener de éste el nombramiento de “Emperador Constitucional del Imperio Mexicano”, el 19 de mayo de 1822.

El gobierno de Iturbide fue despótico y torpe. Encarceló a los diputados de orientación republicana, atacó la libertad de prensa, ocupó ilegalmente la propiedad particular y menospreció a los antiguos insurgentes.

En virtud de fricciones constantes con el Congreso, decidió disolverlo el 31 de octubre de 1822, reemplazándolo por una Junta Nacional Instituyente que él mismo nombró.

La situación imperante no podía durar, y al entrar Iturbide en conflicto con los militares, estalló la revuelta, proclamándose el 1º de febrero el Plan de Casa Mata, encabezado por Antonio López de Santa Anna, que pedía la inmediata reinstalación del Congreso y el reconocimiento del principio de la soberanía nacional. El movimiento también fue secundado por Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Vicente Guerrero. Iturbide ante la presión de los rebeldes, reinstaló el Congreso el 4 de marzo de 1823. No bastando esta disposición para calmar los ánimos, el emperador tuvo que abdicar el día 19 de ese mismo mes.

El Congreso formó un poder ejecutivo provisional integrado por Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete.

El Congreso sufría gran desprestigio por haberse hecho cómplice en la proclamación de Iturbide como emperador, ciertamente que bajo presión, aún así por una u otra razón las provincias sólo lo reconocían como “convocante” de un nuevo Constituyente.

Sin embargo, el 14 de abril de 1823, el Congreso recomendó que, por lo pronto, no se convocase a una nueva asamblea constituyente, que la comisión respectiva prepararía el proyecto de constitución y que, una vez completo éste, se sometería a discusión, decidiéndose previamente si su ratificación quedaría o no a cargo de un nuevo congreso.

Al caer Iturbide, la tendencia ideológica se unificó para pedir la forma republicana de gobierno, pero algunos intereses deseaban el Centralismo y otros el Federalismo. Querían el centralismo: los borbónicos, los principales jefes del ejército, los terratenientes, el alto clero y algunos intelectuales como Mier, Alamán. Querían el federalismo: los iturbidistas, las provincias e intelectuales como Ramos Arizpe y Gómez Farías.

El 16 de mayo de 1823, el Soberano Congreso Constituyente publicó el documento titulado “Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana”, conocido como Plan del Valle por la influencia que en él tuvo el diputado guatemalteco José del Valle, en dicho Plan también participó Fray Servando Teresa de Mier entre otros. Dicho Plan que no llegó a discutirse, enunciaba que la soberanía de la nación era única, imprescriptible e inalienable, pudiendo ejercer su derecho de modo diverso, entre éste el de la forma de gobierno, así declaraba que la nación mexicana era una república representativa y federal, dicho plan no habló de la soberanía de los Estados miembros, idea que consideraban primordial las provincias en el régimen federal que deseaban.

La situación política en la nueva nación se tornó crítica, y de esta manera algunas provincias empezaron a declarar que resumían su soberanía. Pero hubo una idea determinante para el federalismo mexicano, fue que exigieron este sistema las provincias, so amenaza de separarse de México si se establecía el régimen central.

En los días anteriores a la elaboración del “Plan del Valle”, la Junta Provincial de Guadalajara y la Provincia de Oaxaca, que habían rechazado la convocatoria y formado su propio congreso, proclamaron su independencia, sólo revocable por la adopción del sistema federal.

Querétaro, Yucatán y Sonora se pronunciaron asimismo por esa forma de gobierno, igual camino siguieron Campeche y Tabasco, de tal manera que la adopción del federalismo vino a ser una exigencia que se manifestó de la periferia al centro y que se originaba en la conveniencia de proteger intereses locales.

Alarmado por la desmembración que se planteaba, el Congreso Constituyente, reconociéndose como simple convocante, emitió el 12 de junio de 1823 un documento denominado *Voto del Congreso* que dice:

El Soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada y que no lo ha declarado en virtud de haberse decretado en forma convocatoria para un nuevo Congreso que constituya a la nación.⁷⁷

Los hechos anteriormente señalados sirvieron de base al sistema federal mexicano, y es por esta razón que nos adherimos a la interpretación de que el sistema federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo.

⁷⁷ Tena Ramírez Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Ed. Porrúa, 1975, p. 152.

El nuevo Congreso Constituyente quedó instalado el 7 de noviembre de 1823, aprobándose el *Acta Constitutiva de la Federación* el 31 de enero de 1824, adoptando en su artículo quinto la forma de gobierno federal, el sexto nos enunció que la federación se integraba por “Estados Independientes, Libres y Soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior”;⁷⁸ y en el artículo séptimo enumeró los Estados de la federación.

“La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824” se comenzó a discutir el 1º de abril y se firmó el 4 de octubre de 1824. El artículo cuarto señaló que México adoptaba el sistema federal. Las entidades federativas se enumeraron en el artículo siguiente.

El federalismo quedó consagrado en el *Acta Constitutiva de la Federación* y en la Constitución de 1824. Se establecieron dos tipos de órdenes, el de la federación y el de cada uno de los Estados. Se crearon tres órganos federales: El Legislativo formado por un Congreso General compuesto por dos Cámaras: la de Diputados, integrada por representantes de elección popular en un número proporcional a la población y la de Senadores integrada por dos representantes de cada Estado, nombrados por las respectivas legislaturas. El Ejecutivo quedó depositado en un presidente y un vicepresidente para suplir las ausencias del primero, ambos se elegían por las legislaturas de los Estados; cada una de éstas designaba dos personas; la que obtenía mayor número de votos sería presidente y el que le siguiera vicepresidente. Esta norma produjo resultados funestos ya que el vicepresidente casi invariablemente fue el rival más acérrimo del presidente.

El Poder Judicial federal quedó depositado en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito. Cada uno de los órganos federales fue dotado de sus respectivas competencias. Las que no fueron enumeradas quedaron reservadas a los Estados; gozaban éstas de autonomía para darse su constitución y sus normas fundamentales de gobierno dentro del marco señalado por la Constitución federal.

Se reconocieron los Estados de Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Texas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas. Se declararon Territorios la Alta y la Baja California, Colima y Santa Fe de Nuevo México. Quedó pendiente el estatuto de Tlaxcala, dejándose su fijación a ley posterior.

Se previó que los Estados se organizaran en tres poderes, ejecu-

⁷⁸ *Idem*, p. 154.

tivo, legislativo y judicial; el poder legislativo quedaría depositado en una legislatura compuesta del número de individuos que determinarían las constituciones estatales y electos popularmente; el poder ejecutivo quedaría depositado en una o varias personas, según lo decidiese cada Estado, que lo ejercitarían por tiempo limitado.

Queremos apuntar también que nuestro federalismo surgió en forma inversa al de los Estados Unidos de Norteamérica, no puede hablarse entre nosotros de Estados-miembros, que hayan cedido una parte de su soberanía (externa) para fundirse en uno solo. Se trata como dice Sayeg Helú “de un Estado Unitario que se transformó en Estado federal al otorgar a sus antiguas provincias cierta autonomía y participación en la creación de la voluntad estatal, dando lugar a los Estados-miembros”.⁷⁹

La Constitución de 1824 tuvo vigencia hasta finales de 1835, en que se declaró investido el Congreso federal de poderes constituyentes y transformó la forma de gobierno a unitaria. Durante esa época aún no se definía la fisonomía de la sociedad mexicana, es por ello que Reyes Heróles habla de una sociedad fluctuante:

México consumó su independencia jurídicamente con el texto de 1824. Mas a partir de esa fecha se mantuvo fluctuante entre dos órdenes: uno que no acababa de nacer y otro que no terminaba de morir. Los trastornos, desórdenes y perturbaciones a que el país se enfrentaba en un largo período de su historia son resultado de esa permanente fluctuación, de ese vivir entre dos sociedades, entre un final y un comienzo en pos de su auténtica fisonomía.⁸⁰

El 4 de enero de 1835 abrió sus sesiones el Congreso. El Partido Conservador inició una fuerte campaña en favor de la derogación de la Constitución de 1824 y la adopción del centralismo. La amenaza del centralismo sirvió de pretexto, para que Texas declarara su independencia, y que Santa Anna en persona, combatiera en desastrosa y oprobiosa campaña.

El Congreso expidió el 15 de diciembre de 1835 las “Bases Constitucionales” que establecieron el centralismo; terminaba así la vigencia de la Constitución de 1824.

Mientras la guerra con Texas continuaba, el Congreso llevó adelante sus tareas elaborando las “Leyes Constitucionales” en número de siete, la primera de las cuales se promulgó el 13 de diciembre de

⁷⁹ Sayeg Helú Jorge. *El nacimiento de la república federal mexicana*, México, Sep-Setentas, 1974, p. 42.

⁸⁰ Reyes Heróles Jesús. *El liberalismo mexicano*, Facultad de Derecho, UNAM, 1957, t. II, p. 4.

1835 y la última el 30 de diciembre de 1836. Las leyes constitucionales de 1836 perseguían tres propósitos fundamentales: establecer el régimen centralista, estructurar un mecanismo de frenos y contrapesos entre los poderes públicos y preservar los intereses de la clase conservadora.

El texto de 1836 dio fin al federalismo transformando los Estados en “departamentos” y dividiendo éstos en distritos y partidos. El ejecutivo quedaba en manos de un gobernador y de una junta departamental de elección popular a la que no se dieron, desde luego, facultades legislativas. Sin embargo, tuvieron amplia competencia administrativa facultándoseles para proponer al gobierno la terna base para el nombramiento de gobernador. Los gobernadores quedaron supeditados a las autoridades del centro. Se celebraron elecciones conforme al procedimiento previsto en las leyes constitucionales, resultando electo presidente de la República Anastasio Bustamante, quien tomó posesión del cargo el día 19 de abril de 1837.

El 8 de agosto de 1841, tuvo lugar en Guadalajara la sublevación del general Mariano Paredes, quien derrocó al presidente Bustamante y de acuerdo con las “Bases de Tacubaya”, que dieron fin a la vigencia de las Leyes Constitucionales, del 28 de septiembre de ese año, se convocó a un Congreso Constituyente, que comenzó a sesionar el 10 de junio de 1842. En ese Congreso se presentaron dos proyectos de Constitución, uno el que sostenía la mayoría de los diputados, en favor de una república unitaria y central, otro el de la minoría que se inclinaba por el sistema federal, la comisión presentó entonces un proyecto de transacción que se comenzó a discutir el 14 de noviembre. El proyecto de espíritu liberal admitía implícitamente la práctica privada de religiones distintas de la católica y declaraba libre la enseñanza privada. Estos proyectos no fueron del agrado del Poder Ejecutivo por sus tendencias liberales y decidió disolverse la asamblea constituyente.

Se designó una junta de notables que expidió las “Bases de Organización Política de la República Mexicana” el 14 de junio de 1843, cuyo espíritu centralista fue más acentuado que la de 1836.

El 4 de agosto de 1846, el general José Mariano Salas encabezó el golpe militar de la Ciudadela, cuya bandera fue de que se convocara a un nuevo congreso constituyente, para que se decidiera en forma definitiva la organización política del país. En virtud de este levantamiento se restableció la vigencia de la Constitución de 4 de octubre de 1824.

La Asamblea Constituyente de 1846, ratificó la vigencia de la Constitución de 1824 y expidió un documento que se conoce con el nombre de “Actas de Reformas Constitucionales”, en cuyo artículo

25 se encuentra la base del juicio de amparo mexicano, que fue jurada el 21 y publicada el 22 de mayo de 1847.

El acta de reformas estuvo vigente sólo seis años, durante ese lapso se celebró el "Tratado de Guadalupe Hidalgo", de paz y límites, que puso término a la guerra con Estados Unidos de Norteamérica, firmado el 2 de febrero de 1848, en el que México se vio obligado a ceder al vencedor los Estados de Texas, Alta California y Nuevo México, y una parte considerable de Chihuahua, Sonora, Coahuila y Tamaulipas.

El 1º de abril de 1853, Santa Ana regresó al país a consecuencia de la conspiración del hospicio, tramada por los conservadores de Guadalajara. El día 22 de abril expidió las "Bases para la Administración de la República", redactadas por Lucas Alamán y en virtud de las cuales acabó con el federalismo, creó un Consejo de Estado, puso en receso a las legislaturas y reglamentó las funciones de los gobernadores; suprimió los ayuntamientos en todas las localidades que no fueran capitales, prefecturas o cabeceras de cantón o distrito, impuso nuevas exacciones al pueblo.

La oposición liberal a estas formas extremas del centralismo se manifestó en el "Plan de Ayutla" expedido por el coronel Florencio Villarreal, formulado en esta población el 1º de marzo de 1854 y ratificado y adicionado en Acapulco el 11 de abril del mismo año. En este documento se consideró un amago constante para las libertades públicas, la permanencia de Santa Anna en el poder, la necesidad inaplazable de constituir a la nación de un modo estable y duradero.

La revolución se propagó a todo el país y el 9 de agosto de 1855, Santa Anna huyó definitivamente de México por Veracruz.

El 18 de febrero de 1856 se instaló el Congreso Constituyente, donde se dio la batalla definitiva a los conservadores por parte de los liberales para instaurar definitivamente el federalismo. El Congreso Constituyente estaba constituido por conservadores y liberales y éstos a su vez se dividían en puros y moderados. Los liberales puros luchaban por una reforma radical, los moderados pretendían establecer fórmulas de equilibrio con el pasado centralista. Mientras la asamblea deliberaba, debió regir al país, por decreto del presidente Comonfort, el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana", redactado por José María Lafragua, según el cual los gobernadores serían designados por el gobierno central. El congreso y las provincias lo rechazaron y el decreto no llegó a entrar en vigor, la idea federalista imperó en el Congreso.

El 5 de febrero de 1857, se juró por el Congreso General Constituyente la "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos". Los primeros 38 artículos de la nueva ley suprema se dedicaron a las

garantías individuales –derechos del hombre– y a definir la calidad de mexicanos, extranjeros y ciudadanos. Luego de señalar, en el artículo 39, que “la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo”, estableció en el artículo 40: “Es la voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

El territorio quedó formado con las partes integrantes de la federación y las islas adyacentes en ambos mares. Fueron partes de la federación los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, y el territorio de la Baja California. Las novedades, respecto de la Constitución de 1824, fueron las siguientes: se erigieron en Estados Colima y Tlaxcala, que habían sido territorios; Coahuila, que estuvo unida a Texas, formó una entidad con Nuevo León; Sonora y Sinaloa se separaron; se confirmó la creación de Aguascalientes, segregado a la jurisdicción de Zacatecas; y se previó el del Valle de México para el caso de que los supremos poderes se instalaran fuera del Distrito Federal. Los artículos del 109 al 116 precisaron lo que los Estados podían hacer por sí mismos y aquello que expresamente les estaba prohibido en virtud del pacto federal.

La Constitución estableció la clásica división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial. El legislativo estuvo depositado en un Congreso de la Unión compuesto por una sola Cámara de Diputados, determinada en el número de sus componentes por la población. Los representantes fueron electos cada dos años por los ciudadanos mexicanos. La elección fue indirecta en primer grado. El Senado fue excluido. Sin que ésto afectara el sistema federal. El ejecutivo se depositó en un presidente de la República nombrado por la elección indirecta en primer grado. Las ausencias temporales y absolutas del presidente de la República fueron cubiertas por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, aunque en el segundo caso su posición fue la de un simple interino hasta en tanto se realizara una nueva elección. El legislativo en caso de urgencia calificada por el voto de los dos tercios de los diputados presentes pudo expedir leyes con dispensa de los trámites legislativos normales que exigían la intervención del ejecutivo. Se estableció como poder judicial de la federación una jerarquía de órganos cuyo vértice fue la Suprema Corte de Justicia compuesta de miembros provenientes de la elección indi-

recta. Estableció la Constitución un cuadro completo de derechos humanos y su protección a través de dicho poder judicial, consagrando los principios básicos del juicio de amparo. La Constitución tuvo además una serie de disposiciones que expresaron las ideas reformistas: la ley no autorizó ningún contrato que tuviera por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación, o de voto religioso, la enseñanza fue declarada libre y por tanto no sujeta al dogma religioso; la libertad de imprenta se concedió sin cortapisa alguna, omitiéndose la prohibición de los ataques a la religión; quedaron prohibidos los fueros, los títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios, y los poderes federales quedaron facultados para ejercer en las materias de culto religioso y disciplina externa la intervención que designaran las leyes respectivas.

La plena vigencia de la Constitución federal fue interrumpida durante dos periodos: de 1858 a 1860, en ocasión de la Guerra de Tres Años; y de 1862 a 1867, por la intervención francesa y el Imperio. Ambas emergencias fueron superadas por el gobierno de Benito Juárez, quien asumió la presidencia de la República, llamado a ese difícil puesto por un precepto constitucional y no por el favor de las facciones, cuando Ignacio Comonfort, a consecuencia del golpe de estado que él mismo propició, fue despojado de su investidura por los conservadores. El 15 de julio de 1867 volvió Juárez a la ciudad de México y se restableció de modo pleno la ley fundamental.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857 se crearon 4 Estados: el de Campeche, el 19 de febrero de 1862; el de Hidalgo, el 7 de enero de 1869; el de Morelos, el 16 de abril de ese mismo año; y el de Coahuila, cuyo decreto del 26 de febrero de 1864 fue ratificado por el Congreso el 18 de noviembre de 1868. El territorio de Tepic fue instituido el 12 de diciembre de 1884; y el de Quintana Roo, el 24 de noviembre de 1902. De este modo, las partes de la federación llegaron a ser 27 Estados, 3 territorios y el Distrito Federal.

El movimiento revolucionario de 1910 no se pronunció contra ninguna de las estructuras constitucionales; más bien, fundándose en ellas, reprobó las sucesivas reelecciones del general Porfirio Díaz, cuyo gobierno había devenido en una dictadura. A la demanda puramente política de sufragio efectivo no reelección, añadió el pueblo, en el curso de la lucha armada, la exigencia de garantías sociales —derechos para la clase obrera y reforma agraria, principalmente— y el establecimiento de bases jurídicas para reivindicar los bienes de la nación. La nueva Constitución, promulgada el 5 de febrero de 1917, incorporó al sistema mexicano de derechos esos principios.

Queremos terminar con este recorrido sucinto sobre el desarrollo

del federalismo en México, con el pensamiento del maestro Mario de la Cueva:

El federalismo mexicano fue la respuesta a dos gobiernos centralizados –la colonia y el imperio de Iturbide– que significaron, no solamente un absolutismo, sino, más bien, un despotismo. Para las provincias, las ciudades de Madrid y de México representaban el gobierno que desconocía los problemas locales y negaba las libertades humanas. El federalismo mexicano nació como un ansia de democracia, de gobierno propio y de libertad de los hombres.⁸¹

3.5. SOBERANÍA Y AUTONOMÍA

El Estado, el cual constituye la forma de organización política y jurídica de una sociedad humana, es el encargado de hacer que las disposiciones plasmadas en todo orden normativo que constituye el derecho sean acatadas por sus miembros.

Con el objeto de poder llevar a cabo su misión, es el Estado como señala Kelsen el que coacciona a los miembros a cumplir sus deberes para con la asociación; es decir, son los órganos del Estado, órganos extraños y no propios de la misma, porque no han sido designados por los miembros ni por el propio orden, los que realizan el acto de coacción, cuyo contenido tampoco ha sido determinado por los estatutos sino directamente por la ley del Estado.⁸²

Este atributo del Estado, que lo coloca en una posición privilegiada que tiene por objeto facilitar el mantenimiento del orden y su restablecimiento en el caso de haber sido transgredido éste, es el que se conoce con el nombre de soberanía, cuya etimología deriva de la voz *super-omnia*, que significa sobre todo.

Por definición, no se puede concebir que, dentro ni fuera del territorio en el que un Estado ejerza su poder de mando, exista un ser que restrinja o menoscabe su poder autoritario.

El pueblo como depositario real de la soberanía, conviene someter su actividad dentro de ciertos cauces que el mismo crea, es decir se autolimita. Además selecciona la forma de constituirse, y el sistema de su funcionamiento, esto es, se autodetermina.

La Constitución también llamada ley fundamental establece la organización del Estado y traduce en legislación positiva la facultad del pueblo de autodeterminación.

⁸¹ Cueva, Mario de la, *op. cit. supra* nota 31, p. 1240.

⁸² Kelsen, Hans, *op. cit. supra* nota 69, p. 132.

Los principios ya señalados se encuentran debidamente consagrados en el articulado de nuestra carta magna vigente. Así, el artículo 39 de la Constitución dice: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

La autodeterminación y la autolimitación que hace el pueblo mexicano, como soberano que es, se encuentran plasmadas en las disposiciones contenidas en los artículos 40 y 41 de nuestra ley fundamental que a la letra dicen: artículo 40 “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

Artículo 41: El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Si los Estados tienen soberanía en una federación, ésta es simplemente una reproducción de régimen confederado; si los Estados carecen de soberanía, entonces la supremacía del poder central se traduce en la existencia de un régimen unitario.

La realidad del sistema federal consiste en que está fundado en el principio de coordinación. Dicho principio tiende a acoplar dos tendencias: 1) dejar a los Estados cierto grado de autonomía, reconociendo poderes, competencias y facultades, y 2) a través de las autoridades centrales mantener la unidad nacional.

Así encontramos constituido el doble orden de competencias que corresponde a los Estados y a la federación en dualidad de organizaciones jerarquizadas. La federación debe lograr la unidad pero manteniendo la variedad.

Al emplear nuestro artículo 40 constitucional la expresión de que nuestra república está compuesta de Estados libres y soberanos no emplea esta última palabra en su acepción propia, pues como ya explicamos, soberano y soberanía significa “el poder que está por encima de todo”, poder que sólo puede localizarse en el autor de la constitución.

Como dijimos con antelación, llamamos soberanía a la facultad absoluta de autodeterminación que tiene un Estado.

Los Estados que integran nuestra federación no tienen sino un poder relativo de autodeterminarse, facultad restringida de darse su propia ley y que se conoce con el nombre de autonomía. Lo que pasa es que cuando se creó la federación mexicana, uno de los libros que sirvieron de base a este sistema se llamó *El pacto federal del Anáhuac*, escrito por don Prisciliano Sánchez,⁸³ y ahí se explicaba que los Estados debían ser libres y soberanos, expresión que pasó al artículo sexto del Acta Constitutiva de 1824, y por tradición seguimos hablando de Estados libres y soberanos.

Pero, la soberanía no se puede dividir, es una, la soberanía es una instancia última de decisión y en un país tiene que existir una sola instancia de decisión. No seríamos un Estado si existieran 31 soberanías más de la de la federación, sino que, cuando nuestra Constitución habla de Estados libres y soberanos se está refiriendo al concepto de autonomía.

Los Estados son, pues, autónomos en lo que respecta a su régimen interior, no soberanos. En México el único soberano es el pueblo.

3.6. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En este apartado vamos a tratar de precisar los principios constitucionales en que se asienta la organización de las entidades federativas, y lo que sostenía nuestra carta magna respecto de los territorios federales que ya no tiene vigencia por haberse suprimido de ella toda alusión referente a ellos. Desaparece, pues, de nuestro derecho constitucional la institución de territorio federal, al convertirse en entidades federativas en el año de 1974 los dos últimos territorios federales existentes en el país, el de Quintana Roo y el de Baja California Sur, este último, tema de nuestro estudio.

Hemos asentado que las entidades federativas son autónomas, no soberanas, de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución, principio que implica la facultad de otorgarse y reformar su propia constitución, pero sin contravenir la Constitución general en virtud del pacto federal, señalado en el artículo 41.

Es la misma Constitución federal quien señala una serie de principios, en el artículo 115, que las entidades federativas deben respetar, o sea, pueden organizarse como quieran, en virtud de su propio desarrollo político-cultural pero sin violar los siguientes lineamientos enumerados en el artículo 115 y que son los siguientes:

⁸³ Sánchez Prisciliano, "El pacto federal de anáhuac", en *Revista de la Facultad de Derecho*, México, UNAM, 1964, núm. 56, p. 1167.

a) Los Estados deben adoptar la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

b) La base de la división territorial y de la organización política y administrativa es el municipio libre, del que se dan sus lineamientos en el mismo precepto.

c) Los gobernadores no pueden durar más de seis años en el cargo. Es decir, la constitución local puede señalar un periodo menor, o sea, dos, cuatro, etcétera, pero tienen que respetar el máximo apuntado en la Constitución general.

d) La elección de los gobernadores y diputados de las entidades federativas debe ser en forma directa; es decir, es el pueblo quien elige a sus representantes sin necesidad de ningún intermediario o elector.

e) Los gobernadores electos en forma popular nunca pueden ser reelectos y tampoco pueden ocupar ese cargo con el carácter de interino, sustituto, provisional o encargado del despacho. Esta prohibición de reelección para los gobernadores responde a la misma idea de la prohibición absoluta de reelección del presidente de la República. La historia constitucional mexicana ha llegado a la conclusión de que las reelecciones en este país son funestas, que cuando se ha dejado la puerta abierta a la reelección, los gobernantes se han perpetuado en el poder.

f) Los gobernadores, ya sea, sustituto, provisional, el designado para concluir el periodo en el caso de falta absoluta del constitucional o el interino, no pueden ser electos para el periodo inmediato.

g) El gobernador constitucional de un Estado debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, "nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección". Es indispensable para ser gobernador: ser mexicano por nacimiento, y después de este requisito de carácter absoluto, es necesario satisfacer una de las dos alternativas apuntadas: haber nacido en el Estado, o bien, tener residencia en el mismo no menor de cinco años antes del día de la elección. Estos requisitos responden a que la persona que va a ocupar tan alto cargo debe conocer y estar penetrado de los problemas de la entidad federativa.

h) Las legislaturas locales deben integrarse con un número proporcional a los habitantes de la entidad, y se señala el mínimo de legisladores de acuerdo con la población: no menos de 7 diputados en aquellos Estados que no alcancen los cuatrocientos mil habitantes, no menos de nueve en los que su población exceda del número anterior pero no llegue a ochocientos mil, y no menos de once, en aquellas entidades cuya población supere la última cifra anotada. Ahora bien, el mínimo de legisladores apuntados no quiere decir que las

constituciones locales no puedan al señalar los mínimos indicados es que las legislaturas locales no sean tan pequeñas que resulte fácil controlarlas al ejecutivo local.

i) Los diputados locales no pueden ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes pueden ser electos para el periodo inmediato como propietarios si no han estado en funciones de diputados, pero, los propietarios no deben ser electos para el periodo inmediato como suplentes. Este principio es el mismo que opera a nivel federal, y su razón es que la idea de no reelección es una de las bases del sistema político mexicano.

j) El ejecutivo federal y los gobernadores de los Estados deben tener “el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente”.

Estos postulados del artículo 115 constitucional encuadran los principios de organización de las entidades federativas y como asentamos anteriormente por ningún motivo deben violarlos, pues si lo hacen estarían destruyendo su propio orden jurídico.

Es importante recordar también las características en que se sustenta nuestro Estado federal y que de acuerdo con nuestra carta magna son cuatro los siguientes principios:

El primer principio lo encontramos en los artículos 40 y 41 constitucionales, que nos señalan que entre la federación y las entidades federativas existe una división de la soberanía, tratan esos artículos de definir al Estado federal como una cosoberanía; es decir, la federación tiene una parte de soberanía y las entidades poseen la otra, en realidad como hemos explicado con antelación, lo que poseen las entidades federativas es autonomía.

El segundo principio se expresa en el sentido de que entre la federación y las entidades federativas existe igualdad y coincidencia de decisiones jurídico-políticas fundamentales; o sea, que las ideas esenciales por medio de las cuales se organiza la federación, son las mismas que tienen que existir en las entidades federativas (artículos 40 y 115).

El tercer principio consiste en que las entidades federativas se otorgan a sí mismas una constitución, se dan su ley fundamental, se organizan en su régimen interior, pero sin contravenir las estipulaciones de la Constitución General de la República (artículo 41).

El cuarto principio indica que entre la federación y las entidades federativas existe una clara división de competencia, es decir, se define claramente qué puede hacer la federación y qué pueden hacer las entidades federativas.

Tanto los cuatro principios que acabamos de señalar, como los postulados del artículo 115 constitucional también enunciados, nos

dan una idea clara de cómo se organiza una entidad federativa y del papel que juega dentro del pacto federal.

Hay además dentro de la propia Constitución una serie de restricciones a las entidades federativas:

1. De acuerdo con el artículo 124 constitucional no pueden intervenir en las materias que son competencia exclusiva de la federación.

2. Las prohibiciones absolutas contenidas en el artículo 117.

3. Las prohibiciones relativas enumeradas en el artículo 118, además de la contenida en el artículo 27 XVIII-e que señala “el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria”.

La Constitución general contiene además una serie de artículos que se refieren específicamente a las entidades federativas señalándoles un hacer o no hacer, como ejemplos citaremos los siguientes:

1o. Segundo párrafo del artículo 18: “Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones . . .”

2o. Párrafo octavo, inciso VI del artículo 27: “Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada . . .”

3o. Artículo 27, XVII-g: “Las leyes locales organizarán el patrimonio de la familia, determinando los bienes que deben constituirlo sobre la base de que sería inalienable y no estará sujeto a embargo, ni a gravamen ninguno . . .”

4o. Artículo 73, Fracción XV: (facultades del Congreso Federal) “Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose, a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.”

5o. Artículo 123, A, XXXI: “La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones . . .”

6o. Artículo 130, sexto párrafo: “Las legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos.”

7o. Artículo 132, los bienes inmuebles destinados por la federación al servicio público o al uso común son de jurisdicción federal “más para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva”.

Cualquier constitución puede ser dividida en dos grandes partes:

la parte dogmática y la parte orgánica. Esas mismas partes las encontramos en las constitucionales locales de México.

La parte dogmática comprende las declaraciones de derechos humanos. Son las declaraciones que en México hemos denominado garantías individuales y sociales.

Las constituciones locales pueden tener esta declaración de derechos humanos, aunque no es indispensable, ya que la Constitución general tiene una amplia declaración de derechos individuales que desde luego obliga a toda autoridad.

En la parte orgánica de las constituciones locales se regulan y atribuyen las competencias de los poderes de la entidad. Siguiendo al artículo 49 de la Constitución federal, las constituciones de los Estados miembros declaran que el poder local se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Por otra parte los problemas de una entidad federativa de índole jurídica entre los poderes son competencia de la Suprema Corte, así como las controversias jurídicas de los Estados y las que se susciten entre ellos y la federación.

El artículo 105 de nuestra carta magna señala que:

Corresponde sólo 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.

La Suprema Corte de Justicia no es órgano de la federación sino del Estado federal en el supuesto del artículo 105 constitucional.

La participación de las entidades federativas en las reformas constitucionales a través del Poder Revisor es de suma importancia, pues por este medio se salvaguardan, cuando menos en teoría, sus derechos y facultades.

Queremos señalar los lineamientos que sostenía nuestra Constitución respecto de los territorios federales, institución desaparecida de nuestro derecho constitucional, al convertirse los dos últimos territorios federales en nuestro país el de Quintana Roo y Baja California Sur en entidades federativas y culminar así el proceso de federalización iniciado en 1824. ¿Qué era un territorio federal?, eran partes del territorio nacional que no contaban con los recursos económicos suficientes para sostener sus gastos públicos y cuya población era reducida. Los territorios federales eran entidades federativas en potencia, para serlo tenían que satisfacer los requisitos que señalaba la fracción segunda del artículo 73 constitucional y que eran dos: pri-

mero tener un mínimo de 80 000 habitantes y segundo, tener los medios necesarios para su existencia política. Entonces un requisito era el de la población y el segundo los medios necesarios para su existencia política, y dentro de este segundo requisito estaban comprendidos los medios económicos.

Los territorios federales no eran autónomos, lo que significa que no tenían la facultad de autogobierno en lo referente a su organización interior, principal diferencia con una entidad federativa.

Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial estaban reglamentados en la propia Constitución general.

El ejecutivo estaba a cargo de un gobernador que dependía directamente del presidente de la República, quien lo nombraba y removía libremente. El gobernador del territorio acordaba con el presidente de la República, por el conducto que la ley determinara.

El poder legislativo del territorio coincidía con el poder legislativo federal; es decir era el mismo.

El poder judicial estaba depositado en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios. Los nombramientos de los magistrados de este tribunal los realizaba el presidente de la República con aprobación de la Cámara de Diputados de acuerdo con las bases establecidas en el inciso 4o. de la Fracción VI del artículo 73.

El Ministerio Público estaba a cargo de un procurador general para el distrito federal y territorios, que dependía directamente del presidente de la República. En esta forma los poderes ejecutivo y legislativo federales tenían una doble función: como federales y locales. El único poder de los territorios que no tenía al mismo tiempo el carácter de federal era el judicial.

La Constitución señalaba que la división de los territorios era el Municipio Libre, la que tenía la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos. Cada Municipio tenía un Ayuntamiento de elección popular directa.

Los órganos de gobierno de los territorios federales coincidían con los del Distrito Federal. Aparentemente el Distrito Federal y los territorios federales eran iguales, idénticos; sin embargo, había dos diferencias: la primera el Distrito Federal estaba representado en el Senado con dos senadores, los territorios no. La segunda diferencia: el Distrito Federal no puede tener municipios, los territorios sí. Los lineamientos constitucionales respecto del Distrito Federal siguen subsistiendo.

3.7. FACULTADES CONCURRENTES Y COINCIDENTES

El cuarto principio enunciado de nuestro régimen federal, nos indica que hay una clara división de competencias entre la federación y las entidades federativas.

Es el artículo 124 constitucional quien señala “las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”, el precepto así enunciado parece indicarnos que la distribución de competencias puede ser una situación sencilla y fácil de manejarse, sin embargo, es todo lo contrario por los motivos siguientes: La propia Constitución establece una serie de principios sobre el problema de la competencia en el Estado federal que se pueden presentar en la forma siguiente:

1. Facultades atribuidas a la federación.
2. Facultades atribuidas a las entidades federativas.
3. Facultades prohibidas a la federación.
4. Facultades prohibidas a las entidades federativas (hasta aquí clasificación inspirada en Bryce).⁸⁴
5. Facultades coincidentes.
6. Facultades coexistentes.
7. Facultades de auxilio.
8. Facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la clasificación anterior.⁸⁵

Sobre las facultades atribuidas a la federación las podemos encontrar de dos maneras, en forma expresa como lo señala el artículo 73 constitucional y *a contrario sensu* las prohibiciones que tienen las entidades federativas en los artículos 117 y 118.

Encontramos que las primeras 29 fracciones del artículo 73 son facultades expresas, que se delimitan y se aclaran en el mismo artículo.

La última fracción del artículo 73 señala las facultades implícitas, que son en opinión del Maestro Tena Ramírez “las que el poder legislativo puede concederse a sí mismo o cualquiera de los otros dos poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas”,⁸⁶ señala además que la facultad implícita no es autónoma, sino que está subordinada a una facultad principal.

⁸⁴ Bryce Jaime, *La República norteamericana*, t. II, *La España moderna*, traducción de Adolfo Posada, Madrid, s. f., pp. 113-115.

⁸⁵ Carpizo Jorge, “Sistema federal mexicano”, *Los sistemas federales del continente americano*, México, UNAM, FCE, 1972, p. 480.

⁸⁶ Tena Ramírez Felipe, *op. cit. supra* nota 35, p. 123.

Hay que aclarar que la Fracción xxx del artículo 73 no presupone facultades nuevas, sino más bien, facultades explicativas para hacer efectivas las atribuciones señaladas en las 29 fracciones que le anteceden.

Sobre las facultades atribuidas a las entidades federativas, se encuentra en el precepto que señala el artículo 124, expresándonos que las facultades no concedidas a la federación pertenecen a las entidades federativas salvo las prohibiciones que la misma Constitución le impone.

Facultades prohibidas a la federación. Podemos pensar que resulta innecesario que la Constitución niegue expresamente una facultad a la federación, si con sólo no dársela se la estaría negando, empero se consigna esta norma en beneficio de la claridad. Así, el segundo párrafo del artículo 130 dice: El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo cualquier religión.

Facultades prohibidas a las entidades federativas. Estas pueden ser de dos clases: absolutas y relativas.

Prohibiciones absolutas son los actos que jamás pueden realizar las entidades federativas, y las prohibiciones relativas son los actos que en principio están prohibidos a las entidades federativas, pero que con autorización del congreso federal sí lo pueden realizar.

El artículo 117 establece las prohibiciones absolutas. Su encabezado dice: “Los Estados no pueden en ningún caso . . .”

El artículo 118 establece las prohibiciones relativas. Su encabezado dice: “(Los Estados) tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión . . .”

Facultades coincidentes son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional. Se establecen en dos formas, una amplia y otra restringida. La Constitución señala la facultad coincidente en forma amplia cuando no se faculta a las entidades federativas o a la federación a expedir las bases o establecer un criterio de división de esta facultad, por ejemplo: el último párrafo del artículo 18 señala que “la federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores”. La facultad coincidente en forma restringida es cuando se confiere tanto a la federación como a las entidades federativas, pero se signa a una de ellas la atribución de fijar bases o un criterio de división; por ejemplo: el artículo 3o. dice: “La educación que imparta el Estado –Federación, Estados, Municipios– tenderá a . . .” pero en la fracción viii se establece: “El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distri-

buir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios . . .”

Facultades coexistentes son aquellas que una parte de la misma facultad compete a la federación y la otra a las entidades federativas.

Facultades de auxilio son aquellas en que una autoridad ayuda o auxilia a otra por disposición constitucional. Por ejemplo: el párrafo introductorio del 130 dice: “Corresponde a los Poderes Federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación.”

Estas facultades enunciadas a través de la jurisprudencia pueden sufrir modificaciones, cambiando el sentido de la disposición constitucional, por ejemplo, sobre las facultades tributarias, si aplicamos el artículo 124 diremos que la federación sólo puede imponer contribuciones en los aspectos que la propia constitución le autoriza. Sin embargo, la jurisprudencia de la Suprema Corte acepta que el campo restante, desde el punto de vista tributario, es coincidente; o sea que tanto la federación como las entidades federativas son competentes para establecer contribuciones.

Las facultades concurrentes son aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la federación, ni prohibidas a los Estados y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden realizarlas; pero si la federación legisla sobre esas materias deroga la legislación local al respecto.⁸⁷

Nos resta señalar que en México no existen las facultades concurrentes, y como señala el maestro Carpizo “al no existir éstas en nuestro orden jurídico, el derecho federal nunca quiebra al local, como acontece en otras naciones”.⁸⁸

3.8. LEYES FEDERALES NACIONALES Y LEYES FEDERALES DE CARÁCTER LOCAL

Cuando el hoy Estado de Baja California Sur era territorio, sus leyes eran expedidas por el Congreso federal, pues el poder legislativo federal hacía las funciones de poder legislativo local, como hemos asentado anteriormente cuando señalamos los lineamientos constitucionales de los territorios federales.

Era pues el Congreso federal quien legislaba todo lo concerniente

⁸⁷ Carpizo Jorge, “La interpretación del artículo 133 constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho comparado*, México, año II, nueva serie, núm. 4, 1969, pp. 21-22.

⁸⁸ Carpizo Jorge, “La facultad tributaria en el régimen federal mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, UNAM. T. XXII, núm. 85-86, p. 51.

al territorio, de acuerdo con la fracción VI del artículo 73 constitucional, que a la letra dice es facultad exclusiva del Congreso “Legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales.”

Las leyes que expedía el Congreso referente al territorio eran federales pero de carácter local por tener ámbito de vigencia solamente en el territorio. Por ejemplo: La Ley Orgánica del Territorio de Baja California.

Las leyes federales nacionales tienen ámbito de vigencia en todo el territorio nacional.