



**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL
SENADO DE LA REPÚBLICA**



EL FEDERALISMO MEXICANO
(Elementos para su estudio y análisis)



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA REPUBLICA
(IILSEN)

EL FEDERALISMO MEXICANO

(ELEMENTOS PARA SU ESTUDIO Y ANALISIS)



EDITADO POR LA LXI LEGISLATURA DEL SENADO DE LA REPUBLICA

TERCERA EDICION
México
1998

IILSEN

Dirección General de Enlace Legislativo

Esta edición y su contenido son propiedad de la H. Cámara de Senadores

Registro de Autor No. 79235, de fecha 8 de febrero de 1996.

Primera edición, 1995.

Segunda edición, 1996.

Tercera edición, 1997.

Impreso en México.

El presente ensayo es un ejercicio de investigación auspiciado por el Senado de la República y no refleja, necesariamente, la opinión oficial del mismo.

EL FEDERALISMO MEXICANO

(ELEMENTOS PARA SU ESTUDIO Y ANALISIS)

INDICE

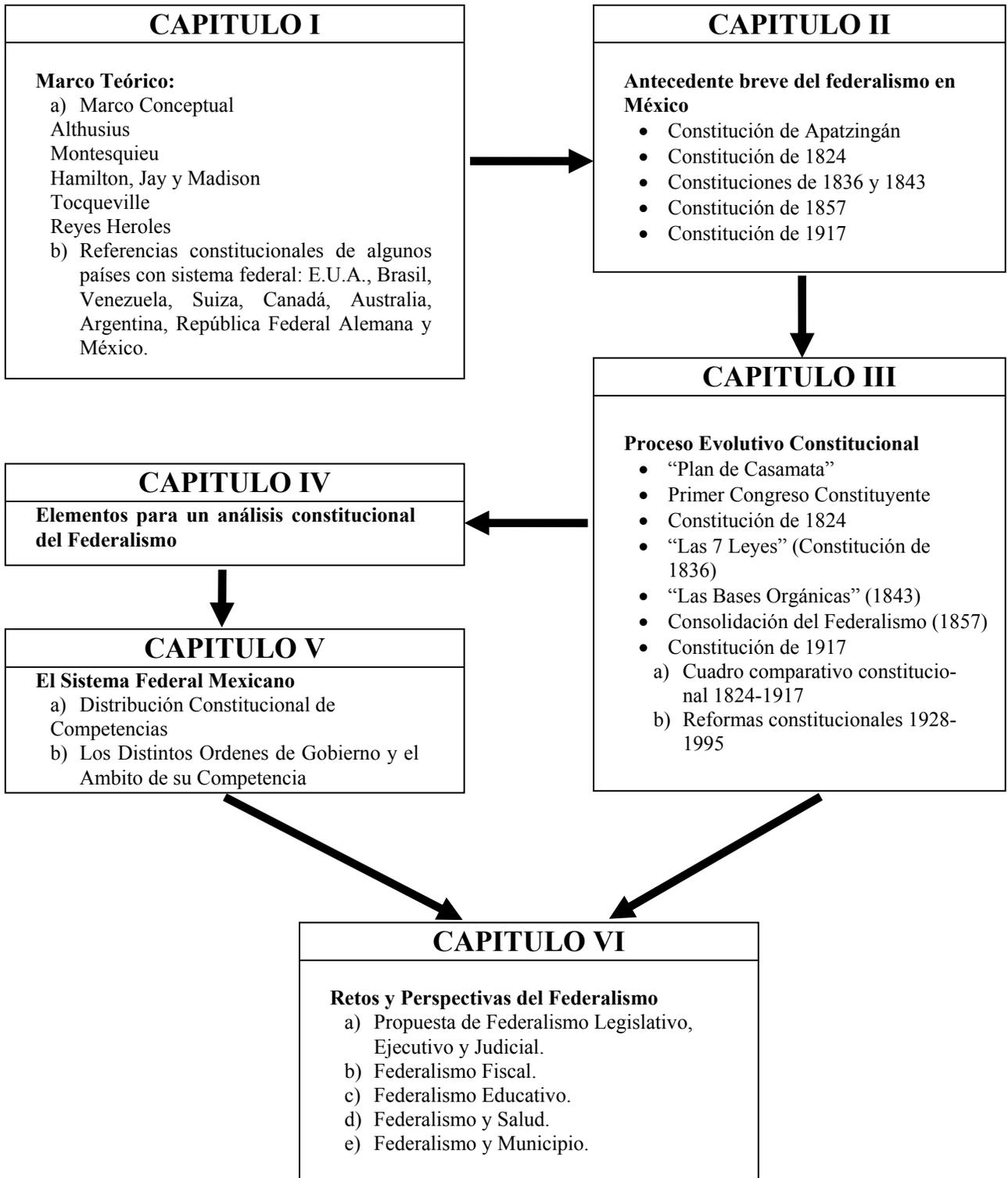
Presentación.....	pág. 7
Exposición de Motivos.....	pág. 9
I. Marco Teórico.....	pág. 11
a) Marco conceptual	
b) Referencias constitucionales de algunos países con sistema federal	
II. Antecedente breve del federalismo en México.....	pág. 25
III. Proceso Evolutivo Constitucional.....	pág. 33
a) Cuadro Comparativo Constitucional 1824 - 1917.....	pág. 55
b) Reformas Constitucionales 1928-1995	pág. 75
IV. Elementos para un análisis constitucional del Federalismo.....	pág. 95
V. El Sistema Federal Mexicano	pág. 101
a) Distribución Constitucional de Competencias	
b) Los Distintos Ordenes de Gobierno y el Ambito de su competencia	

VI. Retos y Perspectivas del Federalismo	pág. 133
a) Propuesta de Federalismo Legislativo, Ejecutivo y Judicial	pág. 136
b) Federalismo Fiscal	pág. 140
c) Federalismo Educativo.....	pág. 149
d) Federalismo y Salud.....	pág. 155
e) Federalismo y Municipio	pág. 164
Bibliografía	pág. 173

EL FEDERALISMO MEXICANO

(ELEMENTOS PARA SU ESTUDIO Y ANALISIS)

SUMARIO



PRESENTACION

Convivimos en la Cámara de Senadores corrientes políticas con diferentes matices ideológicos; diferencias que no nos separan ni dividen, sino que nos unifican en un objetivo común: servir a la República.

Esta conformación plural plantea nuevos y crecientes retos, siendo entre ellos, dos los más importantes: la información y la comunicación, mismas que a la vez reclaman oportunidad y eficiencia.

Esto exige que los receptores de estas acciones de información y comunicación, sustenten un cúmulo de conocimientos, no sólo los que dan la escuela y el medio, sino aquellos que permitan el análisis y opinión acordes a los tiempos que marca el reloj de la sensibilidad política.

Conocer a fondo la Constitución, tarea harto difícil, no está siempre al alcance de todos y menos aún, compenetrarse, ya no en su totalidad, sino en algunos de sus interesantes y trascendentes capítulos; por ello contar con elementos que, como esta obra, permitan su comprensión, es plausible para quien los ordena metódicamente y los ofrece al alcance de las mayorías y, para los receptores una gran oportunidad de refrescar algunos conocimientos o reafirmarlos, teniendo a la mano un noble auxiliar que sobre federalismo era una exigencia.

Uno de los propósitos de las LVI y LVII Legislaturas ha sido fomentar la comunicación entre sus miembros y de éstos a su vez con sus representados, procurando hacer accesibles, o mejor dicho más accesibles, los medios que permitan facilitarla, agregando a ello elementos de cultura que permitan mejorarla.

En este afán, el IILSEN ha facilitado el acceso a todos los recursos que posee tendientes a auxiliar la actividad parlamentaria y hoy, con gran beneplácito, atestiguamos un esfuerzo más al presentar un serio ensayo sobre el origen, trayectoria y perspectivas del federalismo en México; esfuerzo en sí mismo loable, pero lo es más por los supremos fines que se propone: auxiliar en la tarea legislativa, administrativa y, porque no decirlo, seguramente será un valioso y cómodo auxiliar en las aspiraciones naturales del parlamentario mexicano.

Esta obra tiene la finalidad de aportar elementos para el estudio y análisis del federalismo mexicano, el cual tiene raíces profundas en nuestra historia que abarcan desde los primeros intentos de independencia y la lucha por la defensa de la soberanía nacional, hasta nuestros días, en que se percibe en forma creciente el reclamo de llevar a un nuevo estadio al sistema federal de nuestro país que considere una profunda y real redistribución de autoridad, la descentralización de responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los otros dos órdenes de gobierno, propiciando el ejercicio de la soberanía de los Estados y consumando la libertad de los municipios.

Se abona a la calidad de esta aportación la acuciosidad para lograrla y el lenguaje fresco y accesible para el lector, méritos que nos permiten adelantar que la recepción será gratificante.

*Sen. Jaime Genovevo Figueroa Zamudio
Presidente de la Gran Comisión*

México, D.F., abril de 1998.

INTRODUCCION

Aspiración permanente del IILSEN ha sido la de brindar el mayor y mejor apoyo a las tareas legislativas; así lo determina su normatividad y ése ha sido el anhelo permanente del personal directivo y operativo que en el mismo labora. Este esfuerzo, originalmente encaminado al servicio exclusivo del Senado, paulatinamente y cada vez con mayor eficiencia, ha ido ampliando sus áreas de auxilio. Así, es satisfactorio que sus servicios sean solicitados por diputados locales y federales, por secretarías de estado, por congresos locales y por gobiernos de los estados; en fin, por instituciones de diversa índole y aún por particulares.

Entre sus tareas, que todas son encomiables, sobresale por su paciencia y acuciosidad, la investigación, trabajo oculto y subterráneo como algunos frutos que, al emerger de la tierra, al aflorar con lozanía, el hombre multiplica su aprecio hacia ellos, y no sólo le son útiles, sino que los disfruta con vehemencia. Valga el comparativo para aludir al “Federalismo Mexicano”, ensayo pergeñado con la colaboración de diversos matices, abigarrado en su estilo, pero unificado en sus fines: servir al parlamentario mexicano, al que, si es perito en la materia le servirá para rememorar el tema, si es estudioso seguramente le auxiliará en alguna consulta y para otros, tal vez ayude como guía introductoria a su conocimiento.

Su bagaje es sólido, pero ligero; su lenguaje preciso, pero ameno y de la mano guía al lector por los senderos históricos de 1824; a momentos se alterna con Althusius, a veces con Montesquieu y otras el diálogo es con Tena o con Reyes Heróles.

Los debates de los Constituyentes nos dan el sustento primigenio de toda la normatividad creada y plasmada en las Constituciones que han forjado este país y que generaron un estado federal; federación fuimos y federación somos, pese a los embates que ésta ha recibido y mismos que el sistema ha resistido con heroicidad.

Y de Federalismo se habla al hurgar en las Constituciones; conocer sus facultades y competencias, parte medular de ese sistema de gobierno; al adentrarse a través de un cuadro sinóptico al comparativo constitucional de más de un siglo; al conocer reformas y propuestas que reflejan la lucha contra el centralismo, en fin, llegar a 1917 con un federalismo fuerte, pero perfectible. También se abreva, en escenarios contemporáneos, la propuesta - atrevida sin duda- de un nuevo federalismo en materia legislativa, fiscal, educativa, etc., acordes a las postrimerías de este siglo y adecuadas al porvenir. Llamará la atención sin duda “flujos del federalismo”, su agradable y lógica exposición seguramente inquietará a los estudiosos, pero su irrupción gustará a todos.

Este es el volumen que sobre federalismo el IILSEN propone; propuesta sujeta a opiniones y sugerencias que seguramente ayudarán a mejorarlo; las esperamos con gusto y madurez pues las observaciones nos estimulan y nos permitirán alcanzar nuestro objetivo último: poder servir mejor.

Sen. José Luis Medina Aguiar

México, D.F., abril de 1998.

CAPITULO I

MARCO TEORICO

a) Marco conceptual

1) *Federalismo*.- Etimológicamente el origen del vocablo proviene del latín *foedus* que significa unión, alianza, pacto, acuerdo. En este sentido, se hace referencia a una forma de estructuración y organización de asociaciones humanas; de tal manera que en la ciencia política se le da el significado de: unión de diferentes conjuntos políticos que a pesar de su asociación, conservan su carácter individual. Por ello, es conveniente citar algunas de las reflexiones de los principales teóricos y estudiosos sobre el tema, quienes han dedicado buena parte de sus estudios para tratar de definir en forma clara y concreta el término federalismo. De esta forma:

- | | | |
|---|---|---|
| Johannes Althusius
(1577-1638) | { | Nacido en Alemania, ha sido considerado por diversos autores como el primer teórico del federalismo; establece que la comunidad superior está formada por la unión de varias inferiores, que no obstante ello, no pierden su individualidad y su autonomía. Señala que una de las características fundamentales del sistema federal es que la autoridad surge desde abajo. Para este autor, la comunidad superior no sería un estado federal sino una reunión de estados. |
| Montesquieu
(1689-1755) | { | Desarrolla la noción de “República Federativa”, como modelo de reforma que sustituya al despotismo existente en Francia, donde dicha República sería un conjunto de repúblicas. Esta forma de gobierno sería una convención, mediante la cual diversas entidades políticas se prestan a formar parte de un estado más grande, conservando cada una su personalidad. |
| Alexander Hamilton,
John Jay y
James Madison
(1787-1788) | { | Autores de los artículos del informativo “El Federalista”, señalan que el federalismo es una “unidad en la diversidad”, caracterizado por la interrelación e independencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas entre los estados miembros y la federación. De tal modo que estos pensadores concebían el federalismo no sólo como un proceso evolutivo, sino que tenían también en cuenta su “evidente unión con el Constitucionalismo”. |
| Alexis de
Tocqueville
(1805-1859) | { | En su obra “La Democracia en América”, señala que la unión de las Trece Colonias Norteamericanas fue formada con el fin de responder a algunas grandes necesidades generales, tales como: protección en lo comercial, estabilidad económica, aspectos fiscales y complementariamente a la búsqueda de su seguridad común, teniendo el gobierno federal las atribuciones que no estaban consideradas para los estados; así, el gobierno de estos últimos siguió siendo el derecho común y la normatividad del gobierno federal fue la excepción. Más adelante plantea como una de las características principales de los Estados Unidos de América, que la unión tiene por gobernados, no a estados, sino a simples ciudadanos; hace hincapié en que el sistema federativo tiene la ventaja de representar una de las más poderosas combinaciones en favor de la prosperidad y de la libertad humanas. |
| Jesús Reyes
Heróles
(1921-1985) | { | En su obra “ El Liberalismo Mexicano”, postula que son los estados soberanos quienes celebran un pacto (Federan: hacer alianza o pacto) mediante sus representantes, por el que crean la federación y expresan los derechos que le ceden; establece además, que entre lo poco que el liberalismo mexicano consigue plenamente en sus orígenes, está la consignación de la forma federal. |

También hay teóricos que, con diferente perspectiva, perciben al federalismo como aspiración para la realización de valores u objetivos, de esta manera, Norberto Bobbio concibe teóricamente al federalismo de la siguiente forma: "...es la teoría política que por primera vez en la historia establece el valor de la paz como objetivo específico de lucha. Y se distingue de todas las expresiones modernas del pensamiento político y social que conciben la paz como consecuencia automática y necesaria de la transformación de las estructuras internas de los estados en sentido liberal, democrático y socialista y le asignan, por lo tanto, una posición subordinada".¹

Dentro de los autores modernos sobre federalismo, puede mencionarse a Barry Weingast (1992), quien establece que durante los últimos 300 años, las naciones más poderosas y desarrolladas, adoptaron una estructura federal basada en su desarrollo económico, por ejemplo: los Países Bajos durante la segunda mitad del siglo XVI; Inglaterra en la segunda mitad del siglo XVII y hasta la segunda mitad del siglo XIX; los Estados Unidos de América, de la parte final del siglo XIX, hasta nuestros días. Estos países -señala el autor- asumieron como sistema político "el federalismo orientado al mercado", el cual está basado en un sistema económico diseñado apropiadamente y con fundamento político que establece límites fuertes sobre las facultades del gobierno federal para confiscar la riqueza, para ello es imprescindible tomar en cuenta los postulados de la Constitución, evitando que ésta sea tan sólo un conjunto de reglas escritas que puedan ser cambiadas, evitadas o ignoradas. Además, considera que la teoría del constitucionalismo positivo, tiene el propósito de explicar la relación entre la organización política de la sociedad y su desempeño económico, por lo cual señala tres principios:

1. Una constitución debe ofrecer los medios de su propia preservación. En el lenguaje de la economía moderna, esto requiere que dicho ordenamiento jurídico sea autocumplido.
2. El constitucionalismo positivo es solamente un fundamento político insuficiente para la protección de los mercados.
3. Una de las tareas específicas de las instituciones políticas es proveer lo necesario para el gobierno limitado, por ejemplo, para la durabilidad de los derechos y políticas, vía restricciones, sobre la discreción política futura.

Retomando los postulados de los autores de "El Federalista" (Hamilton, Jay y Madison), se infiere que el federalismo es un "proceso evolutivo" relacionado directamente con el "constitucionalismo" y que inicialmente fue considerado como un "principio de configuración política" (Althusius), sin embargo, en la actualidad se incluye primordialmente el aspecto económico, como un elemento fundamental para alcanzar una mejor relación entre la federación y los estados miembros, mediante el establecimiento de limitantes sobre el poder federal. La esencia del federalismo es que proporciona un sistema de descentralización política, de ahí que William Riker (1964) defina al sistema político como federal si tiene las siguientes características:

- Una jerarquía de gobiernos; por ejemplo, dos niveles de gobierno gobernando el mismo territorio y la misma población;
- Un panorama delineado de autoridad, en el que cada nivel de gobierno es autónomo en sí mismo, con una bien definida esfera de autoridad política;
- Una garantía de autonomía de cada gobierno en su esfera de autoridad.

¹Bobbio, Norberto. et. al. *Diccionario de Política*. Ed. Siglo XXI, 3a. edición. México, 1985. p. 691.

En este contexto, Barry Weingast señala una cuarta característica para un sistema federal orientado al mercado, esto es, espacios de autoridad regulatoria, postula:

- a) “La autoridad para regular mercados no está investida en el más alto gobierno político en la jerarquía;
- b) Los gobiernos más cercanos están prevenidos de usar su autoridad regulatoria para instaurar barreras comerciales contra los bienes y servicios de otras unidades políticas”.²

Además, el autor postula que la autoridad del gobierno federal para hacer política económica debe ser limitada, y dicha autoridad por lo tanto, debe estar depositada en las unidades políticas más bajas, señalando al respecto:

“Las consecuencias económicas del federalismo resultan del proceso de descentralización política de la autoridad económica que induce competencia entre las unidades políticas más bajas. Alguna garantía para la ausencia de autoridad política del gobierno central para regular es esencial para el éxito de ese sistema... Algo debe garantizar los límites sobre la autoridad del gobierno central para regular directamente, para usurpar esa autoridad, o simplemente, para remover sus concesiones iniciales de esa autoridad a los niveles más bajos.”³

2) *Pacto Federal*.- En México, en el Congreso Constituyente de 1824, Santos Vélez, Matías Romero y Valentín Gómez Farías señalan que el pacto federal se materializa en la Constitución, debido a que en ella queda estipulada y regulada la alianza o unión en que todos los estados soberanos expresan y acuerdan, por medio de sus representantes, los derechos que ceden a la federación para el bien general de ella y de los que cada uno se reserva. Cabe señalar, “... que es consustancial al federalismo la existencia de dos estructuras constitucionales e interdependientes: la organización constitucional federal, y la organización constitucional local. Las dos emanan del Pacto Federal expresado en una Constitución escrita.”⁴

3) *Estado Federal*.- El Estado Federal “... constituye... la realización más elevada de los principios del constitucionalismo...”⁵. Es la organización política que resulta de la unión de dos o más estados soberanos relacionados con un fundamento jurídico, y en general, tiene las siguientes características:

1. “Un territorio propio, constituido como unidad por la suma de los territorios de los estados miembros.
2. Una población que dentro del estado miembro forma la población del mismo con derechos y deberes de ciudadanía en relación con la entidad local. Esa población de los estados miembros, tomada en su conjunto, forma la población del Estado Federal. En relación con el Estado Federal los pobladores del estado miembro también tienen derechos y deberes específicos.
3. Una sola soberanía. El poder supremo es el del Estado Federal. Los estados miembros participan del poder, pero sólo dentro de los ámbitos y espacios de su circunscripción y en las materias y cualidades que la Constitución les atribuye.
4. La personalidad del Estado Federal es única. En el plano internacional no representan papel alguno los estados miembros. El poder Legislativo Federal ordinariamente se compone de dos Cámaras: Una de diputados y otra de senadores, siendo estos últimos, representantes de los estados miembros. Los diputados se eligen, generalmente, por cierto número de habitantes, en esta forma, la cantidad de diputados varía con el aumento o disminución de la población. En cambio, el número de senadores sólo varía si aumentan o disminuyen los estados miembros, porque su elección se hace asignando un número fijo por estado”.⁶

² Weingast, Barry. *El papel económico de las instituciones políticas*. Universidad de Stanford, 1992. p. 12.

³ *Ibidem*. pp. 13 - 14.

⁴ Faya Viesca, Jacinto. *El Federalismo Mexicano (Régimen Constitucional del Sistema Federal)*. Ed. INAP. México, 1988. p. 25.

⁵ Bobbio, Norberto. *Op. cit.* p. 689

⁶ Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado* Ed. Porrúa, 21a. edición. México, 1987. p. 463.

Georg Jellinek se refiere al Estado Federal como “... un Estado soberano formado por una variedad de Estados. Su poder nace de la unidad estatista de los Estados miembros. Se trata de una unión de Derecho Público entre Estados...”⁷

Un aspecto relevante de cualquier sistema federalista, es el hecho de que existen varios centros de poder y ordenamientos jurídicos que están interrelacionados. Todo esto distingue al estado federal del centralista, en el que sólo existe un poder estatal, un ordenamiento jurídico y un sistema de gobierno.

4) *Confederación*.- Este tipo de organización política tiene muchos aspectos similares y también algunas diferencias con las características propias del estado federal, como las que a continuación se citan:

- Existe un reparto de las competencias de los poderes legislativo y ejecutivo, entre una autoridad central y varias locales. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en el estado federal el cual representa el poder supremo, en los sistemas confederales, como señala Kelsen, “...la competencia de mayor amplitud y de más importancia corresponde a los Estados miembros y la competencia asignada a los órganos centrales representa una excepción.”⁸
- En el sistema confederativo los estados miembros buscan, en principio, tener una competencia total, dejando algunos aspectos que serán atribuidos a la competencia central representada por la Confederación, en este sentido Kelsen señala: “... por ejemplo, las relaciones exteriores y aún esto tampoco de una manera exclusiva, pues los Estados miembros siguen teniendo cierta competencia para los negocios extranjeros, al lado de la que corresponde a la Unión confederal.”⁹
- Cabe destacar que la legislación central, y por lo tanto común en todo el territorio, es competencia de un órgano compuesto por delegados de los gobiernos de los estados confederados, además, un aspecto principalmente característico, es que las leyes de carácter general establecidas por los órganos centrales rigen para la población sólo de un modo mediato (como lo señala Kelsen), porque las normas confederales únicamente son obligatorias en el momento de ser promulgadas por los estados miembros.
- En el sistema confederal las funciones ejecutivas son desempeñadas por el órgano legislativo central (conformado como se menciona en el punto anterior).
- En la Confederación cada Estado suministra un determinado contingente militar que dependerá de un generalísimo de la Unión.
- Los gastos públicos de la Confederación son satisfechos por el pago de impuestos que realizan los Estados confederados.

Por otra parte, Georg Jellinek se refiere a una Confederación de Estados, como la unión de Estados independientes mediante un pacto, por el cual quedan unidos con la finalidad de proteger el territorio de la confederación exteriormente y asegurar entre ellos la paz interior. En el aspecto jurídico, la soberanía de los Estados miembros - según el autor - no disminuye, pero para conservarla están obligados mutuamente a ejercitar ciertas funciones teniendo como objetivo el bien común, bajo determinadas circunstancias. Además, Jellinek señala que la Confederación es una unión de Estados de carácter internacional, regida y reconocida con fundamento en el Derecho Internacional, siguiendo los siguientes principios:

- Evitar las colisiones con los más altos intereses particulares de los miembros;

⁷Jellinek, Georg. *Teoría General del Estado*. Ed. Compañía Editorial Continental, 2a. edición. México, 1958. p. 622.

⁸Kelsen, Hans. *Compendio de Teoría General del Estado*. Ed. Blume, 3a. edición. España, 1979. p. 187

⁹*Ibidem* p.188

- Respetar el contrato que surge de la unión;
- Ser fiel a los tratados y convenios signados entre los Estados miembros y
- Dar cumplimiento a la Ley y así procurar la perdurabilidad de la Unión.

Cabe destacar que el poder central de la Confederación de Estados (en este caso Comunidad Internacional) sólo se ejerce sobre los Estados miembros, sin embargo, no se aplica sobre la población de dichos Estados, por ello no ofrece una ciudadanía a los individuos ni tampoco garantía alguna de que sus disposiciones sean acatadas por todos los miembros de la Confederación.

Ambos autores se refieren al mismo término de manera diferente, ya que por una parte, Kelsen menciona al concepto “confederación” con un sentido más similar al de Estado Federal, toda vez que el carácter de la unión es a nivel local, es decir, un conjunto de Estados pactan unirse para alcanzar objetivos comunes y dan forma a un país, como en el caso de Suiza, donde la Constitución define su organización política como un Estado confederal; por la otra, Jellinek define a la “Confederación de Estados”, como una organización de carácter internacional, es decir, una organización de estados federales, confederales, unitarios, etc. que conforman la unión para satisfacer necesidades internacionales o regionales comunes; al respecto pueden mencionarse a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a la Comunidad Económica Europea (CEE), etc.

5) *Estados miembros o federados.*- Para Jellinek (1851 - 1911) son aquellos “...que en conjunto son soberanos, o mejor cosoberanos, en tanto que, tomados particularmente, por el contrario, están sometidos a determinadas obligaciones...”¹⁰. Es el elemento fundamental para la instauración del sistema federal, principalmente si se considera que son las entidades (estados o provincias) quienes pactan formar un sistema político global (federalismo), para lo cual ceden parte de su soberanía y aceptan regirse bajo un orden común, (para Althusius: *comunidad superior*) un órgano superior que los conduzca. “El Estado miembro o federado dotado de propia responsabilidad, tiene el derecho de regir sus propios asuntos...”¹¹ y participa del poder pero sólo en los ámbitos que la Constitución general le concede. Cuenta con elementos esenciales, tales como: gobierno, población y territorio; además, con tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Por su parte, Hans Kelsen apunta: “ Para que los miembros sean considerados como Estados, es preciso que participen en la legislación central o además incluso en la ejecución central.”¹² Para ello, el tipo normal del Estado federal -según el autor- “... implica que cada Estado-miembro tiene en la Cámara de países o Estados (el Senado) igual participación en la voluntad del Estado federal, en tanto que disponga de igual número de votos o representantes, independientemente de su magnitud.”¹³

6) *Municipio.*- La mayoría de los teóricos sobre federalismo se refieren al pacto en el que entidades autónomas (Estados o Provincias) se unen para conformar una comunidad superior, sin embargo, no hacen alusión en ningún sentido a las comunidades locales (generalmente denominadas municipios) como participantes en la alianza para conformar una Unión. Prueba de ello, es que inicialmente el federalismo como forma de organización política, cuenta con sólo dos niveles de gobierno y dos órdenes jurídicos: el federal y el estatal. La Constitución de los Estados Unidos de América (1787), así como las subsiguientes enmiendas, representan el primer ordenamiento jurídico con un carácter evidentemente federalista, el cual, no hace mención alguna respecto de la organización administrativa ni tampoco de la división territorial de los Estados miembros de la Unión. Debido a esto cada uno de los integrantes de la federación está facultado para legislar sobre la forma de organizarse internamente. Por el contrario, algunos países latinoamericanos consideran al municipio, dentro de las normas expresadas en la Ley Suprema, como un tercer orden de gobierno.

¹⁰Jellinek, Georg. *Op. cit.* p. 622.

¹¹Görlitz, Axel. *Diccionario de Ciencia Política*. Ed. Alianza Editorial. España, 1980. p. 280.

¹²Kelsen, Hans. *Op. cit.* p. 186.

¹³*Ibidem*.

Para Hans Kelsen, el municipio “...goza de cierta autonomía administrativa...”¹⁴, en relación con los gobiernos federal y estatal. Es la asociación de vecindad, constituido por vínculos locales fincados en el domicilio; asentado en un territorio jurídicamente delimitado y con derecho a un gobierno propio, representativo y popular; reconocido por el estado con base en su organización política y administrativa. Es la base de la división territorial de los estados. Además, Kelsen denomina a los municipios como cuerpos autónomos los cuales tienen una competencia limitada, puesto que sólo pueden crear normas individuales, a pesar de ello, el municipio tiene la facultad de elegir al consejo comunal o ayuntamiento así como al presidente municipal o alcalde. Para Jellinek, los Estados (miembros de la federación) pueden conservar el carácter de “...corporaciones con autonomía administrativa según el tipo de las asociaciones municipales, en tanto que éstas ejercen por sus propios órganos la administración, según las leyes y bajo la inspección del Estado Federal.”¹⁵ La auto-organización del estado miembro en municipios, condados, regiones autónomas, territorios autónomos, etc. -para este autor- representa una característica parcial, pero al mismo tiempo necesaria, del Estado Federal, toda vez que esto permitirá a cada entidad integrante de la federación, establecer normas internas relativas a las relaciones mutuas entre sus diversos órganos.

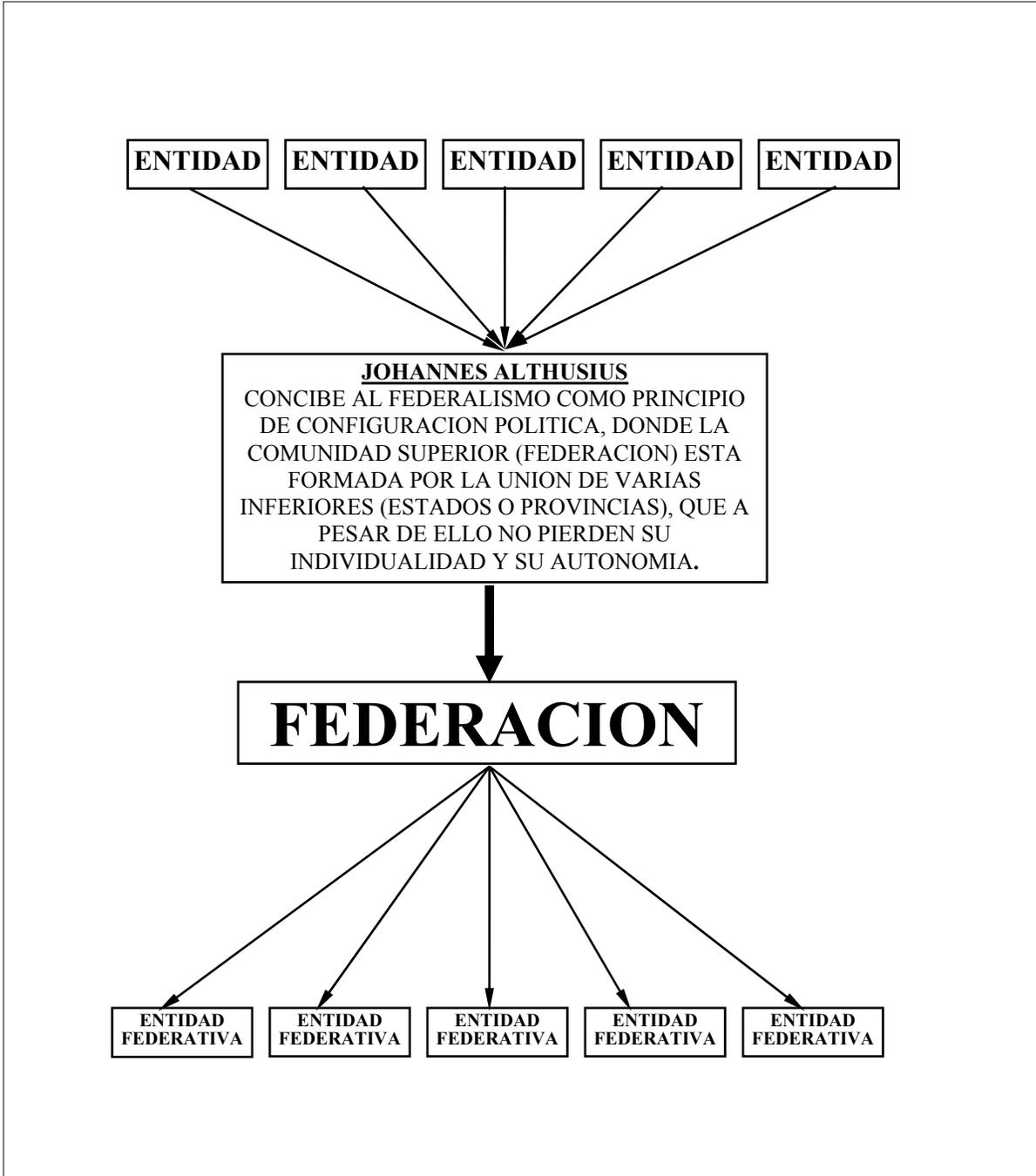
De lo anteriormente expuesto se concluye que el federalismo es una organización política, en la cual entidades autónomas e independientes realizan un pacto para unirse bajo un orden común, cediendo parte de su soberanía a un poder central, dando forma a una comunidad superior: el Estado federal o confederal. Inicialmente, el sistema federal surge con el fin de proporcionar seguridad común a todos los integrantes de la Unión, además que en él, concurren dos niveles de gobierno, y al mismo tiempo, dos órdenes jurídicos: el federal y el estatal. De la misma forma, en el Estado confederal existen estos dos aspectos, pero con ciertas diferencias, principalmente si tomamos en cuenta que en la Confederación la competencia de mayor importancia corresponde a los Estados miembros y además mantienen cierta representación internacional. Siendo el federalismo un proceso evolutivo relacionado intrínsecamente con el constitucionalismo, se entiende el hecho de que en la actualidad, el aspecto económico es primordial para establecer una mejor relación entre los Estados miembros y la Federación, o en su caso, la Confederación.

Por otra parte, existen países (entre ellos México) que han elevado a rango constitucional la figura del municipio como una tercera esfera de gobierno (las otras dos son la federación y los estados miembros), el cual está facultado generalmente, para establecer bases reglamentarias para la ejecución de las leyes dispuestas por la cámara o congreso local, lo anterior demuestra que si bien es cierto, en los sistemas federalistas existen tres esferas de gobierno, siguen predominando dos órdenes jurídicos: el federal, común a todo el territorio y el estatal con atribuciones de carácter local, sin contravenir lo dispuesto por la Constitución general. El municipio es considerado como la base de la división territorial de los Estados miembros, ante los cuales sólo tiene cierta autonomía administrativa y su competencia es limitada y regulada por los ordenamientos jurídicos promulgados por el Poder Legislativo del Estado del cual forma parte.

Después de citar diversas concepciones del término, el federalismo supone el desarrollo de una construcción social totalmente basada en el acuerdo y la ayuda mutua, donde varias comunidades políticas dotadas de propia individualidad, pero con estructura homogénea, se constituyen como unidades autónomas bajo un orden común o con vistas a la consecución de fines unívocos y se influyen tanto recíprocamente como respecto a la organización federal.

¹⁴Secretaría de Gobernación. *El Municipio Mexicano*. Editado por el Centro Nacional de Estudio Municipales. México, 1985. p. 36.

¹⁵Jellinek, Georg. *Op. cit.* p. 623.



* Diagrama que sugiere teóricamente el origen del Estado Federal basado en la concepción de Johannes Althusius

b) Referencias constitucionales de algunos países con sistema federal.

El federalismo como forma de organización política tiene un cúmulo de similitudes entre los diversos países que han adoptado el sistema federal, al mismo tiempo, existen también algunas diferencias notables que son el resultado de las características propias de cada país, las cuales determinan y condicionan las peculiaridades de cada uno de los estados federales. En este sentido, es conveniente citar algunos aspectos fundamentalmente relacionados con la función: espacio-tiempo. Toda vez que dichos elementos, influyen en el establecimiento del federalismo y las características que adoptará dicho sistema en cada país, esto es, en el caso de México y de los Estados Unidos de América, el sistema federal (aunque muy similar) tiene algunas divergencias que incluyen el proceso histórico que antecedió al implantamiento de este sistema de organización política, por lo cual, es necesario abundar en el estudio de dicho proceso en cada país. Debido a esto, a continuación se señalan las condiciones en que se presentó el federalismo en los países comprendidos en el presente capítulo, divididos en los cuatro puntos siguientes:

- Estados Unidos de América
- Países Latinoamericanos
- Países Europeos
- Países miembros de la Comunidad Británica de Naciones (Commonwealth).

En los Estados Unidos de América, el primer paso para avanzar hacia el federalismo como forma de organización política, fue la Declaración de Independencia (4 de julio de 1776), este hecho fue la continuación del ejemplo que dieron las Colonias Norteamericanas al promulgar una constitución y que permitió que cada una de ellas se formara en un estado libre y soberano; principalmente ejerció una gran influencia la Declaración de Derechos de Virginia, inspirada en el pensamiento de John Locke. La independencia norteamericana del Reino Unido se originó por la inconformidad de los colonos a los cada vez mayores tributos instaurados por el gobierno del Imperio Británico. Si bien es cierto la emancipación de las colonias solo trastornó débilmente las estructuras económicas y sociales, en cambio, obligó a elaborar una nueva organización política; inicialmente los Estados Unidos tuvieron una Constitución de carácter confederal, como lo demuestran los Artículos de Confederación (1778 y 1781) que señalaban al Congreso como el depositario de los poderes de la Corona y del Parlamento ingleses, y se componía de los embajadores de todos los estados.

Una característica particular de este intento por establecer un sistema federal, es que no existían poder ejecutivo ni poder judicial, además no se preveía ningún mecanismo para reglamentar el comercio entre los estados, y debido a que no había recursos financieros propios, la autoridad nacional era tan débil que no tardó en producirse una grave crisis política. Lo anterior propició la agitación de los reformistas, por la cual, la mayoría de los estados enviaron delegados a la Convención de Filadelfia (mayo a septiembre de 1787), que decidió la creación de tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Así se elaboró una nueva constitución, que los estados ratificaron entre 1787 y 1790 en asambleas populares, en las que se enfrentaron dos facciones: los federalistas, es decir, partidarios de la reforma; y los antifederalistas, quienes defendían los Artículos de Confederación. En julio de 1788, once estados habían dado su aprobación, y de esta forma, se instaura el federalismo por primera vez en la historia.

Las causas que originaron la implantación del federalismo, como forma de Estado, en la mayoría de los países latinoamericanos, responden a casi las mismas circunstancias, sobre todo, si se toma en cuenta el dominio de la monarquía española en esta región del mundo, durante los siglos XVI, XVII y XVIII, y los primeros años del XIX, periodo de tiempo en el que nuestro continente fue una Colonia que dependía de las disposiciones dictadas por la Corona Española. Algunos sucesos externos como la Independencia Norteamericana (1776) y posteriormente la Revolución Francesa (1789), con todos sus precursores, enciclopedistas y filósofos políticos, en particular Montesquieu y Rousseau, ejercieron gran influencia en el pensamiento de los colonos de América. Pero no solamente los acontecimientos del exterior provocaron los movimientos independentistas en las colonias españolas,

pues la misma metrópoli se encontraba desgastada internamente, debido a la invasión napoleónica a España, la abdicación del Rey Fernando, acontecimiento que propició que los esfuerzos de la Corona se enfocaran a llevar adelante la lucha de defensa en contra del invasor. El germen de la Revolución Francesa y sus ideales Libertad, Igualdad y Fraternidad, empezaron a causar efectos en el pensamiento de los pobladores de la Colonia, por lo cual, no es coincidencia el hecho de que en el nuevo mundo surja el ideal de independizarse de España durante los primeros años del siglo pasado. Por ello, el federalismo se implantó en Venezuela, Argentina y México durante el primer cuarto del siglo XIX, a diferencia de Brasil, que asume dicha forma de organización política hasta el año 1899, toda vez que al lograr la independencia de Portugal (1822), el nuevo país vivió bajo los imperios de Pedro I y Pedro II.

Por otra parte, los dos países europeos (Suiza y Alemania), comprendidos en el cuadro comparativo constitucional correspondiente a este capítulo, tienen algunas similitudes, la principal es que ambas naciones antes de organizarse políticamente en estados federalistas, tuvieron varios intentos por implantar el federalismo como forma de Estado. Por una parte, la Confederación Suiza surge al disminuir el poderío del Sacro Imperio Romano Germánico, y en 1291 los cantones de Uri, Schwyz y Unterwald establecieron un pacto perpetuo para la defensa mutua de los derechos y las libertades de cada comunidad; para el año 1353 la Confederación estaba formada por 8 cantones (Lucerna, Zurich, Glaris, Zug, y Berna, además de los tres cantones mencionados), en sus inicios era solo una aglomeración muy débil, pero al fortalecerse la unión, ésta fue acrecentándose gracias a sus victorias militares, prueba de lo anterior, es que para 1513 eran trece los miembros de la Confederación. Los Tratados de Westfalia (1648) reconocieron la independencia total de los cantones con respecto al imperio germánico, así la Confederación se emancipó definitivamente. Sin embargo, la Revolución Francesa tuvo importantes repercusiones en Suiza, provocando que la unión de los trece cantones se desintegrara con la entrada de las tropas francesas en 1798, pero una vez derrotadas las tropas napoleónicas quedó nuevamente reinstaurada la Confederación Suiza y el Congreso de Viena garantizó la neutralidad perpetua de Suiza. Para 1848 una nueva constitución hizo de Suiza un verdadero estado federal, dotado de un gobierno central con sede en Berna, de esta forma el poder, que pertenecía casi exclusivamente a los cantones, fue compartido entre estos y el Estado federal.

En Alemania, el primer intento por instaurar el sistema federal fue la Confederación del Rin, creada por Napoleón en 1806 y formada por 16 principados alemanes. Posteriormente, en 1815, el Congreso de Viena dio una nueva estructura a Alemania, en lugar del Sacro Imperio Romano Germánico fue establecida la Confederación Germánica (1815) de 39 estados autónomos, entre los que se contaban Austria y Prusia, cuya rivalidad caracterizó la historia de dicha confederación; otro ensayo fue la Confederación Alemana del Norte (1867-1870) organizada por Bismarck, que comprendía todos los estados situados al norte del Main (22 en total), éstos y los cuatro estados del sur dieron forma al nuevo Imperio Alemán, denominado el "Imperio de Bismarck" (1871-1890), el cual era de carácter federal puesto que los estados mantenían sus dinastías y sus asambleas. La historia de Alemania del siglo XX es inseparable de la Primera y Segunda Guerras Mundiales (1914 y 1939, respectivamente), al finalizar esta última y con el reparto del mundo entre los países aliados, Alemania es dividida en dos grandes unidades políticas (1949): La República Federal Alemana o Alemania Occidental, y la República Democrática Alemana o Alemania Oriental; ambas se unen en 1993 y dan forma a la República Federal de Alemania.

Finalmente, Canadá y Australia tienen la característica común de haber experimentado la rivalidad acérrima de los imperialismos inglés y francés para colonizarlas; siendo más tarde dominadas por la Corona Inglesa. Debido a esto las Actas de Constitución (Canadá 1867 y Australia 1900) reflejan la influencia y similitud con la Constitución de la Gran Bretaña, principalmente en el sentido de que algunas atribuciones y facultades quedan concedidas a la Reina de Inglaterra, además en dichas actas se expresa claramente el deseo para unirse federalmente en una Comunidad, bajo el dominio de la Corona del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda.

En Canadá, la Carta de 1867 es conocida oficialmente como la "British North America Act", que es un estatuto promulgado por el Parlamento Británico siguiendo la teoría constitucional del Imperio de la Gran Bretaña. A pesar que de acuerdo a la Constitución de la Confederación, el Canadá tenía facultad de auto-gobernarse, se le consideraba todavía parte del Imperio Colonial Británico, por lo tanto, estaba legalmente subordinado al Parlamento Británico y a los poderes discrecionales del Primer Ministro y Gabinete Británicos. La Confederación Canadiense entró en vigor el 1o. de julio de 1867, y a medida que avanzó la colonización por el oeste de Canadá se incorporaron

a ella nuevas provincias. En años recientes, el Canadá busca los mecanismos jurídicos para realizar enmiendas a la Constitución sin que éstas sean revisadas y posteriormente promulgadas por el Parlamento Británico. En el caso de Australia, como se ha señalado, fue un dominio inglés que tuvo la facultad de promulgar su propia constitución. En 1891 se reúne por primera vez una Convención Federal que designa inmediatamente un comité encargado de redactar un proyecto de constitución federal; posteriormente es aceptada la Federación mediante un segundo referéndum en el que participa el 43% del electorado (1899). Un año más tarde, Australia Occidental se une a la Federación, y para el 1o. de enero de 1901 se proclama oficialmente la Commonwealth de Australia.

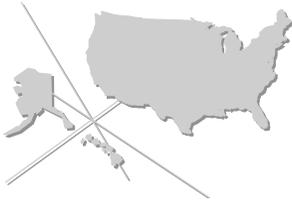
Cabe destacar que ambos países dejaron de pertenecer al Imperio Colonial Británico, a pesar de ello, en la actualidad forman parte de la Comunidad Británica de Naciones (Commonwealth).

Como se demuestra en los párrafos anteriores, el sistema federal (a través de la historia) ha sido adoptado por países disímboles tanto en aspectos históricos y geográficos, políticos, económicos, sociales y culturales; cada uno de ellos se rige bajo un orden común que regula y legisla las competencias de la Federación y los Estados miembros en un conjunto de normas que, por lo general, reciben el nombre de: *Constitución*. Este ordenamiento jurídico de carácter general, predomina en el territorio y la población de cada estado miembro, que en conjunto conforma el territorio y la población del estado federal, y aunque las entidades (estados o provincias) gozan de cierta autonomía y participan del poder, sólo pueden ejercerlo en aquellas materias que la Constitución (Ley Básica, Carta Magna, etc.) les atribuye. El estado federal representa un aumento en la distribución de competencias, especialmente en aquellos casos en los cuales no sólo la ejecución y la legislación se encuentran repartidas entre una autoridad central y varias autoridades locales, sino cuando, además, se confiere a los órganos legislativos de los estados miembros, competencia para establecer una Constitución de carácter local, pero sin contravenir las disposiciones de la Carta Suprema. Hans Kelsen señala que el único medio para determinar si un estado es o no federal, es el examen del contenido de su Constitución y no el nombre que arbitrariamente adopte cada país para definir su forma de Estado.

Para que un estado participe tanto en la legislación central como en su ejecución, es necesaria la instauración de un órgano legislativo (Parlamento, Congreso, etc.) que esté conformado por dos corporaciones: Una, cuyos integrantes sean electos (generalmente) por cierto número de habitantes, representando a la población (Cámara de Representantes, de Diputados, etc.); y otra, constituida por individuos electos por la población de cada estado miembro al que representarán en el Congreso, Parlamento, etc., según sea el caso específico de cada país, dicha institución recibe en la mayoría de los países federalistas el nombre de Senado, excepto en Suiza y Alemania donde se denominan Consejo de los Estados y Bundesrat, respectivamente.

A continuación se presenta de manera esquematizada un cuadro sinóptico de algunos países que pretende resumir la doctrina federalista adoptada en cuanto a sus características generales, tomando como fuente de éstas, lo estipulado en su Carta Constitucional. Seis de ellos son países enclavados en el Continente Americano, dos en el Europeo y uno en Oceanía. Del análisis efectuado, se concluye que el federalismo desde el punto de vista teórico, es una doctrina que se ajusta a la evolución histórica de cada país y a los factores globales económicos que concurren en el concierto internacional.

REFERENCIAS CONSTITUCIONALES
(CUADRO COMPARATIVO)

	ESTADOS UNIDOS  1788	VENEZUELA  1811	ARGENTINA  1820
FORMA DE GOBIERNO	LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA GARANTIZAN A CADA ESTADO DE ESTA UNION UNA FORMA REPUBLICANA DE GOBIERNO. <i>(ART. 4 SECC. 4 CONST.)</i>	LA REPUBLICA DE VENEZUELA ES UN ESTADO FEDERAL, EN LOS TERMINOS CONSAGRADOS POR LA CONSTITUCION. <i>(ART. 2 CONST.)</i>	ADOPTA PARA SU GOBIERNO LA FORMA REPRESENTATIVA REPUBLICANA FEDERAL. <i>(ART. 1 CONST.)</i>
ORDENES DE GOBIERNO	FEDERAL. <i>(ARTS. 1, 6, 11, 15, 17, 19, 20, 24, 26 CONST.)</i>	FEDERAL. <i>(ARTS. 136-222 CONST.)</i>	FEDERAL. <i>(ARTS. 44-120 CONST.)</i>
	ESTATAL. <i>(ARTS. 1 SECC. X, 4 SECC. IV, 10, 14, 15, 24 SECC. I, 26 CONST.)</i>	ESTATAL. <i>(ARTS. 16-24 CONST.)</i>	PROVINCIAL. <i>(ARTS. 121-129 CONST.)</i>
	LOCAL. <i>(LA CONSTITUCION NO HACE REFERENCIA A ESTE NIVEL)</i>	MUNICIPAL. <i>(ARTS. 25-34 CONST.)</i>	MUNICIPAL O REGIONAL. <i>(ART. 123 CONST.)</i>
PODER LEGISLATIVO FEDERAL	RESIDE EN: •UN SENADO •UNA CAMARA DE REPRESENTANTES. <i>(ART. 1 SECC. 1 CONST.)</i>	EJERCIDO POR EL CONGRESO DIVIDIDO EN DOS CAMARAS: •DIPUTADOS •SENADORES. <i>(ART. 138 CONST.)</i>	CONGRESO COMPUESTO DE DOS CAMARAS: •DIPUTADOS DE LA NACION •SENADORES. <i>(ART. 44 CONST.)</i>
PODER EJECUTIVO FEDERAL	SE CONFIA AL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA. <i>(ART. 2 SECC. 1.1 CONST.)</i>	EJERCIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA QUIEN ES EL JEFE DEL ESTADO Y DEL EJECUTIVO. <i>(ART. 181 CONST.)</i>	SERA DESEMPEÑADO POR EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA. <i>(ART. 87 CONST.)</i>
PODER JUDICIAL FEDERAL	SE DEPOSITA EN: •TRIBUNAL SUPREMO •TRIBUNALES INFERIORES (INSTITUIDOS POR EL CONGRESO). <i>(ART. 3 SECC. 1 CONST.)</i>	SE EJERCE POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Y POR LOS DEMAS TRIBUNALES QUE DETERMINE LA LEY ORGANICA. <i>(ART. 204 CONST.)</i>	DESEMPEÑADO POR UNA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Y POR LOS TRIBUNALES INFERIORES QUE EL CONGRESO ESTABLEZCA. <i>(ART. 108 CONST.)</i>

REFERENCIAS CONSTITUCIONALES
(CUADRO COMPARATIVO)

	MEXICO  1824	SUIZA  1848	CANADA*  1867
FORMA DE GOBIERNO	REPUBLICA REPRESENTATIVA, DEMOCRATICA, FEDERAL. <i>(ART. 40 CONST.)</i>	SUIZA ES UN ESTADO CONFEDERADO DEMOCRATICO, LIBRE Y SOCIAL. <i>(ART. 1 SECC. 1 CONST.)</i>	LAS PROVINCIAS DE CANADA, ... HAN EXPRESADO SU DESEO PARA UNIRSE FEDERALMENTE... <i>(ACTA CONST. 1867)</i>
ORDENES DE GOBIERNO	FEDERAL. <i>(ARTS. 50-114 CONST.)</i>	CONFEDERAL. <i>(ARTS. 35 ,37 ,40-44 ,47-114 ,121-166 CONST.)</i>	FEDERAL. <i>(ARTS. 9-57,91, 96-133, 146 CONST.)</i>
	ESTATAL. <i>(ARTS. 115-122 CONST.)</i>	CANTONAL. <i>(ARTS. 3, 32-36, 38, 45, 65, 69, 75, 77, 95, 103, 108, 115-120 CONST.)</i>	PROVINCIAL. <i>(ARTS. 58-95 CONST.)</i>
	MUNICIPAL. <i>(ART. 115 CONST.)</i>	COMUNAL <i>(ART. 33, FRAC. 2 CONST.)</i>	MUNICIPAL. <i>(ART. 92, SECC. 8 CONST.)</i>
PODER LEGISLATIVO FEDERAL	DEPOSITADO EN UN CONGRESO GENERAL DIVIDIDO EN DOS CAMARAS: •DIPUTADOS •SENADORES. <i>(ART. 50 CONST.)</i>	EJERCIDO POR LA ASAMBLEA GENERAL DIVIDIDA EN : • CONSEJO NACIONAL • CONSEJO DE LOS ESTADOS. <i>(ART. 126 FRAC. 2 CONST.)</i>	PARLAMENTO FORMADO POR: • LA REINA • CAMARA DE LOS COMUNES • SENADO. <i>(ART. 17 CONST.)</i>
PODER EJECUTIVO FEDERAL	EJERCIDO POR EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. <i>(ART. 80 CONST.)</i>	CONSEJO FEDERAL DIRIGIDO POR EL PRESIDENTE DE LA CONFEDERACION. <i>(ARTS. 148-156 CONST.)</i>	DEPOSITADO EN LA REINA Y EJERCIDO POR EL GOBERNADOR GENERAL Y EL PRIMER MINISTRO.* <i>(ARTS. 9-12 CONST.)</i>
PODER JUDICIAL FEDERAL	SE DEPOSITA EL EJERCICIO EN UNA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, EN TRIBUNALES DE CIRCUITO EN MATERIA DE AMPARO Y UNITARIOS EN MATERIA DE APELACION Y EN JUZGADOS DE DISTRITO. <i>(ART. 94 CONST.)</i>	DEPOSITADO EN LA CORTE FEDERAL, QUE ES LA SUPREMA AUTORIDAD DE JUSTICIA DE LA CONFEDERACION. <i>(ARTS. 108-111 CONST.)</i>	DEPOSITADO PARA SU EJERCICIO EN: • CORTE SUPERIOR • JUZGADOS DE DISTRITO • CORTE GENERAL DE APELACION. <i>(ARTS. 96, 101 CONST.)</i>

* Es importante señalar que en el texto constitucional de Canadá, no se hace ninguna referencia sobre el Primer Ministro y el Gabinete, toda vez que las funciones de éstos, están reguladas por reglas no escritas, denominadas "convenciones constitucionales".

**REFERENCIAS CONSTITUCIONALES
(CUADRO COMPARATIVO)**

	BRASIL  1889	AUSTRALIA*  1900	REP. FED. ALEMANA  1949
FORMA DE GOBIERNO	LA REPUBLICA FEDERATIVA DE BRASIL (...) SE CONSTITUYE EN ESTADO DEMOCRATICO DE DERECHO. <i>(ART. 1 CONST.)</i>	LOS PUEBLOS DE HAN ACORDADO UNIRSE EN UNA COMUNIDAD FEDERAL INDISOLUBLE.... <i>(ACTA CONST. 1900)</i>	LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA SERA UN ESTADO DEMOCRATICO Y FEDERAL. <i>(ART. 20 SECC. 1 LEY BASICA)</i>
ORDENES DE GOBIERNO	FEDERAL. <i>(ARTS. 20-24 CONST.)</i>	FEDERAL <i>(ARTS. 1-105A, 121-128 CONST.)</i>	FEDERAL. <i>(ARTS. 20-37, 62-104 LEY BASICA)</i>
	ESTATAL. <i>(ARTS. 25-28 CONST.)</i>	ESTATAL <i>(ARTS. 106-120 CONST.)</i>	ESTATAL (LÄNDER). <i>(ARTS. 20-37,84,85,88,91, 96 LEY BASICA)</i>
	MUNICIPAL. <i>(ARTS. 29-31 CONST.)</i>	LOCAL. <i>(LA CONSTITUCION NO HACE REFERENCIA A ESTE NIVEL)</i>	MUNICIPAL (GEMEINDEN). <i>(ART. 28 LEY BASICA)</i>
PODER LEGISLATIVO FEDERAL	RESIDE EN EL CONGRESO GENERAL COMPUESTO POR DOS CAMARAS: • DIPUTADOS • SENADO FEDERAL. <i>(ART. 44 CONST.)</i>	EL PARLAMENTO FEDERAL CONSISTE EN: • LA REINA • CAMARA DE REPRESENTANTES • SENADO <i>(ART. 1 CONST.)</i>	RESIDE EN: • BUNDESTAG (REPRESENTAN AL PUEBLO) • BUNDES RAT (REPRESENTAN A LOS "LÄNDER"). <i>(ART. 38, 50 LEY BASICA)</i>
PODER EJECUTIVO FEDERAL	EJERCIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. <i>(ART. 76 CONST.)</i>	DEPOSITADO EN LA REINA Y EJERCIDO POR EL GOBERNADOR GENERAL Y EL PRIMER MINISTRO.* <i>(ART. 61 CONST)</i>	EJERCIDO POR: • EL PRESIDENTE FEDERAL. • EL CANCELLER FEDERAL. • MINISTROS FEDERALES. <i>(ART. 54, 62 LEY BASICA)</i>
	EJERCIDO POR: • SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. • SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA. • JUECES Y TRIBUNALES FED. ELECTORALES, DE TRABAJO Y MILITARES. <i>(ART. 92 CONST.)</i>	INVESTIDO EN UNA SUPREMA CORTE FEDERAL DENOMINADA COMO SUPREMA CORTE DE AUSTRALIA <i>(ART. 71 CONST.)</i>	EJERCIDO POR: • CORTE CONSTITUCIONAL FEDERAL. • CORTES FEDERALES • CORTES DE LOS "LÄNDER". <i>(ART. 92 LEY BASICA)</i>

* Es importante señalar que en el texto constitucional de Australia, no se hace ninguna referencia sobre el Primer Ministro y el Gabinete, toda vez que las funciones de éstos, están reguladas por reglas no escritas, denominadas "convenciones constitucionales".

Se ha demostrado que el federalismo como sistema político ha sido adoptado por países diferentes en muchos aspectos, sobre todo si tomamos en cuenta que, como en el caso de México y los demás estados latinoamericanos, estuvieron bajo el dominio de la Corona Española, mientras que los Estados Unidos de América, Canadá y Australia pertenecieron al Imperio Británico; por otra parte, en el caso de Suiza y Alemania, ambos países integraron el Sacro Imperio Romano Germánico, es decir, las causas que determinaron la implantación del sistema federalista en cada uno de los países mencionados, fueron el resultado de diversos eventos, que dependieron en gran medida de las condiciones de tiempo y espacio, por lo cual no es posible establecer parámetros o reglas de carácter general para establecer el sistema federal. Si bien es cierto que, acontecimientos como la Independencia de las trece Colonias Norteamericanas y la Revolución Francesa ejercieron una gran influencia en la mayoría de estos países, también es cierto que factores internos influyeron considerablemente para la implantación del federalismo.

Pero además de los factores históricos y geográficos, existe otro elemento que nos muestra claramente las divergencias que existen entre los países que asumieron el federalismo como forma de Estado: La Constitución; toda vez que algunas de las disparidades se reflejan al comparar los textos constitucionales de los diversos estados federales. Por citar algunas, pueden mencionarse: el silencio que guardan las Constituciones de los Estados Unidos de América y de Australia, en lo referente a las colectividades públicas internas en los estados miembros, ya que éstas no se encuentran ni siquiera definidas por sus respectivas Leyes (Supremas); en Canadá, Suiza, Alemania y Argentina las instituciones locales dependen del estado miembro únicamente; en cambio en México, Brasil y Venezuela, existen normas federales sobre la autonomía parcial de los municipios. De lo anteriormente expuesto, se infiere que algunas constituciones señalan solamente la existencia de dos órdenes jurídicos y dos esferas de gobierno: el federal y el estatal, a excepción de los últimos países mencionados.

Asimismo, es importante señalar que de los nueve estados federales comprendidos en el cuadro sinóptico de referencia, sólo Alemania y Suiza tienen establecidas dentro de su texto constitucional, las facultades concurrentes entre los niveles de gobierno federal y estatal, es decir, contienen un apartado específico que establece las competencias delegadas para ambos órdenes gubernamentales, así como también aquellas que competen expresamente a la federación y, por otra parte, las de competencia exclusiva a los cantones, en el caso de Suiza, y de los länder, en el caso de Alemania.

Finalmente, a pesar de que la aparición de casi todos los estados federales responde a las mismas causas políticas, como el hecho de tratar de unir más estrechamente a entidades cuyos intereses materiales, aspiraciones políticas y sustentos morales concordaban en parte, se trataba también de garantizar, a cada una de ellas, una esfera de autonomía parcial sustraída a la ley federal, esfera no intangible, pero fuertemente protegida por los sistemas de revisión. Lo anterior no implica un contenido uniforme o un modelo único a seguir para la instauración del federalismo y debido a ello surgen divergencias al comparar el sistema federalista de un país con otro.

CAPITULO II

ANTECEDENTE BREVE DEL FEDERALISMO EN MEXICO

“La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”.

Artículo 5o.

Acta Constitutiva de la Federación de 1824.

Breve antecedente

Según hemos visto en páginas anteriores, los gérmenes del federalismo datan de muchos años atrás que ya suman siglos; es interesante saber que Althusius y Montesquieu ya alumbraban la idea y atisbaban la posibilidad de amalgamar estados y gobiernos, manteniendo su individualidad; que se podrían coordinar sin necesidad de fundirse. Se hace hincapié en ello, porque se sabe, y es común escucharlo cuando se habla de federalismo, que el único origen se atribuye a las 13 colonias que pactaron la constitución de los Estados Unidos de América.

No se regatea el mérito de haberlo implementado y, menos aún, desconocer la influencia que ejercieron en los estados emergentes de la época que aplicaron esa forma de organización y de gobierno; pero es saludable, para su mejor comprensión, conocer que esta trascendental idea de coaligarse se nutre de las raíces de la talla de los susodichos, amén de que nos lleva a mediar y conciliar entre posiciones muy encontradas que existen respecto al origen del federalismo en México, y que van, desde quienes lo ven sólo como una calca de lo implementado por los colonizadores del norte o bien, quienes predicán un federalismo autóctono.

Ignacio Romerovargas afirma que los pueblos de Anáhuac no sólo se regían por un derecho consuetudinario, sino que su organización gubernamental era federal. Asimismo hace referencia al “Pacto de Izcóatl” por el que se consolida una alianza (federan) entre tres estados: Tenochtitlan, Tetzco y Tlacopan.¹⁶

Hace notar que conservan su propia autonomía y autarquía pero que actúan de común acuerdo en consonancia al pacto celebrado, destacando particularmente que operaba entre ellos un marco muy bien definido de competencia y facultades.

Por su importancia transcribimos:

“La federación de Anáhuac llamada “hueytlahtocáyotl” (amistad de grandes Estados) estaba constituida por treinta y ocho señoríos autónomos y autárquicos unidos bajo un régimen federal de la Confederación de Tenochtitlan, Tetzco y Tlacopan, no pudiendo los Estados confederados celebrar pactos internacionales ni intervenir en los gobiernos de otros señoríos y tenían que contribuir con tributos, guerreros y trabajo para el sostenimiento del Estado de acuerdo con el pacto que cada señorío tuviera con la Confederación y no podían separarse de ésta sin infringir el pacto y ser por ello sancionados”.¹⁷

Pedro Carrasco relata que ya en el siglo XV se había formado el Imperio Azteca como producto de una alianza (foedus) y con antelación a él, otros reinos estuvieron en cierto tiempo aliados (federados): “Las

¹⁶Romerovargas, *Iturbide. La Cámara de Senadores de la República Mexicana, México 1967*

¹⁷*Ibidem. p. 11.*

principales unidades políticas establecidas... fueron al principio Colhuacan ... Atzacapotzalco ... y Coatlinchan ...Estos tres reinos estuvieron en cierto tiempo aliados...".¹⁸

Más adelante señala "Estos (los mexicanos) junto con los tetzcoanos... formaron hacia 1428 la alianza que se llama Imperio Azteca...".¹⁹

Fortaleciendo la idea de que nuestros ancestros tenían clara percepción de formas de organización de gobierno que, sin proponérselo, en el futuro se adoptarían, encontramos que Mauro Olmeda cita a Clavijero: "Toda la nación estaba gobernada por un Senado o Colegio de los miembros más prominentes".²⁰

Más adelante afirma "...ni la constante ampliación de las conquistas militares, ni el establecimiento, en 1426, de la confederación azteca..."²¹ al señalar "confederación" da adelantos firmes para pensar, al igual que otras corrientes al respecto, que florecería ya la simiente de gobiernos basados en uniones o alianzas.

Por ello, aceptando desde luego el carácter dinámico del federalismo y reconociendo la tenacidad y acuciosidad de quienes hurgan en el arcano, el sistema federal que adoptó México, proviene tanto de los antiguos Señoríos a manera de cuasifederación Tenochtitlan- Texcoco-Tlacopan ó Tlaxcala-Cholula-Huejotzingo (algunos mencionan la confederación de Mayapán) como de la fuerte influencia norteamericana, sin desconocer que también las ideas de Rousseau, Montesquieu, Diderot, Buffon, Robertson, Voltaire (llamados enciclopedistas) que influyeron en la Independencia, también lo hicieron al emerger el estado mexicano con tintes federalistas.

No hay desdoro de nuestros pioneros constitucionalistas como M. Ramos Arizpe, Ignacio Godoy, Francisco García, M. Crescencio Rejón, V. G. Farías, Prisciliano Sánchez, pues es sabido que al crearse una institución, esta es susceptible de mejorar a través de la historia que recoge experiencias y que, acumulándose, tienden necesariamente a perfeccionarla; la idiosincrasia y las circunstancias prohíjan su apropiada evolución, que por oportuna, resulta adecuada.

Algunos estudiosos del federalismo nos ilustran señalando, que si bien entraña un cambio permanente debido a la dinámica de la sociedad, también coinciden en que conserva sus rasgos principales, de tal manera que su adecuación histórica no ha dañado su esencia; de ahí también la interminable literatura que al respecto existe y que refleja la casi imposibilidad de la univocidad del concepto ó, por mejor decir, tolera dialécticamente su adecuación a circunstancias y necesidades sin perder su original naturaleza.

A las dos inmemoriales formas de organización del estado, es decir, unitario y parlamentario, a fines del siglo XVIII se suma el federalismo, por las razones citadas en el marco teórico antecedente a este opúsculo y, de estas razones, la que llama particularmente nuestra atención es la de la alianza o pacto que celebran las 13 colonias para defenderse, ya que esta reacción es muy natural y nos atrevemos a decir que consustancial al ser humano y a la sociedad, (aún cuando pareciera que la tendencia natural del hombre y su comunidad es a centralizar, de ahí que los sistemas unitarios prevalecieron en el desarrollo de la humanidad) vemos cómo hace alianza para defenderse y al igual las familias y al igual las comunidades, frente a un adversario común. Este sencillo argumento, vivificado por el pensamiento de los teóricos citados y sumadas también las causas analizadas con antelación, llevaron a las 13 colonias al Constituyente de Filadelfia, cuna del federalismo.

Esta somera reseña es sólo con el fin de acercarnos a los antecedentes que permitieron la asimilación del federalismo a la idiosincrasia del México que emergía y que hoy hacen de él un estado federal.

¹⁸Colegio de México. "*Historia General de México*". I. Primera reimpresión, México, 1986, p. 175.

¹⁹*Ibidem*, pag. 177.

²⁰Olmeda, Mauro. *El Desarrollo de la Sociedad Mexicana, Tomo I, La Fase Prehispánica*, México, 1966, p. 108.

²¹*Ibidem*. p.109

El Federalismo en la Constitución de Apatzingán.

Vive México a finales del siglo XVIII y principios del XIX, la lucha de los colonizadores de Norte América por independizarse del Imperio Británico; el impacto de la Revolución Francesa y la influencia de los enciclopedistas. Internamente se va fraguando la idea de separarse del Reino Español, idea surgida y atizada por la creciente desigualdad económica y social y también alentada por los acontecimientos del exterior que influyeron grandemente a su concreción como estado independiente. Vive México un acendrado centralismo; un gobierno unitario por antonomasia, que es la monarquía. Los balbucesos independentistas se dan cuando gobierna en Nueva España un monarca, un Supremo Consejo de Indias, un Virrey, La Audiencia, Alcaldes Mayores y Corregidores, todos ellos bajo un solo mando y todos ellos producto del ejercicio oligárquico absoluto del poder.

El atropello y el saqueo fueron los estímulos que hicieron brotar miles de “Gritos de Dolores”; la fuerza liberadora del Siglo de las Luces, el expansionismo napoleónico, fueron el detonante de la enmacipación de nuestra patria y surgimiento de un nuevo estado soberano.

No obstante la permanente guerra que se vive y sufre desde 1810 y durante más de 10 años, no escapa a los libertadores la preocupación por constituir un estado soberano y un gobierno propio. Se dan tiempo y pergeñan lo que más tarde daría sus frutos, trocar el Virreinato de Nueva España en estado federal.

En su orden cronológico, es pertinente señalar el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán (Congreso de Chilpancingo) el 22 de octubre de 1814, que si bien habla de la independencia, soberanía y la división de poderes, omite la conceptualización de federalismo, aún cuando en algunos artículos, en el fondo subyace; se pueden apreciar barrantos de dichos términos ya que el 42 habla de las Provincias (futuros estados) que se alían para formar un solo estado (sin mencionarlo), y en el 43 se lee: “Estas provincias no podrán separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte”, lo que lleva implícito el pacto de mantenerse unidas, que dentro de su propia independencia aceptan una sola soberanía, la del conjunto de las provincias.

Es de justicia hacer aquí un reconocimiento a Don José Ma. Morelos y Pavón, convocante al Congreso de Chilpancingo y su invaluable aportación en los “Sentimientos de la Nación”, y a Don Ignacio López Rayón, lugarteniente del Libertador Miguel Hidalgo, pues ambos, precursores también del sustento político-jurídico primicia para la constitución del estado mexicano. Igualmente se rinde honor a quienes directamente hicieron posible esta normatividad constitucional, entre otros: José Manuel Herrera, José Ma. Cos, José Sixto Verduzco, Remigio de Yarza y Andrés Quintana Roo.

Federalismo en la Constitución De 1824.

En el pórtico de este opúsculo, transcribimos textualmente el Art. 5o. del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, data indeleble del surgimiento del nuevo estado con carácter de federación. Ciertamente, el Decreto del 31 de enero del propio año, señala claramente que es el Soberano Congreso Constituyente Mexicano quien lo expide, pero la historia también registra a prominentes liberales en su elaboración, destacando M. Ramos Arizpe, Manuel Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas y José de Jesús Huerta, los mejor ilustrados en esa época, pues algunos habían vivido las experiencias de las Cortes de Cádiz y todos con fresco y firme liberalismo y acendrado espíritu republicano.

Paralelamente a la lucha emancipadora, los próceres entre 1814 y 1824, analizaban y discutían la concepción del futuro gobierno; no es extraño que al aproximarse el 1o. y 2o. Congresos Constituyentes, éstos fueran precedidos por lúcidos bocetos que más tarde se concretarían en el Art. 4o. de la Constitución del 24. Los anales históricos centran la discusión, respecto a la organización del futuro gobierno, entre el grupo que encabezaba M. R. Arizpe, Lorenzo de Zavala, J. de Dios Cañedo, V. G. Farías, Juan Cayetano Portugal, M. C. Rejón y Prisciliano Sánchez, y el otro afín a Fray Servando Teresa de Mier, constituido por José Espinosa de los Monteros, Carlos María de Bustamante y José María Becerra.

La posición del Padre Mier, que de ninguna manera puede considerarse conservadora, ya que su voto respecto a este punto da pie a pensar en ello, fue de darle al estado en ciernes un sentido centralista, por eso se ha magnificado como yerro su célebre frase: “En los Estados Unidos, la federación sirvió para unir lo desunido, en tanto entre nosotros servirá para desunir lo unido”. Pero ello no borra, ni mucho menos claudica, las significadas batallas político-jurídicas que libró en favor de la independencia de la Nueva España.

Las vivencias históricas, la formación cultural, pero sobre todo la firme convicción liberal de los primeros, lograron imponer en el seno del Congreso el criterio y la aceptación y luego creación de una organización jurídico-política: el estado federal mexicano; la aprobación del Art. 4o. de la Constitución de 1824 resume así las luchas, las batallas y el espíritu de los pioneros: “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal”. (Art. 4o. de la Constitución del 4 de octubre de 1824).

Centralismo en las Constituciones de 1836 y 1843.

Después de la guerra armada por la independencia y de la guerra político-ideológica, previas a la constitución del nuevo gobierno, todo hacía pensar que vendría la paz y la prosperidad; nada más lejos de la realidad, pues si bien alternaron exiguos periodos de tranquilidad con los de agitación, fueron más éstos y ejemplo palpable de ello fue el nulo respeto a la prescripción del Art. 166 de la recién alumbrada Constitución de 24, que prohibía toda iniciativa de reforma y que si se presentaban, deberían tomarse en cuenta hasta el año de 1830.

Se reanudaron las discrepancias, supuestamente superadas, entre federalistas y centralistas y las pugnas de las facciones hacían casi ingobernable la república; hay que aceptar que en el estado naciente faltaban experiencia y decisión en sus gobernantes, no se produjo la colaboración y consecuentemente no se dio la coordinación administrativa indispensable para la buena marcha del quehacer político, resultando de ello el caos y atribuyéndole al sistema de gobierno todos los males; se apuntaba ya la muerte del federalismo y el reforzamiento del centralismo.

Así la gloriosa Constitución de 1824 tendría vigencia hasta el 15 de diciembre de 1835, pues tampoco se respetó la determinante prohibición que en su Art. 171 prescribía: “Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva que establece la libertad e independencia de la Nación Mexicana, su religión, forma de gobierno...”.

Resulta difícil pensar que no podría ser de otro modo y darse tan acres rivalidades como la de Don Guadalupe Victoria que es cuestionado por su Vicepresidente, el General Nicolás Bravo; resurge el pensamiento de Lorenzo de Zavala enfrentándose a Lucas Alamán y a Anastasio Bustamante, este último, responsable del derrocamiento y muerte de Don Vicente Guerrero. La voz de Valentín Gómez Farías no se había apagado, que aún como Vicepresidente de Antonio López de Santa Ana, hacía las veces de Presidente en los frecuentes retiros de éste, aprovechando para hacer profundas reformas, mismas que finalmente le llevaron al exilio y consecuentemente al abatimiento de Mora, Quintana y R. Arizpe, resurgiendo con fuerza la tendencia centralista encabezada por C. Ma. de Bustamante, con la clara influencia y apoyo de Santa Ana.

El mismo 15 de diciembre se expiden las “Bases Constitucionales” señalando en su artículo 3o: “El sistema gubernativo de la nación es republicano, representativo popular...”, se había suprimido “federal”.

Las “Bases Constitucionales” dieron paso a las llamadas “7 Leyes” que a los 15 días, es decir, el 29 de diciembre de 1835, se convirtieron en la nueva Constitución Mexicana de 1836 que, aún cuando de corte netamente centralista, dejó subsistente la figura cameral del Senado, que pierde su esencia federalista para preservarse como figura decorativa y refugio aristocrático de la época. Así como se recuerda a los ilustres e insignes instauradores del federalismo, conveniente es rememorar las desafortunadas enmiendas de José Ignacio Anzorena, José M. Cuevas, Miguel Valentín, Antonio Pacheco Leal y Francisco Manuel Sánchez de Tagle, reforzados por Alamán y Bustamante.

Llamamos la atención sobre la Sexta Ley que establecía el centralismo al dividir la república en departamentos, distritos y partidos, había fenecido la república federal, constituyendo ello un triunfo del conservadurismo y de quienes militando en el partido del retroceso, así los llamaba el Dr. Mora, usufructuaban los privilegios y hollaban la libertad.²²

En 1843 se reagrupan los federalistas, si bien se replegaron en 1836, hoy emergían y daban muestra de no haber abandonado la lucha; reinician sus acciones en contra del gobierno y de la Constitución centralista. Desgraciadamente a las fricciones internas se suma el amago de la guerra con Texas y el General Santa Ana retoma el mando y como consecuencia se fortalece la tendencia centralista, no obstante el vigoroso empuje de los liberales y una creciente corriente en retornar a la Constitución de 24.

En este maremagnum político administrativo se dan las “Bases de Organización Política de la República Mexicana” que vendría a ser la nueva Constitución de 1843, con lo que no mejora en nada la situación enmarcada por la de 36 y en la que el federalismo continua marginado por el centralismo.

Federalismo en la Constitución de 1857.

Con antelación al Constituyente de 57 y producto de la permanente inestabilidad interna, el “Plan de la Ciudadela”, cuyo fin principal era derribar a Paredes Arrillaga, señala la forma de constituir un nuevo Congreso, compuesto por representantes nombrados según la Constitución de 1824 y el 22 de agosto se expide un Decreto prescribiendo: “...mientras se publica la nueva Constitución regirá la de 1824...” por lo cual al suprimir los departamentos y trocarlos en estados, se vuelve al federalismo.

No obstante la situación imperante, el Congreso bajo la dirección de M. C. Rejón, continuó sus trabajos apoyado por Lafragua, Comonfort, G. Farías y otros, logrando que el 21 de mayo fuera jurada el Acta de Reformas que restablecía la Constitución de 24.

La infausta, y de triste memoria, gestión de Santa Ana, la última afortunadamente, provoca la llamada “Revolución de Ayutla”; don Juan Alvarez proclama el Plan del mismo nombre el 1o. de marzo de 1854, proponiéndose fundamentalmente la defenestración de Santa Ana, la definición de soberanía y el federalismo, preludio indubitable de su implantación definitiva en la Constitución de 1857.

Alvarez convocó al nuevo Congreso Constituyente, antes de declinar a favor de Comonfort, el 22 de octubre de 1855, mismo que inauguró este último el 18 de febrero de 1856, quedando dicho Congreso bajo la presidencia de Ponciano Arriaga.

Se crea la Comisión de Constitución a efecto de elaborar el nuevo proyecto, sobresaliendo Ponciano Arriaga, Yáñez, Olvera, Romero Díaz, León Guzmán, Escudero Echánove, Ocampo y Marcelino Carrillo.

Del mismo modo que en años y luchas anteriores, destacan del ala progresista Ocampo, I. Ramírez, G. Farías, Prieto y Zarco. De la contraparte, con tendencias conservadoras Mariano Arizcorreta y Romero Díaz.

Al parecer la idea federalista había mejorado en su aceptación, pues las discusiones se centraron más en las cuestiones religiosas y una prueba de ello es que al tratar sobre el sistema federal como forma de gobierno, su aprobación se logró por casi la totalidad de los congresistas. Es conveniente recordar que el antecedente inmediato era una lucha abierta por retornar a la vigencia de la Constitución de 24, además en las reformas previas ya el pronunciamiento era muy claro a favor del federalismo habiendo sido jurada el Acta de Reformas que restablecía la Constitución de 24, suprimía los departamentos y creaba nuevamente los estados.

Queda establecida en la Constitución de 57 la división del gobierno en 3 poderes, siguiendo la tesis de Montesquieu, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y por razones históricas muy conocidas, como fueron la

²²Ver pensamiento de I. Manuel Altamirano. p. 41.

aristocratización del Senado, amén de componerse de militares y obispos, fue suprimida dicha Institución de la nueva Carta Magna, restableciéndose en 1875.

Finalmente el Art. 40, de la Constitución de 1857 quedó en los términos siguientes: “Es voluntad del Pueblo Mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal.....”.

Federalismo en la Constitución de 1917.

Al hurgar en el “Diario de los Debates del Congreso Constituyente”²³, encontramos el dictamen que la Comisión presentó respecto del régimen federal, consignado en su artículo 40, que es el mismo texto, y en el mismo numeral, que la Constitución del 57. Ya con antelación se señala que en la medida en que fue tomando arraigo en la conciencia de los constituyentes el federalismo, los debates fueron disminuyendo, pues si en el Constituyente de 57 más se discutió sobre religión y soberanía, en el 17 los temas sociales fueron más socorridos, como el derecho del trabajo, la tenencia de la tierra y la educación. Sólo se registra en el Diario citado, cuando el dictamen es sometido a discusión, la petición del diputado López Lira, de que se incluya en el repetido Art. 40, lo relativo al Municipio Libre, a lo que la Comisión da respuesta diciendo que lo que se propone ya está considerado en el Art. 115 de la propia Constitución.

Por las razones expresadas y por su trascendencia, estimamos conveniente transcribir textualmente el dictamen de la Comisión integrada por Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Agustín Garza González, Arturo Méndez e Hilario Medina:

“Ciudadanos Diputados”:

“El artículo 40 del proyecto, exactamente igual al de igual número de la Constitución, consagra el principio federalista tan íntimamente ligado con las glorias del partido liberal. La idea federalista era la bandera de los avanzados, como la centralista la de los retrógrados, y su establecimiento entre nosotros ha sido el resultado de una evolución política e histórica que se hizo indiscutible después de la Guerra de Reforma.

“Sin pretender consignar los argumentos en pro y en contra cambiados entre los partidarios de uno y otro régimen, solamente haremos de aquel que, por tener más apariencias de serenidad, es sostenido aún en la fecha por personas de cierta ilustración. Dicen éstas, que el federalismo entre nosotros es una institución que por ser imitada del régimen político de los Estados Unidos de Norteamérica, es artificial; que como antecedente histórico, la colonia de Nueva España formaba un régimen central sin la Constitución Federal de 1824.

“A lo anterior contestaremos con un distinguido publicista mexicano, que tal razón “supone que la Federación, como régimen, no tiene más que un origen, lo que es evidentemente falso. El sistema federal, lo mismo que el Gobierno hereditario, o el régimen de las democracias, puede tener orígenes históricos muy diversos, y la razón de su adopción es el estado del espíritu público en un país que no se deduce siempre del régimen a que antes haya estado sometido. Si así fuere, habría que confesar que Iturbide tuvo razón para fundar una monarquía en México, puesto que la Nueva España estaba habituada a ese régimen, cuando precisamente tenemos el notable fenómeno que podríamos llamar de sociología experimental, de que todas las colonias hispanoamericanas adoptaron el sistema republicano al independizarse y que todos los ensayos de monarquía en América, han concluido con fracasos” (Rabasa, “La Constitución y la dictadura”, página 103).

“El ilustre presidente de la Comisión de Constitución de 1857, el señor Arriaga, en la exposición del proyecto respectivo, después de consignar la conveniencia o inconveniencia del federalismo y del centralismo, defendió victoriosamente y para siempre al primero, declarándose por el régimen de libertad. Y ahora la ciencia política señala como un ideal para el Estado la fórmula “Centralización Política y descentralización Administrativa”, adoptando el régimen federal nos ponemos en condiciones de realizarlo reasegurando a los estados el “selfgovernment”, esto es, su gobierno y su vida propios.

²³ Tomo I, Edición de la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, pág. 672

Por lo expuesto, la Comisión tiene el honor de proponer al Honorable Congreso Constituyente, apruebe el artículo 40, del proyecto en los siguientes términos:

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental”.

Aún cuando persisten sistemas de gobierno tanto unitarios como parlamentarios, parece ser que el federalismo ha sido la opción viable, y tal vez la mejor, para consolidar gobiernos y pueblos en un fin común: convivencia pacífica con desarrollo y prosperidad accesibles. Ciertamente es impredecible, por su propia dinámica, precisar el futuro del federalismo, pero cobra vigencia en nuestro ámbito lo expresado por el maestro Felipe Tena Ramírez: “México, es un país de antecedentes unitarios, se esfuerza por descentralizar, y en su propósito topa, como es natural, con su pasado, que lo refrena en su marcha. A su vez Estados Unidos trata de introducir unidad en su variedad histórica, para lo cual encuentra también, en sentido contrario al nuestro, la resistencia de su pasado. Nadie puede predecir el destino final del sistema federativo, pero acaso algún día concurren al mismo punto la decisión descentralizadora de México y la tendencia centralizadora de Norteamérica”.²⁴

Corolario

Hoy nos queda muy claro que, si bien es cierto que la instauración formal del federalismo al emerger el Estado Mexicano en 1824, provino preponderantemente de las teorías prevalecientes en la época, influyendo principalmente la francesa y norteamericana, también lo es que este sistema de alianzas, encuentra antecedentes importantes en la antigua organización política de los pueblos del período prehispánico y que conjuntamente han generado el actual sistema federal mexicano.

La historia nos muestra las grandes luchas del pueblo mexicano para lograr su independencia e instaurar el federalismo. Desde sus orígenes en 1824, la pugna es fuerte, porque se trataba de crear un estado con vida propia, y fuertes eran, casi insolubles, los lazos que lo ataban a un reino centralista por excelencia, como lo era el Imperio Español. Intereses contrapuestos entre los que perdían sus prebendas y los que anhelaban una sociedad justa, hacían poco menos que imposible una conciliación que permitiera la unidad y ésta el progreso; sólo la tenacidad de epónimos mexicanos hicieron posible la constitución de una nueva república, la mexicana, con un sistema de gobierno federal.

Surgido el federalismo en 1824 y consolidado en 1857, es el que, ratificado absolutamente por la inquebrantable vocación de libertad de los mexicanos, prevalece en el glorioso constituyente de 1917. Después de la 1a. y 2a. Guerras Mundiales, los nuevos Estados emergentes han adoptado este sistema que, al parecer, por sus bondades, tiende a prevalecer sobre los unitarios. Las lecciones de la historia, sin ninguna duda, propiciarán en México, no sólo la preservación, acatamiento real y consolidación del sistema federal, sino su perfeccionamiento: federalismo con libertad y justicia.

²⁴Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, 4a. edición. México, 1957.

CAPITULO III

PROCESO EVOLUTIVO CONSTITUCIONAL

Orígenes

La formación del Estado Mexicano en su estructura Constitucional tiene su base y origen en el deseo de su pueblo por cambiar el sistema de producción, la organización social, judicial y administrativa, de tres siglos de Virreinato.

A partir de entonces, y durante 185 años, en México se ha dado una estructura organizativa proyectada en el campo jurídico a través de 15 instrumentos Constitucionales, que reflejan el deseo de la sociedad por vivir dentro de un régimen de derecho que norme la convivencia diaria de la nación inserta en un marco legal que impulse y logre su desarrollo integral.

En ese lapso de tiempo, y sin cejar en su lucha para consolidar la estructura constitucional actual, el país ha enfrentado:

DURANTE 185
AÑOS

- 11 años por obtener la independencia política.
- 35 años para consolidar las instituciones republicanas (una intervención extranjera 1847).
- 3 años de Guerra Civil por hacer respetar la Constitución de 1857.
- 4 años contra la intervención militar francesa (1862).
- 34 años de Dictadura de Santa Anna.
- 33 años de Dictadura de Díaz.
- 2 intervenciones Norteamericanas, (1914, 1916).
- 11 años de revolución social.

EN ESE MISMO
LAPSO DE TIEMPO,
HEMOS SIDO GO-
BERNADOS POR :

- Una Regencia de Arzobispos y Generales.
- Una Junta Provisional.
- Dos Imperios (Iturbide y Maximiliano).
- Un llamado Supremo Poder Conservador.
- 61 Presidentes de la República.

LOS DIVERSOS
INSTRUMENTOS
CONSTITUCIONALES
DE LA VIDA
INDEPENDIENTE DE
MEXICO, HAN SIDO:²⁵

- Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón (Agosto de 1812).
- Acta Solemne de la Declaración de Independencia de la América Septentrional (Chilpancingo 14 de septiembre de 1813).
- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (Apatzingán 22 de octubre de 1814).
- Reglamento Provisional Político de Imperio Mexicano (18 de diciembre de 1822).
- Pacto Federal de Anáhuac (Julio de 1823).
- Acta Constitutiva de la Federación (31 de Enero de 1824).
- Constitución de 1824. Instauración del Federalismo.
- Constitución Centralista de las Siete Leyes (1836). Supresión del Federalismo.
- Las Bases Orgánicas de 1843. Restauración del Federalismo (12 de junio de 1843).
- El Acta de Reformas de 1847, que innovó el texto original de 1824.
- Las Bases para la Administración de la República (abril de 1853).
- El Plan de Ayutla, que sirvió como norma de gobierno en tanto se expedía la nueva constitución (octubre de 1855 a 30 de noviembre de 1857).
- Constitución de 1857. Consolidación del federalismo.
- Las Leyes de Reforma.
- La Constitución de 1917.

²⁵Lombardo Toledano, Vicente. *Las Tesis Fundamentales de las Constituciones en México*. Ed. Combatiente. México, 1968. pp. 30, 31.

Federalismo

Estudiosos del constitucionalismo mexicano han expresado diversas consideraciones sobre la génesis del federalismo adoptado como sistema de gobierno en 1824; los más, sostienen que se encuentra influenciado por la forma de gobierno instaurada por los Estados Unidos de América en 1788, aunque otros, por su parte, asientan diversas hipótesis; de ahí que, esquemáticamente, presentemos una síntesis de los planteamientos al respecto, de:

BURGOA
ORIHUELA,
IGNACIO

“...no se puede inferir que el régimen federal en nuestro país obedeció a una ficción político-jurídica, fruto de la imitación servil y extralógica del sistema norteamericano...”²⁶

CARPIZO
Mc.
GREGOR,
JORGE

“...el sistema federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo, y que en los últimos años de la colonia existió un principio de descentralización política que constituye el germen del Sistema Federal Mexicano...”²⁷

LANZ
CARDENAS,
J. TRINIDAD

“Tengo la creencia firme de que ha llegado el momento de que, sin destruir las facultades emanadas de la soberanía local para la organización de los estados, se modifiquen las bases de libre imposición, adoptadas por copia inadaptable a México de la Constitución Norteamericana”²⁸

MARTINEZ
BAEZ,
ANTONIO

“...no es exacto que nuestra Constitución de 24 haya sido una copia servil de la Constitución de los Estados Unidos, influyó más la Constitución de Cádiz del 18 de marzo de 1812, y ciertas fórmulas programáticas que se tomaron de la Constitución Francesa.”²⁹

²⁶Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, 3a. edición. México, 1979. p. 397.

²⁷Carpizo Mc Gregor, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2a. edición. México, 1983. p. 88.

²⁸Lanz Cárdenas, J. Trinidad. *El Federalismo Mexicano y su Realidad Fiscal*. Ed. Universidad Autónoma del Sureste. México, 1982 p.17.

²⁹Compilación. *Dinámica del Derecho Mexicano*. Editado por la Procuraduría General de la República. México, 1972. p. 298.

NORIEGA,
ALFONSO

“...México independiente volvió los ojos a los Estados Unidos y se inspiró totalmente en su Constitución para redactar la Constitución de 24, creando una república federal...”³⁰

REYES
HEROLES,
JESUS

“(En México)... Inicialmente concurre la idea federal europea, particularmente Montesquieu, y el esquema jurídico norteamericano, o sea, el texto constitucional...”³¹

SAYEG
HELU,
JORGE

“No se trata de copiar el sistema federal estadounidense, que estaba ya probando sus magníficos resultados; sino que aprovechando éstos fue recogido por nuestro país para satisfacer sus propias necesidades...”³²

SERRA
ROJAS,
ANDRES

“...Pero el documento que había de ejercer una notable influencia en nuestros luchadores, principalmente en el grupo federalista y liberal fue la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.”³³

TENA
RAMIREZ,
FELIPE

“ El sistema federal ha llegado a ser... Una mera técnica constitucional cuya conveniencia y eficacia para cada país no se miden conforme a las necesidades de Norteamérica, sino de acuerdo con las del país que lo hace suyo”.³⁴

Consideraciones a todas luces que nos hacen presumir que la influencia federalista norteamericana y la claridad doctrinaria del derecho constitucional francés, expresado en su constitución de 1793, nos dieron un instrumento jurídico, en concepto de Maurice Hauriou, pleno de “reglas relativas al gobierno y a la vida de la

³⁰*Ibidem.* p. 275.

³¹Reyes Heroles, Jesús. *El Liberalismo Mexicano III. La Integración de las Ideas*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1974. p. 388.

³²Sayeg Helú, Jorge. *El Constitucionalismo Social Mexicano. La Integración Constitucional de México*. Ed. Cultura y Ciencia Política. México, 1972. p. 226.

³³Serra Rojas, Andrés. *En Dinámica del Derecho Mexicano*. Ed. PGR. México, 1972. p. 85.

³⁴Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa. México, 1994. p. 108.

comunidad estatal, considerada desde el punto de vista de la existencia fundamental de ésta³⁵; reglas que el pueblo mexicano aceptó como camino propio al dejar la tutela colonialista.

Instrumento rígido según definición del tratadista Bryce³⁶ que, acatando la determinación de las clases sociales emergentes en el proceso evolutivo constitucional, fue delineando un federalismo flexible que pasa de un congreso convocante a otro constituyente, sentando de manera ontológica los anales del federalismo mexicano.

Varios autores expresan que históricamente, después de electo el primer congreso convocante de vida efímera (24 a 30 de octubre de 1822), el “Plan de Casamata” sienta la base del federalismo al manifestarse un incipiente espíritu de autonomía. Quedan a juicio del lector las siguientes consideraciones:

“PLAN DE CASAMATA”
(FEBRERO DE 1823)
REINSTALACION DEL
CONGRESO
DISUELTO POR
ITURBIDE.

A).- IGNACIO BURGOA ORIHUELA, sostiene: “Que este Plan dio oportunidad para que se desarrollara el régimen federalista³⁷ toda vez que las provincias de Oaxaca, Puebla, Nueva Galicia, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí, Zacatecas, Michoacán y Yucatán, al conocerle, se adhirieron a él por conducto de sus diputaciones, las que deliberaron acerca de la conveniencia de su adopción, lo que revela la conciencia que tenían las provincias de su propia autonomía, supuesto político e ideológico de todo régimen federal.

B).-NATTIE LEE BENSON, afirma: “Con la adopción del Plan de Casamata, en menos de seis semanas, por parte de todas las circunscripciones territoriales provinciales, 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 Iturbide³⁸”. Concepto que formula el reconocimiento tácito de la autonomía.

Reinstalado el Congreso, decretada la nulidad de todos los actos del Imperio de Iturbide, así como del Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba, asumió el ejecutivo un triunvirato.

Este primer Congreso, declarado así mismo Convocante, es propiamente quien de manera formal se pronuncia por la adopción de un sistema federal como forma de gobierno, acto histórico al que se califica como el de “Voto a Favor del Federalismo del Primer Congreso Constituyente”.

VOTO A FAVOR DEL
FEDERALISMO
DEL PRIMER
CONGRESO
CONSTITUYENTE
(convocante)

En la sesión extraordinaria de la noche del 12 de julio de 1823, se acordó que el congreso votaba “Por el sistema de República Federada y no lo declaraba en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo congreso que constituya a la Nación”.

³⁵Hauriou, Maurice. *Principios de Derecho Político Constitucional*. Ed. Reus. Madrid, 1927.

³⁶Bryce, James. *Constituciones Flexibles y Rígidas*. Ed. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1952.

³⁷Burgoa Orihuela, Ignacio. *Op. cit.* p. 395.

³⁸Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa. México, 1990. p. 106.

EL PACTO FEDERAL
DE ANAHUAC
(Publicado en 1823, por
Prisciliano Sánchez)

- a). Constituye un documento que da una visión clara del pensamiento de los legisladores, que con un ideal federalista dieron origen al crisol en el que se forjó el naciente sistema político mexicano, desvirtuando las afirmaciones que la historia registra de Zavala y Lucas Alamán, entre otros.
- b). Se ha dicho de él, que pocas publicaciones son tan claras en cuanto a la idea federal y a la competencia de los tres poderes que se proponen como sistema de gobierno.
- c). Por lo tanto constituye un documento de consulta para comprender la idea federalista que campeaba entre los diputados al congreso convocante.

El 30 de octubre de 1823 se llevaron a cabo las juntas preparatorias del Segundo Congreso, del que algunos autores dicen que el hecho de que el primero se haya autodeterminado convocante, éste se declarase constituyente, mismo que se instaló el 7 de noviembre de ese año.

EN EL SEGUNDO
CONGRESO
CONSTITUYENTE

- Aparecieron dos tendencias, Federalistas y Centralistas, producto de los debates acalorados entre éstas, se llegó al Acta Constitutiva de la Federación.
- El principal redactor de este documento fue Don Miguel Ramos Arizpe, no sin el concurso de diputados preclaros como Crescencio Rejón, Valentín Gómez Farias y otros.

El Acta Constitutiva de la Federación resulta, a la luz de los estudiosos, no sólo una plataforma política que orientara los trabajos del Congreso en busca de un sistema de gobierno, sino una verdadera declaración de principios que debía ser promulgada y acto seguido, protestada por todos los funcionarios y habitantes de la república.

ACTA
CONSTITUTIVA DE
LA FEDERACION
(31 DE ENERO DE
1824)

1. Consta de 36 Artículos
2. Establece el Sistema Republicano y Federal en México, (Art. 5o.).
3. Las antiguas provincias de la Nueva España, fueron declaradas estados independientes, libres y soberanos, (Art. 6).
4. Las labores del Congreso Constituyente deberían ajustarse a los términos de un pacto federal.
5. El Poder Ejecutivo siguió siendo tripartita.
6. El sistema bicameral no fue definido, quedó pendiente la instauración del Senado.
7. La División Territorial quedó reservada a la elaboración de la Constitución definitiva.
8. Es el primer Documento Jurídico al respecto, expedido con todas las formalidades.

CONSTITUCION
FEDERAL DE 1824

- I. Se presentó el proyecto el 1o. de abril de 1824, aprobándose el 3 de octubre del mismo año, tomando el nombre de “Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”.

Comprende siete títulos, a saber:

1. De la nación mexicana, su territorio y religión.
2. De la forma de gobierno de la nación, de sus partes integrantes y división de su Poder Supremo.
3. Del Poder Legislativo.
4. Del Supremo Poder Ejecutivo de la Federación.
5. Del Poder Judicial de la Federación.
6. De los Estados de la Federación.

De la observancia, interpretación y reforma de la constitución y acta constitutiva.

CONSTITUCION FEDERAL DE 1824

Tuvo una vigencia de 11 años 1824-1835	En ella se estableció que sólo podía ser reformada hasta el año de 1830 (art. 166)
El art. 4o. Establece : la nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.	El art. 49 fracc. III, expresa que: las leyes y decretos que emanen del congreso general tendrán por objeto: mantener la independencia de los estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior, según el acta constitutiva y esta constitución.

Art. 5o.- Las partes de esta federación son los Estados y territorios siguientes: el Estado de Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, Nuevo León, el de Oajaca, el de Puebla de los Angeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas: el territorio de Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala.

En este instrumento constitucional el entorno del sistema federal es muy claro, ya que las facultades de los estados eran mucho mayores, sin restricciones en su régimen interno. Asimismo las legislaturas eran el factor determinante en la elección del ejecutivo.

El Artículo 157, señala que el gobierno de cada estado se dividirá, para su ejercicio, en tres poderes:
Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con lo cual se asentó un golpe al centralismo colonial.

El Artículo 171, establecía: "...jamás se podrán reformar los Artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva, que establecen la libertad e independencia de la Nación Mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta..."

Entre otros, figuraron como constituyentes, legisladores preclaros del talle de: Miguel Ramos Arizpe, Carlos María Bustamante, Ignacio López Rayón, Fray Servando Teresa de Mier, Manuel Crescencio Rejón, Valentín Gómez Farías, Lorenzo de Zavala, José María de Izazaga, haciendo un total de 97 diputados, quienes promulgaron este importante instrumento constitucional.

Supresión del Federalismo.

La lucha entre liberales y conservadores llevó, en 1835, a que se diera un giro al marco legal federalista en el que se desenvolvía la nación.

La denominación de esta nueva etapa constitucional fue la de “Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente, el 15 de diciembre de 1835” y que, aprobándose al siguiente año, también conocidas como:

LAS SIETE LEYES

- PRIMERA: Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República.
- SEGUNDA: Organización de un Supremo Poder Conservador.
- TERCERA: Del poder legislativo, de sus miembros y de cuando se dice relación a la formación de las leyes.
- CUARTA: Organización del Supremo Poder Ejecutivo.
- QUINTA: Del Poder Judicial.
- SEXTA: División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos.
- SEPTIMA: Variaciones de las leyes constitucionales.

La historia ha consignado esta era de oscurantismo y excesos de voluntad de un sólo hombre, en palabras del politólogo Jesús Reyes Heróles, como la etapa de “la sociedad fluctuante”, porque, ciertamente a la luz del análisis histórico de nuestros días, fue una etapa de reacomodo de la clase dirigente y privilegiada, que se veía debilitada por el federalismo practicante de una sociedad ávida de libertad y de autonomía en su destino. Más aún, el juicio lúcido de Ignacio M. Altamirano, extraordinario pensador de la época, de manera contundente califica, en el siguiente concepto, el factor determinante que influyó en la extinción del transitoriamente de nuestra vida constitucional, citó: “Por fin, las castas privilegiadas de México habían llegado a constituir algo que llenase sus aspiraciones, y que, sin realizar su ideal definitivo, era al menos lo que bastaba para ir matando en el pueblo, los principios de libertad que habían germinado en el período anterior”.

Las Bases Orgánicas de 1843 y la Restauración del Federalismo.

El llamado “Plan de Tacubaya” da término a la Constitución de 1836 y convoca a un Constituyente más; electos los diputados al mismo con mayoría liberal, es disuelta la Cámara por Decreto. El Ejecutivo designa una Junta Nacional Legislativa que:

- Elabora la Carta Constitucional Centralista, conocida como las “Bases Orgánicas”.
- La constituyen 80 miembros designados por el Ejecutivo (Nicolás Bravo).
- La Junta Nacional Legislativa da origen a un legislativo aristocrático, sobre todo por lo que se refiere a la Cámara de Senadores.
- Los Diputados en menor grado, aún cuando requerían de contar con una renta alta para ser designados.
- Los electores tenían restricciones (elección indirecta) y los gobernadores de los departamentos son designados por el Presidente de la República.

I. De la nación mexicana, su territorio, forma de

- LAS BASES ORGANICAS:
- gobierno y religión.
 - II. De los habitantes de la República.
 - III. De los Mexicanos, ciudadanos mexicanos, y derechos y obligaciones de unos y otros.
 - IV. Poder Legislativo.
 - V. Poder Ejecutivo.
 - VI. Del Poder Judicial.
 - VII. Gobierno de los Departamentos.
 - VIII. Poder Electoral.
 - IX. Disposiciones generales sobre administración de justicia.
 - X. De la hacienda pública.
 - XI. De la observancia y reforma de estas bases.

Las pugnas entre liberales y conservadores y el tenaz trabajo de los federalistas puros, creyentes en la Carta de 24, precipitaron que las BASES ORGANICAS, al ser desconocidas por el Plan de San Luis, fueran de corta vigencia.

1846, Restauración del Federalismo.

PLAN DE LA CIUDADELA { Art. 1o. “En el lugar del Congreso que actualmente existe, se reunirá otro compuesto de representantes nombrados popularmente según las leyes electorales que sirvieron para el nombramiento de 1824.

El 22 de agosto de 1846 se publica un decreto para restaurar el federalismo pues, mientras se publica la nueva constitución, regiría la de 1824.

Circunstancias históricas trascendentes como la Guerra de Texas y la intervención norteamericana del 47, hacían que la vida política de la nación fuera particularmente difícil, sin embargo el congreso en funciones, mediante el acta de reformas de 1847, restableció la vigencia de la constitución de 1824, con algunas reformas y fue jurada el 21 de mayo de ese año. Acto con el que constitucionalmente fue restaurado el Federalismo como forma de Gobierno en nuestro país. (se da vida al juicio de Amparo con carácter nacional).

Consolidación del Federalismo

El “Tratado de Guadalupe”, merced al cual perdimos más de la mitad de nuestro territorio; la invasión norteamericana del 47; la llamada Rebelión de los Polkos; el sucesivo enfrentamiento entre liberales, conservadores, puros y moderados; la influencia del clero y el regreso de Santa Anna de su destierro, provocaron un viraje constitucional sin orden que dejó al federalismo de lado, al grado de que el país vivió inmerso en una dictadura de corte monárquico, que originó una nueva rebelión, la de Ayutla, acaudillada por Don Juan Alvarez.

LA REBELION DE AYUTLA

- Tiene su origen en el Plan del mismo nombre, del 1o. de marzo de 1854.
- Desconoce a Santa Anna y a todos quienes hubieren merecido la desconfianza de los pueblos.
- Se convocaría a representantes de cada estado y territorios para elegir Presidente Interino.
- Los estados deberían darse un Estatuto Provisional.
- El Presidente Interino convocaría a los quince días de entrar en funciones, a un Congreso extraordinario que organizara la república en forma representativa y popular.
- 10 días después se hicieron modificaciones al Plan incluyendo tendencias federalistas.

ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA

Expedido por Ignacio Comonfort el 15 de mayo de 1856, como anticipo de la Nueva Constitución, ya que la de 24 y su acta de reformas del 47, no tenían vigencia, pues Santa Anna gobernó a base de decretos y de un instrumento denominado “Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución” (23/IV/1853); a este Estatuto no recayó dictamen por lo tanto su vigencia fue teórica (se componía de 9 secciones).

La lucha encarnizada de Partidos defendiendo sus irreductibles posiciones; los excesos de la última dictadura de Santa Anna y la conducta de Comonfort que rayó en solicitar facultades extraordinarias además de las conferidas por la Constitución puesta en vigor el 15 de septiembre de 1857, apenas 22 días después, precipitan un golpe de estado.

Para el 17 de diciembre de ese año, un enésimo “Plan de Tacubaya” en su artículo 1o. citaba: “Cesa de regir en esta fecha en la república la Constitución de 1857”. Porque es la Constitución de 1857, después de todos los avatares a que se enfrentó el pueblo de México, el andamiaje jurídico que resume 47 años de aspiraciones libertarias y 33 años de zozobra política, para culminar en la decisión tomada en 1824, por adoptar como forma de gobierno el sistema de república federal.

CONSTITUCION DE
1857.

- En el artículo 40, precisa la voluntad del pueblo por constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior...
- Los artículos 42 y 43, establecen el territorio de la federación.
- El artículo 41, es claro en cuanto a la competencia de los poderes de la unión y de los Estados.
- En el artículo 72, se precisan las facultades del Congreso de la Unión y en la Fracción III, las de las Legislaturas de los Estados.
- En el artículo 111, faculta a los Estados fronterizos para coligarse en caso de guerra ofensiva o defensiva contra los bárbaros.

Históricamente se ha precisado que los grupos conservadores, el clero y el antiguo ejército de corte “Santanista”, afectados por la supresión de fueros y privilegios y la tormenta clerical desatada por Pío IX en Roma en contra de la Carta del 57; así como por no haberse implantado la doctrina católica como religión de Estado y lo estipulado en el artículo 123, desencadenaron un conflicto armado más, que llevó a México a la etapa conocida como Guerra de los Tres Años o Guerra de Reforma.

EN ESA ETAPA

1. En 1858 (12 de julio) se concreta la separación jurídica del Estado y de la Iglesia.
2. En medio de la lucha se expidieron las Leyes de Reforma (1859), a lo que algunos tratadistas mencionan como complemento de la Constitución del 57.
3. Se llevó a cabo el Tratado de Mc. Lane-Ocampo (afectaba a la soberanía de una parte del territorio nacional).
4. Se efectuó el Tratado de Mon-Almonte (no ratificado por el Senado Norteamericano).
5. Se llevaron a cabo los crímenes de Tacubaya.
6. El 3 de agosto de 1859, se dictó la resolución por la que se retiraba la Delegación Mexicana del Vaticano (hecho que duro poco más de 133 años).
7. El 4 de diciembre de 1860, culmina la lucha con la promulgación de la Ley de Cultos.
8. La contienda civil se da en favor de los liberales partidarios de la Constitución.

Estando Benito Juárez al frente del Ejecutivo y vigente la Constitución del 57, los conservadores solicitaron la intervención extranjera que dio como resultado la intervención militar de Francia (1862) y la pretendida implantación del espurio Imperio de Maximiliano de Habsburgo, quien pronto se enfrentó no sólo a los liberales, sino también a los conservadores, al expedir como norma constitucional el “Estatuto Provisional del Imperio Mexicano”. Algunos autores³⁹ lo denominaron más que norma constitucional, instrumento de trabajo. Este instrumento estatuye la monarquía moderada como sistema de gobierno.

En 1866-67 declinó la intervención europea y las fuerzas republicanas, no sin ardua lucha militar e ideológica, lograron en julio del 67, el episodio denominado “Restauración de la República” y con ella, la vigencia de la Constitución de 57 de claro corte federalista.

Los años siguientes la Carta del 57 se preservó, no sin intentos reformistas de Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, encaminados todos a la supresión del espíritu federalista que le dio origen y propiciando la centralización del Poder Ejecutivo, pues del ascenso de Juárez a la Presidencia de la República (1858), al Plan de San Luis (20 de Noviembre de 1910):

³⁹Moreno, Daniel. *Op. Cit.* p.212

LAS REFORMAS
MAS IMPORTANTES
DE LA
CONSTITUCION DEL
57, ENTRE OTRAS,
FUERON:

- 1861, supresión de alcabalas, restablecidas en 1862, (Juárez);
- 1863, erección del Estado de Campeche, (Juárez);
- 1868, erección del Estado de Coahuila, (Juárez);
- 1869, erección de los Estados de Hidalgo y Morelos, (Juárez);
- 1873, incorporación de las leyes más importantes de la Reforma, (Lerdo de Tejada).
- 1874, modificaciones al poder legislativo, Restauración del Senado, poder legislativo bicameral, reglamentándose el trabajo de las cámaras y de la diputación permanente, (Lerdo de Tejada).
- 1878, supresión de la Reección del Ejecutivo, (Porfirio Díaz).
- 1882, supresión de alcabalas, (M. González).
- 1882, aumento de las Facultades del Congreso, (Díaz).
- 1883, restricción de la libertad de expresión, (Díaz).
- 1883, aumento de las Facultades del Congreso en materia de minería y comercio, en detrimento de las Facultades de los Estados y consecuentemente del federalismo.⁴⁰

1884 PRIMERA
REELECCION
ININTERRUMPIDA DE
DIAZ Y HASTA 1911.⁴¹

En 16 ocasiones por iniciativa expresa del Ejecutivo, se reforma la Constitución del 57, virando hacia el centralismo, en materia de:

- Marcas y Patentes
- Instituciones Bancarias
- Vías de Comunicación
- Correo
- Emigración y Salubridad

La no-reelección se suprimió para una segunda y tercera etapas, hasta dejar la figura de la reelección de manera indefinida.

Se aumentaron las facultades de la Suprema Corte de Justicia.

Se crea el territorio de Quintana Roo.

Se establece la Vicepresidencia de la República.

Se aumenta el periodo de gobierno a 6 años⁴².

⁴⁰*Ibidem.* p.216.

⁴¹*La Enciclopedia de México. Tomo III. México, 1958. p. 452.*

⁴²*Lara Pardo, Esbozo Político. Ed. Botas. México, 1958. p. 48.*

Constitución de 1917.

Se ha señalado con antelación que el propósito fundamental de este trabajo es el de sintetizar el proceso evolutivo experimentado por el federalismo mexicano en la historia constitucional de nuestro país, de ahí que, para llegar a la Carta de Querétaro, se haya considerado la conveniencia de hacer un somero análisis de las condiciones imperantes en la década 1900-1910, ya que las condiciones socioeconómicas existentes, sumadas a las constitucionales y políticas de la época, fueron ingredientes condicionantes para que el Constituyente del 17, orientara sus puntos de vista en los debates correspondientes, a los artículos que especifican la distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno, y que en conjunto constituyen la estructura federal constitucional.

Así, la Revolución de 1917 se dio en medio de:

UNA
ESTRUCTURA
SOCIAL
LATIFUNDISTA

- El 1% de la población era propietaria del 95% del territorio nacional.
- El 2% de la propiedad rústica correspondía a los pequeños propietarios.
- El 1% era de los pueblos y comunidades.
- El 96% de la población estaba dedicada a la agricultura.
- De las 70,000 localidades habitadas que había en la república, 50,000 estaban enclavadas en las haciendas.
- El salario promedio diario era de un real y medio (moneda aún de la Colonia) equivalente a 18 cts. de entonces.
- Las rutas de los ferrocarriles de compañías norteamericanas e inglesas estaban proyectadas para favorecer a los intereses de mineros y latifundistas transnacionales.⁴³

⁴³Lombardo Toledano, Vicente. *Carta a la Juventud sobre la Revolución Mexicana, su origen, desarrollo y perspectivas*. Editorial del Magisterio. México, 1960.

UNA
ESTRUCTURA
ECONOMICA
TAMBIEN
LATIFUNDISTA

- El 72.5% de la industria manufacturera correspondía a la alimentación, integrada por pequeños trapiches de piloncillo, negocios de bebidas alcohólicas, molinos de nixtamal, trigo, arroz y elaboración de pastas, dulces y aguas gaseosas.
- El 27.5% lo formaban otras industrias, (una sola fundición de hierro y acero), fábricas textiles, de tabaco y del calzado.
- La textil en 1906, tenía 689 mil 842 husos, con un personal de 33 mil 132 obreros en toda la república. (Ubicada cerca de lugares de agua corriente permanente para disponer de fuerza motriz).
- La industria extractiva y parte de la básica tenían el carácter de la industria colonial (salía en forma de materia prima para ser beneficiada en el extranjero).
- La de más valor era la minería, aunada a la incipiente del petróleo, iniciada en 1901.
- La industria primaria y manufacturera pertenecían a los capitales extranjeros. De 1892 a 1907, la inversión de capital nacional era de 591 millones de pesos.
- En 1907 el 50% de la riqueza nacional estaba en manos de extranjeros, pues la ley vigente había anulado el principio de dominio de la nación sobre las riquezas del subsuelo.⁴⁴

En 1910, por cada mil habitantes había 33 defunciones y, el índice de mortandad era tan alto que, de cada mil mexicanos que nacían vivos, morían 323 antes de cumplir un año de edad, en gran parte debido a la estructura socioeconómica imperante.

La Población Económicamente Activa (P.E.A.), era de 5 millones 264 mil hombres y mujeres; la inactiva, cercana a los 10 millones de habitantes.

De los 10 millones 800 mil hombres y mujeres mayores de 10 años, sólo sabían leer 279 mil 650.

La población nacional en general ascendía a 15 millones de mexicanos.

“Los derechos del hombre”, como se denomina a las garantías individuales en la Constitución del 57, vigente aún en 1910, “eran la base y el objeto de las instituciones sociales”, pero en la práctica, para asegurar la paz interior, no se respetaban.

Al asumir Madero la Presidencia de la República el 17 de octubre de 1911, una disyuntiva se planteaba hacia el futuro constitucional del país; es decir, ¿Qué reformas a la Institución Federal deberían de plasmarse?. El somero análisis de cifras de la vida social y económica a que hemos hecho referencia al principio de este capítulo, planteaba la urgencia de legislar para normar un nuevo orden social, frente a problemas de índole política y social tan grandes como:

⁴⁴*Ibidem.* p.15-19.

- La influencia y presión del ejército (Porfirista), beneficiario del poder económico.
- El latifundismo y, por tanto, la urgencia de una reforma agraria.
- Las concesiones al capital extranjero para la explotación de las riquezas naturales.
- La reintegración al patrimonio nacional de las tierras, aguas, bosques y recursos del subsuelo.
- Las libertades individuales y los derechos sociales de obreros y campesinos.
- La intervención del clero en los planteles educativos y en la vida política.

Ante la indecisión de Madero, la lucha de facciones, a la que no haremos referencia por no ser el propósito fundamental de este documento, impulsó un trabajo programático en busca de los anteriores objetivos con la expedición de numerosos planes y decretos -que tuvieron hondas repercusiones políticas y sociales- para el proyecto de constitución presentado al Congreso de Querétaro de 1917.

EL
PLANTEAMIENTO
PROGRAMÁTICO DE
LOS PLANES, ENTRE
OTROS, QUE INCI-
DIERON EN LA
CONSTITUCIÓN DE
1917⁴⁵ FUERON:

- Plan de San Luis (20 de noviembre de 1910).
- Plan Político Social, proclamado por los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el D.F. (18 de marzo de 1911).
- Plan Libertador de los Hijos del Estado de Morelos, conocido por el nombre de “Plan de Ayala” (28 de noviembre de 1911).
- Plan de Santa Rosa (Chihuahua, el 2 de febrero de 1912).
- Pacto de la Empacadora (Chihuahua, 25 de marzo de 1912), suscrito por los Generales Pascual Orozco, Benjamín Argumedo y otros.
- Plan de Guadalupe (26 de marzo de 1913), que nombra Primer Jefe del Ejército Constitucionalista a Venustiano Carranza.
- Programa de la Soberana Convención Revolucionaria (18 de abril de 1916), aprobado por numerosos jefes revolucionarios de diversas regiones del país.
- Pacto de Torreón, que reforma el Plan de Guadalupe, para coordinar la acción de la División del Norte, comandada por el General Francisco Villa y de la División del Noreste, cuyo jefe principal era Venustiano Carranza.
- Adiciones al Plan de Guadalupe, acordadas en Veracruz, el 12 de diciembre de 1914, por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista.
- Decreto que reforma algunos artículos del Plan de Guadalupe, expedido en el Palacio Nacional de México, el 14 de septiembre de 1916, por Venustiano Carranza, convocando a un Congreso Constituyente para reformar la Constitución.

⁴⁵Ibidem. p. 35-37.

Es indudable que el contenido programático de los planes revolucionarios enumerados con antelación, inciden en el contenido social y normativo del instrumento jurídico que rige la convivencia dentro de un estado de derecho, en el cual el federalismo constituye un marco esencial que competencialmente establece la regulación en que se da el acontecer político, social y económico de la nación.

Al analizar con profundidad la técnica constitucional con que está redactada la Carta del 17, al decir de un estudioso de estas cuestiones, hubo algunas “confusas razones técnicas”⁴⁶ para la instrumentación del capitulado e influencia determinante en el debate de ideas contrarias a la corriente positivista que, desde hacía ya algunos años, había enraizado de manera profunda en la vida política y cultural de la nación, motivada por el pensamiento de Augusto Comte, e impulsada por Don Gabino Barreda.

Nosotros consideramos frente a este “purismo constitucional”, que por lo contrario, más que la mera estructura, son de extraordinario valor los debates vistos a la luz de la serenidad que da el transcurso de 78 años desde aquel histórico día primero de diciembre de 1916, en el que, reunido el Congreso Constituyente en Querétaro (Teatro de la República), Venustiano Carranza “Primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo”, presentó su proyecto de Constitución a cuya exposición de motivos dio lectura él mismo en la sesión inaugural, según consigna el Diario de los Debates, ya que el articulado fue leído ante el pleno cinco días más tarde.

Sin duda prolijo sería el consignar las intervenciones de Palavicini, Cabrera, Luis Manuel Rojas, Jara, Martínez de Escobar, Espinoza, Macías (de quien se dice fue uno de los dos redactores del proyecto de Constitución), Cravioto, etc., toda vez que estos forman la esencia que sirvió de marco al dictamen de lo que Cromwell (Oliverio) denomina “Instrument of government”: la supremacía de la ley sobre todas las leyes, y Herrera y Lasso llama “La nerva et ossa”: la recia estructura que sostiene y unifica el organismo dentro de la vida social.⁴⁷

Por que sí bien es cierto que la Constitución del 17 no es un nuevo instrumento, sino la adición y reforma de preceptos subyacentes desde 1824 y votados con variantes en 1857, también es contundente que nuestra Carta de Querétaro no sólo es un instrumento político declarativo, sino un texto normativo de profundo contenido social, del que el ilustre maestro:

ANTONIO MARTINEZ BAEZ

Señala: “...la Constitución de Querétaro realizó a través de varias de sus disposiciones o sus decisiones políticas fundamentales, una transformación importante en el derecho constitucional mexicano, incorporando preceptos que no pueden clasificarse como pertenecientes al clásico, o típico derecho constitucional del Estado liberal Burgués o del Estado pensando en las libertades de los individuos ...”⁴⁸

Y si bien es cierto que, como hemos referido anteriormente, existen quienes dementan el trabajo legislativo del 17 o lo critican con dureza jurídica, señalando la carencia de una depurada técnica constitucional; también es cierto, rigurosamente cierto, que después de seis años de lucha armada y de enfrentamiento de facciones producto de la misma, quienes se reunieron en Querétaro más que ser doctos en ciencia jurídica o estudiosos del denominado Ciclo Aristotélico, expuesto con claridad en “La República”, para definir tiranía, aristocracia, oligarquía, o bien seguidores de Montesquieu en su teoría clásica de la división de poderes; quienes fueron diputados al Constituyente que nos ocupa, eran obreros textiles de la naciente industria o de las minas; campesinos y pequeños labriegos forjados en el latifundio, medianos propietarios o comerciantes. En suma, los gremios sociales producto de la

⁴⁶ Herrera y Lasso, Manuel. Estudios Constitucionales. Ed. Polis. México, 1940. p. 253.

⁴⁷ Ibidem. p. 169.

⁴⁸ Martínez Báez, Antonio. Dinámica del Derecho Mexicano. Conferencia, 13 de diciembre de 1974. Ed. PGR. México, 1976.p. 290.

estructura imperante que, mezclada y poco instruida, quería más por intuición que por pedantería jurídica, establecer en la Carta Constitucional lo que el inolvidable maestro:

ALFONSO NORIEGA CANTU

Resume en el siguiente concepto: el tercer gran movimiento de nuestro poema sinfónico constitucional, se elaboró en la ciudad de Querétaro en 1917 y en él se condensaron los elementos que nuestra larga lucha por la libertad habían hecho patrimonio de la conciencia colectiva del mexicano...⁴⁹

Se ha dicho que, entre otros, los grandes problemas que originaron la falta de una depurada técnica constitucional en la Carta del 17 son:

- a) El que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Don Venustiano Carranza, lo que pretendía no era una nueva Constitución, sino restaurar el orden constitucional;
- b) Adicionar la Constitución de 1857, con modificaciones sobre aspectos agrarios y laborales surgidos en la lucha revolucionaria;
- c) Que el brevísimo tiempo que se dio para revisar y reformar a la Constitución (tres meses), cuando los constituyentes del 24 y 57 estuvieron en funciones un año cada uno, provocó legislar al vapor; y
- d) Que artículos claves en nuestra vida federalista como el 73, el 115, el 117, el 121 o el 124, etc., no fueron objeto de arduo estudio por las comisiones dictaminadoras, ya que la fecha señalada para jurar la nueva Constitución fue inducida de manera perentoria, para el 31 de enero del 17 y su promulgación cinco días después, todo con objeto de coincidir con la fecha de promulgación de la Carta de 1857.

Lo cierto es que, para el objeto de este capítulo en el que tratamos el proceso histórico de evolución de nuestro proceso constitucional, éste se dio desde el punto de vista jurídico, como bien señala el ya múltiples veces citado maestro:

TENA RAMIREZ

“...La actitud legalista de Carranza, adoptada por error o como táctica, se inició con su levantamiento que pretendió justificar al amparo de la Constitución del 57; se ratificó en todos los decretos del periodo preconstitucional, en los cuales siguió invocando aquella constitución, y llegó hasta el Constituyente de Querétaro, ante el que propuso, no una nueva constitución, sino una serie de reformas a la anterior. Pero en la asamblea triunfó la realidad y se impuso el espíritu de la revolución al expedir, en lugar de las reformas, otra Constitución que dejó insubsistente la de 57...”

⁴⁹Ibidem. p. 288.

En consecuencia, lo anterior nos hace coincidir con el maestro Tena, con respecto a que sí bien la técnica constitucional no fue un tanto ortodoxa de acuerdo a la doctrina, la Constitución de 1917, como obra y expresión de la revolución, está totalmente “Justificada a la luz de la moral y de la necesidad social”⁵⁰.

Necesidad socioeconómica frente a una estructura latifundista de principios de siglo, que buscó no sólo incorporar las aspiraciones agrarias, obreras, educativas, etc., en el texto constitucional, sino varias más que en conjunto, sumadas en 33 artículos que por separado se desglosan, constituyen el ámbito competencial que norma nuestro acontecer regulatorio federalista, y que a lo largo de 78 años, desde aquel 5 de febrero de 1917, en que entró en vigor “la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857”, en 68 ocasiones ha sido reformada y adicionada por cuanto a lo que constituye el marco federalista del que en capítulo distinto, con detalle, se da cuenta en un cuadro analítico específico. Este texto quedó estructurado técnicamente como sigue:

CONSTITUCION DE 1917

La componen 136 Artículos, agrupados en 9 títulos, 17 transitorios y 15 anexos, como sigue:

TITULO PRIMERO

- Capítulo Primero: De las garantías individuales. (Del Art.1o al Art. 29)
- Capítulo Segundo: De los Mexicanos. (Del Art. 30, al Art. 32)
- Capítulo Tercero: De los Extranjeros. (Art.33)
- Capítulo Cuarto: De los Ciudadanos Mexicanos. (Del Art. 34, al Art. 38)

TITULO SEGUNDO

- Capítulo Primero: De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno. (Del Art. 39, al Art. 41)
- Capítulo Segundo: De las partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional. (Del Art. 42, al Art. 48)

⁵⁰ Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. p.72.

- TITULO TERCERO
 - Capítulo Primero: De la División de Poderes. (Art. 49)
 - Capítulo Segundo: Del Poder Legislativo.
 - a) Sección Primera: Elección e instalación del Congreso. (Del Art.50, al Art.70)
 - b) Sección Segunda: Iniciativa y Formación de las Leyes. (Del Art. 71, al Art.72)
 - c) Sección Tercera: Facultades del Congreso. (Del Art.73, al Art.77)
 - d) Sección Cuarta: De la Comisión Permanente. (Del Art.78, al Art.79)
 - Capítulo Tercero: Del Poder Ejecutivo. (Del Art.80, al Art. 93)
 - Capítulo Cuarto: Del Poder Judicial. (Del Art. 94, al Art. 107)
- TITULO CUARTO
 - De las Responsabilidades de los Servidores Públicos. (Del Art. 108, al Art. 114)
- TITULO QUINTO
 - De los Estados de la Federación y del Distrito Federal. (Del Art.115, al Art.122)
- TITULO SEXTO
 - Del Trabajo y de la Previsión Social. (Art. 123)
- TITULO SEPTIMO
 - De las Prevenciones Generales. (Del Art. 124, al Art. 134)
- TITULO OCTAVO
 - De las Reformas Constitucionales. (Art. 135)
- TITULO NOVENO
 - De la Inviolabilidad de la Constitución. (Art. 136)

El proceso evolutivo constitucional mexicano no ha concluido, la Carta de Querétaro es un texto dinámico que de manera continua tendrá que adaptarse a los requerimientos de una sociedad que busca, en la normatividad a que da origen el marco federalista de nuestra vida sociopolítica, cada día, con el concurso de los partidos, de los legisladores, de los estudiosos y de los grupos y corrientes sociales, un federalismo nacional como al que aspiraba don Mariano Otero al propugnar: “Por el establecimiento de un orden social, equitativo y justo, en que la libertad o valor supremo, sustituya completamente a la servidumbre, la igualdad a los privilegios y la voluntad nacional a la fuerza”.⁵¹

⁵¹ Noriega, Alfonso. Op cit. p. 288.

a) **Cuadro Comparativo Constitucional: 1824-1917 ***

Resumen

Como se menciona en capítulos anteriores, los fundamentos jurídicos de las constituciones contemporáneas, responden a dos influencias fundamentales; la Constitución de los Estados Unidos de América y la Constitución Francesa, de donde se desprenden las bases para la organización estatal, los niveles de gobierno, el ámbito competencial y la división de poderes. Estas influencias se reflejaron en el pensamiento de los pobladores de la Nueva España, haciendo manifiestos sus deseos independentistas, plasmados en una serie de documentos históricos como son: los “Elementos Constitucionales” de Ignacio López Rayón y los “Sentimientos de la Nación” de José María Morelos y Pavón, que son la base de la primera Constitución del México independiente; es decir, nuestra Carta Magna de 1824.

Nuestro sistema federal surge a partir de la Constitución de 1824, como respuesta a las circunstancias prevalecientes en las primeras décadas del siglo, adoptando la forma de gobierno republicano, representativo, popular y federal; dicha Constitución tiene vigencia hasta 1835, año en que son expedidas “Las Siete Leyes” y en 1843, “Las Bases Orgánicas”, por la corriente Centralista. Durante muchos años de luchas entre liberales y conservadores, los planteamientos federalistas son retomados hasta la promulgación de la Constitución de 1857, reorganizando al país en una república compuesta de 23 Estados libres y soberanos.

Debido a las reformas hechas a la Constitución de 1857 durante el periodo presidencial de Porfirio Díaz, y a la evolución del país en materia económica, política y social, surge la necesidad de convocar a un Congreso Constituyente para elevar a preceptos constitucionales los ideales perseguidos por los revolucionarios mexicanos durante la lucha contra la dictadura “porfirista”. Es entonces cuando Venustiano Carranza convoca a un Congreso Constituyente el 14 de Septiembre de 1916, siendo el 5 de febrero de 1917 cuando se promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que recoge los anhelos de libertad y justicia expresados por las clases populares de México, en la que el Constituyente del '17 ratifica el Federalismo y la Soberanía de los Estados.

Por ello, y con fundamento en el concepto del maestro Emilio O. Rabasa⁵², sólo hemos considerado para este cuadro comparativo los ordenamientos promulgados a partir de 1824, que tuvieron vigencia formal, como cronológicamente se presentan:

1. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.
2. Las Leyes Constitucionales de 1836 (Siete Leyes).
3. Las Bases Orgánicas de 1843.
4. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.
5. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

* Es importante señalar que la lectura del siguiente cuadro deberá hacerse de izquierda a derecha, tomando como base la clasificación temática y la secuencia cronológica de las Constituciones. Para facilitar la comparación por temas, se marca con una línea de mayor grosor el final de cada uno de ellos.

⁵² Góngora Pimentel, Genaro David y Acosta Romero, Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ed. Porrúa. México, 1992. p.25-26.

TEMA	CONSTITUCION DE 1824	CONSTITUCION DE 1836 (SIETE LEYES)
FORMA DE GOBIERNO.	ART. 4o. - La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.	Art. 1o. (Ley Segunda). - Habrá un supremo poder conservador que se depositará en cinco individuos, de los que se renovará uno cada dos años, saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez, el que designare la suerte, sin entrar en el sorteo el que ó los que hayan sido nombrados para reemplazar. De la quinta vez en adelante saldrá el más antiguo.
PARTES INTEGRANTES DE LA FEDERACIÓN	Art. 5o. - Las partes de esta federación son los Estados y territorios siguientes: el Estado de Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, Nuevo León, el de Oajaca, el de Puebla de los Angeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas: el territorio de Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala.	Art.1 (Sexta Ley) La República se dividirá en Departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas. Los Departamentos se dividirán en distritos y éstos en partidos. Art.2 (Sexta Ley) El primer congreso constitucional, en los meses de Abril, Mayo y Junio del segundo año de sus sesiones, hará la división del territorio en Departamentos por una ley, que será constitucional. Art. 3 (Sexta Ley) Las juntas departamentales en el resto de ese año, harán la división de su respectivo Departamento en Distritos, y la de éstos en Partidos; dando cuenta al gobierno, y este con su informe al congreso para su aprobación. Mientras tanto se hacen las divisiones de que tratan los dos artículos anteriores, se dividirá provisionalmente el territorio de la República por una ley secundaria.
GARANTÍA DE PROPIEDAD		
SOBERANIA NACIONAL.		

BASES ORGANICAS DE 1843.	CONSTITUCION DE 1857	CONSTITUCION DE 1917.
<p>Art. 1o. - La nación mexicana en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de República representativa popular.</p>	<p>Art. 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.</p>	<p>Art. 40. - Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.</p>
<p>Art. 2o. - El territorio de la República comprende lo que fue antes virreinato de Nueva España, capitanía general de Yucatán comandancias de las antiguas provincias internas de Oriente y Occidente, Baja y Alta California, y las Chiapas, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares.</p> <p>Art. 3o. - El número de los Departamentos y sus límites se arreglarán definitivamente por una ley, continuando por ahora como existen. Las Californias y Nuevo-México, podrán ser administrados con sujeción más inmediata a las supremas autoridades, que el resto de los Departamentos, si así pareciere al Congreso, el cual dará las reglas para su administración. Lo mismo podrá verificarse en uno u otro punto litoral que así lo exigiere por sus circunstancias particulares.</p>	<p>Art. 43. - Las partes integrantes de la federación son: los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de la Baja California.</p> <p>Art.42.- El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la federación, y además el de las islas adyacentes en ambos mares.</p>	<p>Art. 43. - Las partes integrantes de la federación, son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo.</p> <p>Art.42.- El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la federación, y además el de las islas adyacentes en ambos mares. Comprende asimismo, la isla de Guadalupe, las de Revillagigedo y la de la Pasión, situadas en el Océano Pacífico.</p> <p>Art. 45.- Los Estados y Territorios de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.</p> <p>Art. 46. Los Estados que tuviesen pendientes cuestiones de límites, las arreglarán o solucionarán en los términos que establece esta Constitución.</p> <p>Art.48.- Las islas de ambos mares que pertenezcan al Territorio Nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados.</p>
		<p>Art.27.- La propiedad de las Tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. POR EXCEPCION Y RAZONES DE ESPACIO NO SE INCLUYEN EL RESTO DE LAS FRACCIONES</p>
<p>Art. 1o. - La nación mexicana en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de República representativa popular.</p>	<p>Art.39.- La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.</p>	<p>Art. 39. - La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se constituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.</p>

TEMA	CONSTITUCION DE 1824	CONSTITUCION DE 1836 (SIETE LEYES)
SE PRECISAN LOS ORGANOS A TRAVES DE LOS CUALES SE EJERCE LA SOBERANIA NACIONAL.		
DIVISION DE PODERES.	Art. 6o. - Se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.	En ésta Constitución no se define la División de Poderes.
PODER LEGISLATIVO.	Art. 7o. - Se deposita el poder legislativo de la federación, en un Congreso general. Este se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.	Art. 1o. (Tercera Ley). El ejercicio del Poder legislativo, se deposita en el congreso general de la nación, el cual se compondrá de dos cámaras.
FACULTADES EXCLUSIVAS DEL CONGRESO GENERAL.	<p>Art. 50. - Las facultades exclusivas del Congreso General son:</p> <p>IV.- Admitir nuevos estados a la Unión Federal, o territorios, incorporándolos en la nación.</p> <p>V.- Arreglar definitivamente los límites de los estados terminando sus diferencias cuando no hayan convenido entre sí de la demarcación de sus respectivos distritos.</p> <p>VI.- Erigir los territorios en Estados, o arreglarlos a los existentes.</p> <p>VII. Unir dos o más estados a petición de sus legislaturas, para que formen uno sólo, o erigir otro de nuevo dentro de los límites de los que ya existen, con aprobación de las ¾ partes de los miembros presentes de ambas cámaras, y ratificación de igual número de las legislaturas de los demás Estados de la federación.</p> <p>VIII.- Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.</p> <p>XIII.- Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada, y cualesquiera otros que celebre el presidente de los Estados Unidos con potencias extranjeras.</p> <p>XV. Determinar y uniformar el peso, ley, valor, tipo y denominación de las monedas en todos los Estados de la federación, y adoptar un sistema general de pesos y medidas.</p> <p>XXVIII.- Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación.</p>	<p>Art.44.-(Ley Tercera) Corresponde al congreso general exclusivamente:</p> <p>I.- Dictar leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observancia.</p> <p>II.- Aprobar, reprobar o reformar las disposiciones legislativas que dicten las juntas departamentales.</p> <p>III.- Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse.</p> <p>IX.- Decretar la guerra, aprobar los convenios de paz y dar reglas para conceder patentes de corso.</p> <p>X.- Dar al gobierno bases y reglas generales para la habilitación de toda clase de puertos, establecimiento de aduanas y formación de los aranceles de comercio.</p> <p>XI.- Determinar el peso, ley, tipo y denominación de las monedas, y adoptar el sistema general de pesos y medidas que le parezca.</p> <p>XVI.- Aumentar o disminuir por agregación o división los Departamentos que forman la República.</p>

BASES ORGANICAS DE 1843.	CONSTITUCION DE 1857	CONSTITUCION DE 1917.
	Art. 41. - El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por ésta constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal.	Art. 41. - El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.
Art.5.- La suma de todo el poder público reside esencialmente en la nación, y se divide para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. No se reunirán dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni se depositará el legislativo en un individuo.	Art. 50. - El Supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos ó más de éstos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.	Art. 49. - El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos ó 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.
Art. 25. - El poder legislativo se depositará en un congreso dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, y en el presidente de la República, por lo que respecta a la sanción de las leyes.	Art. 51. - Se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión.	Art. 50. - El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.
Art. 66. - Son facultades del Congreso: I. Dictar las leyes á que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas, y dispensar su observancia. II.- Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse. IV.- Clasificar las rentas para los gastos generales de la nación y los de los Departamentos. XI.- Decretar la guerra por iniciativa del Presidente, aprobar los convenios y tratados de paz, y dar reglas para conceder patentes de corso. XIII.- Determinar el peso, ley, tipo y denominación de las monedas, y decretar un sistema general de pesos y medidas. XVII.- Reprobar los decretos dados por las asambleas departamentales, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, y en los casos prevenidos en estas bases. XVIII.- Ampliar las facultades del ejecutivo con sujeción al art. 198, en los dos únicos casos de invasión extranjera, o de sedición tan grave, que haga ineficaces los medios ordinarios de reprimirla. Esta resolución se tomará por dos tercios de cada cámara.	Art. 72. - El Congreso tiene facultad: I. Para admitir nuevos Estados o territorios a la unión federal, incorporándolos a la Nación. II. Para erigir los territorios en Estados, cuando tengan una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para promover a su existencia política III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites existentes, siempre que lo pida una población de ochenta mil habitantes, justificando tener los elementos necesarios para proveer su existencia política. Oirá en todo caso a las legislaturas de cuyo territorio se trate, y su acuerdo sólo tendrá efecto si lo ratifica la mayoría de las legislaturas de los Estados. IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcación de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso. V. Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación. VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales. VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo. IX.- Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de estado a	Art. 73. - El congreso tiene facultad: I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal. II. Para erigir los territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política. III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto: 1o. - Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos. 2o. - Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política. 3o. - Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva. 4o. - Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido. 5o. - Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras. 6o. - Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los

TEMA	CONSTITUCION DE 1824	CONSTITUCION DE 1836 (SIETE LEYES)
	<p>Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado.</p> <p>XXX.- Dar leyes y decretos para el arreglo de la administración interior de los territorios.</p> <p>XXXI.- Dictar todas las leyes y decretos que sean conducentes para llenar los objetos de que habla el art. 49, sin mezclarse en la administración interior de los Estados.</p>	

BASES ORGANICAS DE 1843.	CONSTITUCION DE 1857	CONSTITUCION DE 1917.
<p>XIX.- Dar leyes excepcionales para la organización política de alguno ó algunos Departamentos, por iniciativa del Presidente de la República.</p>	<p>Estado se establezcan restricciones onerosas. X.- Para establecer las bases generales de la legislación mercantil. XXIII.- Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera, y adoptar un sistema general de pesos y medidas. XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes, y todas las otras concedidas por esta Constitución á los Poderes de la Unión.</p>	<p>Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate. 7o. - Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de las legislaturas de los demás Estados. IV.- Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan carácter contencioso. V.- Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación. VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes: 1a. - El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y poder contribuir a los gastos comunes. 2a. - Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa. 3a. - El Gobierno del Distrito Federal y de los territorios estarán a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República, y de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República. 4a. - Los Magistrados y los Jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigirá en Colegio Electoral en cada caso. VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. IX.- Para expedir aranceles sobre comercio extranjero y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones. X.- Para legislar en toda la República sobre Minería, Comercio, Instituciones de Crédito, y para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución. XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal. XVIII.- Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que esta debe tener, determinar el valor de la extranjera, y adoptar un sistema</p>

TEMA	CONSTITUCION DE 1824	CONSTITUCION DE 1836 (SIETE LEYES)
PRINCIPALES OBLIGACIONES DE LOS MEXICANOS.		Art.3 (Ley Primera). -Son obligaciones del mexicano: II.-Cooperar a los gastos del Estado con las contribuciones que establezcan las leyes y le comprendan.
GARANTIA DE SEGURIDAD JURIDICA.		
ATRIBUCIONES DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.		
FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.	Art. 137. - Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes: I.- Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la Federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un Estado, y uno o más vecinos de otro, o entre particulares sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó.	

BASES ORGANICAS DE 1843.	CONSTITUCION DE 1857	CONSTITUCION DE 1917.
		<p>general de pesas y medidas. XXV.- Para constituirse en Colegio Electoral y nombrar a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados y Jueces de Distrito Federal y Territorios. XXXI. 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.</p>
<p>Art. 14. - Es obligación del mexicano, contribuir a la defensa y a los gastos de la Nación.</p>	<p>Art. 31 Es obligación de todo mexicano: I.-... II.-Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.</p>	<p>Art. 31. - Son obligaciones de los mexicanos: IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.</p>
		<p>Art.18.- Párrafo Segundo Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal- colonias penitenciarias o presidios- sobre la base del trabajo como medio de regeneración.</p>
		<p>Art. 102. - Párrafo Tercero El Procurador General de la República interviene personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los Ministros, Diplomáticos y Cónsules Generales, y en aquéllos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado, En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.</p>
<p>Art. 118. - Son Facultades de la Corte Suprema de Justicia: V.- Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un Departamento intentare contra otro, o los particulares contra un Departamento, cuando se reduzca a un juicio verdaderamente contencioso.</p>	<p>Art. 98. - Corresponde á la Suprema Corte de Justicia, desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte.</p>	<p>Art. 105. - 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 fuese parte.</p>

TEMA	CONSTITUCION DE 1824	CONSTITUCION DE 1836 (SIETE LEYES)
OTRAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION	Art.137.- Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes: IV.- Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre estos y de los Estados y las que se muevan entre los de un Estado y los de otro.	Art. 12 (Ley Quinta). -Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, son: V.- Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales o juzgados de diversos Departamentos o fueros.
REGULACION DE LA PROCEDENCIA GENERICA DEL JUICIO DE AMPARO ANTE LOS TRIBUNALES FEDERALES.		
SISTEMA CONSTITUCIONAL RELATIVO AL EJERCICIO DE LA FUNCION JURISDICCIONAL	Art. 143. - Los Estados Unidos Mexicanos se dividirán en cierto número de distritos, y en cada uno de estos habrá un juzgado, servido por un juez letrado, en que se conocerá, sin apelación de todas las causas civiles en que esté interesada la federación, y cuyo valor no exceda de quinientos pesos; y en primera instancia, de todos los casos en que deban conocer en segunda los tribunales de circuito.	Art. 22 (Ley Quinta). - Las atribuciones de estos tribunales son las que siguen. I.- Conocer en segunda y tercera instancia de las causas civiles y criminales pertenecientes a su respectivo territorio en primera y segunda de las civiles de los Gobernadores de los Departamentos, cuya capital esté más inmediata, y de las civiles y criminales comunes de los magistrados superiores de éstos.

BASES ORGANICAS DE 1843.	CONSTITUCION DE 1857	CONSTITUCION DE 1917.
<p>Art. 118. - Son Facultades de la Corte Suprema de Justicia: X.- Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales y juzgados de diversos Departamentos o fueros.</p>	<p>Art.99.- Corresponde también a la Suprema Corte de Justicia, 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.</p>	<p>Art. 106. - Corresponde también a la Suprema Corte de Justicia 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.</p>
	<p>Art. 101. - Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: II. Por leyes ó actos de la autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados. III. Por leyes ó actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.</p>	<p>Art. 103.- 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. III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.</p>
	<p>Art. 97.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que las aplicación sólo afecte intereses de particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y los tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorio de la Baja California. III. De aquellas de las que la Federación fuere parte. IV. De las que se susciten entre dos ó más Estados. V. De las que se susciten entre un Estado y uno ó más vecinos.</p>	<p>Art. 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjerías. Cuando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determinare la ley. III.- De aquellas en que la Federación fuese parte. IV.- De las que se susciten entre dos o más Estados, o en un Estado y la Federación, así como de los que sugieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un Estado. V.- De las que surjan entre un Estado y uno ó más vecinos de otro.</p>

TEMA	CONSTITUCION DE 1824	CONSTITUCION DE 1836 (SIETE LEYES)
FORMA DE GOBIERNO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.	Art. 157 El gobierno de cada Estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes, legislativo, ejecutivo, y judicial; y nunca podrán unirse dos o más de ellos en una corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un solo individuo.	Art.4 (Ley Sexta).- El gobierno interior de los Departamentos estará a cargo de los gobernadores con sujeción al gobierno general.
FACULTADES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	Art. 162.- Ninguno de los Estados podrá: V.- Entrar en transacción o contrato con otros Estados de la Federación, sin el consentimiento previo del Congreso General, o su aprobación posterior, si la transacción fuere arreglo de límites.	
FACULTAD IMPOSITIVA DE LA FEDERACION Y DE LOS ESTADOS	Art.162.- Ninguno de los Estados podrá: V.- Entrar en transacción o contrato con otros Estados de la Federación, sin el consentimiento previo del congreso general, o su aprobación posterior, si la transacción fuere sobre arreglo de límites.	

BASES ORGANICAS DE 1843.	CONSTITUCION DE 1857	CONSTITUCION DE 1917.
<p>Art. 131.- Cada Departamento tendrá una asamblea, compuesta de un número de vocales que no pase de once, ni baje de siete, a juicio, por esta vez, de las actuales juntas departamentales. El número de suplentes será igual al de propietarios.</p>	<p>Art. 109.- Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular.</p>	<p>Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:</p> <p>I. -Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.</p> <p>II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.</p> <p>III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.</p>
	<p>Art. 110.- 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.</p>	<p>Art. 116.- Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión.</p>
	<p>Art. 111.- Los Estados no pueden en ningún caso:</p> <p>I. Celebrar alianza, o tratado ó coalición con otro Estado, ni con potencias extranjeras. Exceptuándose la coalición que pueden celebrar los Estados fronterizos para la guerra ofensiva ó defensiva contra los bárbaros.</p> <p>II.- Expedir patentes de corso ni de represalias.</p> <p>III.- Acuñar moneda, emitir papel moneda ni papel sellado.</p>	<p>Art. 117.- Los Estados no pueden en ningún caso:</p> <p>I. Celebrar tratado, alianza o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.</p> <p>II.-Expedir patentes de corso ni de represalias.</p> <p>III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.</p> <p>IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.</p> <p>V.- Prohibir ni gravar directa o indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.</p> <p>VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales, con impuestos o derechos cuya extensión se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.</p> <p>VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.</p>

TEMA	CONSTITUCION DE 1824	CONSTITUCION DE 1836 (SIETE LEYES)
FACULTAD IMPOSITIVA DE LA FEDERACION Y DE LOS ESTADOS.	<p>Art. 162.- Ninguno de los Estados podrá:</p> <p>I.- Establecer sin el consentimiento del Congreso general derecho alguno de tonelaje ni otro de puerto.</p> <p>II.- Imponer sin consentimiento del Congreso General contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, mientras la ley no regule como deban hacerlo.</p> <p>III.- Tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra sin el consentimiento del Congreso General.</p> <p>IV.- Entrar en transacción con alguna potencia extranjera, ni declararle la guerra, debiendo resistirle en caso de actual invasión, o en tan inminente peligro que no admita demora; dando inmediatamente cuenta en estos casos al Presidente de la República.</p>	<p>Art. 15(Ley Sexta).- Restricciones de los gobernadores y juntas departamentales:</p> <p>I.- Ni con el título de arbitrios ni con cualquiera otro, podrán imponer contribuciones, sino en los términos que expresa esta ley, ni destinarlas a otros objetos que son señalados por la misma.</p> <p>II.- No podrán adoptar medida alguna para el levantamiento de fuerza armada, sino en caso que expresamente estén facultados por las leyes para este objeto, o en el de que se les ordene por el gobierno general.</p>
PROMULGACION DE LAS LEYES FEDERALES.	<p>Art. 161.- Cada uno de los Estados tiene obligación:</p> <p>III.- De guardar y hacer guardar la constitución y leyes generales de la Unión, y los tratados hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la federación con alguna potencia extranjera.</p>	<p>Art.7 (Ley Sexta).-Toca a los Gobernadores:</p> <p>III.- Cumplir y hacer cumplir los decretos y ordenes del Gobierno General y las disposiciones de la Junta departamental, previa la aprobación del Congreso, en los casos que la necesiten, según está ley.</p>
COMPETENCIA LOCAL.	<p>Art. 145.- En cada uno de los Estados de la Federación se prestará entera fe y crédito a los actos, registros y procedimientos de los jueces y demás autoridades de los otros Estados. El Congreso general uniformará las leyes, según las que deberán probarse dichos actos, registros y procedimientos.</p>	
OBLIGACIONES DE LOS PODERES DE LA UNION		
DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS.		

BASES ORGANICAS DE 1843.	CONSTITUCION DE 1857	CONSTITUCION DE 1917.
	<p>Art. 112.- Tampoco pueden sin consentimiento del Congreso de la Unión:</p> <p>I.- Establecer derecho de tonelaje ni otro alguno de puerto, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.</p> <p>II.- Tener en ningún tipo de tropa permanente, ni buques de guerra.</p> <p>III.- Hacer la guerra por sí, a alguna potencia extranjera. Exceptuándose los casos de invasión o de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediatamente al Presidente de la República.</p>	<p>Art. 118.- Tampoco pueden sin consentimiento del Congreso de la Unión:</p> <p>I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.</p> <p>II.- Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.</p> <p>III.- Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.</p>
<p>Art. 140.- Son obligaciones de los Gobernadores de los Departamentos:</p> <p>I.-...</p> <p>II.- Publicar las leyes y decretos de Congreso Nacional, y los decretos del Presidente de la República, a más tardar, el tercer día de su recibo, haciendo que tengan su cumplimiento dentro del territorio en que ejercen sus funciones.</p>	<p>Art. 114.- Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.</p>	<p>Art. 120.- Los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.</p>
	<p>Art. 115.- En cada Estado de la Federación, se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y otros procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso puede, por medio de leyes generales, prescribir la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos.</p>	<p>Art. 121.- En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:</p> <p>I.- Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio, y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.</p>
	<p>Art.116.- Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violación exterior. En caso de sublevación extranjera interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado o por su Ejecutivo si aquella no estuviere reunida.</p>	<p>Art. 122.- Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.</p>
	<p>Art. 117.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.</p>	<p>Art. 124.- Las facultades que no están concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.</p>

TEMA	CONSTITUCION DE 1824	CONSTITUCION DE 1836 (SIETE LEYES)
FACULTAD DE LOS PODERES DE LA UNION EN MATERIA DE CULTO RELIGIOSO.		
FACULTAD PRIVATIVA DE LA FEDERACION		
SITUACION DE LOS BIENES INMUEBLES DESTINADOS POR EL GOBIERNO DE LA UNION AL SERVICIO PUBLICO O AL USO COMUN.		
SUPREMACIA FEDERAL.		

BASES ORGANICAS DE 1843.	CONSTITUCION DE 1857	CONSTITUCION DE 1917.
	<p>Art. 123.- Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes.</p>	<p>Art. 130.- 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. Párrafo Séptimo. Las legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos.</p>
	<p>Art. 124.- Para el día 1o. junio de 1858, quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la República.</p>	<p>Art. 131.- Es facultad privativa de la federación gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del Art. 117.</p>
	<p>Art. 125.- Estarán bajo la inmediata inspección de los poderes federales, los fuertes, cuarteles, almacenes de depósitos y demás edificios, necesarios al gobierno de la Unión.</p>	<p>Art. 132.- Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al mal uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para lo que estén igualmente los que en lo sucesivo adquiera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva.</p>
	<p>Art. 126.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.</p>	<p>Art. 133.- Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.</p>

TEMA	CONSTITUCION DE 1824	CONSTITUCION DE 1836 (SIETE LEYES)
REFORMAS DE LA CONSTITUCION.	<p>Art.166.- Las legislaturas de los Estados podrán hacer observaciones, según les parezca conveniente, sobre determinados artículos de esta constitución y de la acta constitutiva; pero el congreso general no las tomará en consideración sino precisamente el año de 1830.</p> <p>Art. 167.- El congreso en este año se limitará a calificar las observaciones que merezcan sujetarse a la deliberación del congreso siguiente, y esta declaración se comunicará al presidente, quien la publicará y circulará sin poder hacer observaciones.</p> <p>Art.168.- El congreso siguiente, en el primer año de sus sesiones ordinarias, se ocupará de las observaciones sujetas a su deliberación, para hacer las reformas que crea convenientes; pues nunca deberá ser uno mismo el congreso que haga la calificación prevenida en el artículo anterior, y el que decrete las reformas .</p> <p>Art.169.- Las reformas o adiciones que se propongan en los años siguientes al de 30, se tomarán en consideración por el congreso en el segundo año de cada bienio, y si se calificaren necesarias, según lo prevenido en el artículo anterior, se publicará esta resolución para que el congreso siguiente se ocupe de ellas.</p> <p>Art. 170.- Para reformar o adicionar esta constitución o la acta constitutiva, se observarán además de las reglas prescritas en los artículos anteriores, todos los requisitos prevenidos para la formación de las leyes, a excepción del derecho de hacer observaciones concedido al presidente en el artículo 106.</p> <p>171. Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados.</p>	<p>Art. 1. (Ley séptima).- Al día siguiente al que señalará la convocatoria para la elección de diputados, se verificará la de juntas departamentales, calificando estas elecciones donde no haya junta saliente, el ayuntamiento de la capital con sujeción a lo que resolviere el senado.</p> <p>Art. 3. (Ley Séptima) Una Comisión de diez y nueve representantes, nombrados por el congreso, a pluralidad de votos, desempeñará en esta vez las funciones electorales que debería desempeñar la sola cámara de diputados, por el párrafo 6º, art. 3º de la segunda ley constitucional, y 1º del art. 1º del art. 8º de la tercera; y las que correspondían solo al senado por la cuarta ley, y artículos 5, 10, 11 y 14 de la quinta ley constitucional.</p>

BASES ORGANICAS DE 1843.	CONSTITUCION DE 1857	CONSTITUCION DE 1917.
	<p>Art. 127.- La Presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución , se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el computo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.</p>	<p>Art.135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas, y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.</p>

Compilación y elaboración de cuadro: Angélica Zarahy Reyes Salazar

Conclusiones

En el cuadro comparativo anterior hemos presentado de manera esquemática las normas que han regido la vida constitucional de nuestro país, en lo que corresponde a diversos preceptos federalistas.

Como se señala en capítulo específico, el régimen federal implantado en la Constitución Política de 1824, fue obstaculizado por un ominoso retroceso centralista plasmado en las “Siete Leyes” de 1836 y en las “Bases Orgánicas” de 1843. Más tarde el Constituyente de 1857, en sesión plenaria, acordó retomar los postulados federalistas ante la anarquía suscitada en la etapa “santanista”. Sin embargo, a partir de su nacimiento, tendría una existencia dividida y azarosa, prevaleciendo formalmente hasta la aprobación de la Constitución del 5 de febrero de 1917.

También hemos precisado que la Constitución de 1843 invocó en primera instancia el concepto de soberanía, como notoria modificación a lo establecido en 1824, retomado por el Constituyente de 1857, citado en los Art. 39 y 41; reitera la doctrina de soberanía popular, reconociendo al pueblo el derecho inalienable de alterar o modificar la forma de gobierno y creando, además, los poderes a través de los cuales puede ejercerla, ya que los Poderes de la Unión no actúan por sí mismos, sino en representación del pueblo.

Asimismo, como consecuencia inmediata de los dos artículos anteriores, en 1857 se perfecciona la estructura del Estado Mexicano, haciendo una división de la soberanía y confiriéndola a la Federación en lo exterior y conservándola para los Estados en cuanto a su régimen interior (Art.40). De lo que se infiere, como se precisa en el capítulo correspondiente, que en el esquema constitucional existe una descentralización política y administrativa, mediante la distribución de competencias.

Del cuadro expuesto, se deduce que la Constitución de 1824, contemplaba la forma de gobierno de las entidades federativas (Art. 157), no así por lo que respecta al Municipio ya que, consideramos hipotéticamente, que esto se debió a una interpretación ortodoxa del sistema federal en boga, dejándolo como materia exclusiva del régimen interior de los Estados. En la actualidad el municipio mexicano conserva características muy definidas, basadas en los antecedentes de la colonia, evolucionando consecutivamente en materia política y administrativa como producto primordial de nuevos requerimientos. El quehacer legislativo ha sido el garante para el establecimiento de nuevas vertientes, reforzando sus principios y enarbolando la voluntad popular; es por eso que hasta 1917 surge por primera vez en el texto constitucional, el Municipio Libre (Art. 115), como base de la organización política y administrativa de los Estados dotados de personalidad jurídica propia. Sin embargo los Arts. 117 y 118, imponen a éstos, diversas normas regulatorias que implican la conservación del Pacto Federal.

En el proceso de evolución política federalista, se han hecho modificaciones a figuras jurídicas que hacen referencia a cuestiones administrativas, judiciales y fiscales; tal es el caso, entre otros, de la aparición de la figura del Procurador General de la República, con lo que se amplía el ámbito competencial y jurisdiccional plasmado en el Art. 102 Constitucional.

En suma, la transición de las modificaciones constitucionales desde un punto de vista pragmático, se ha plasmado como resultado del acontecer histórico en el entorno político, social, administrativo y económico, mediante postulados doctrinarios de claro corte federal, cuyo objetivo superlativo es la convivencia armónica entre los Estados, con lo que históricamente quedó demostrado, que el federalismo en su devenir jurídico y político es un afluente en constante evolución.

b) Reformas Constitucionales de 1928 - 1995

ARTICULO QUE SE REFORMA	FECHA DE PUBLICACION EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION	OBJETIVO DE LA REFORMA POR MATERIA	COMPETENCIA
18, Párrafo Segundo	1) 23 - II - 1965	Se estructuraron los párrafos segundo, tercero y cuarto, para establecer: A) La separación de las mujeres delincuentes en lugares distintos a los destinados a los hombres, B) Obligar a los estados a seguir una conducta similar en este aspecto, siguiendo la práctica impuesta desde hace varios años en los reclusorios de la federación; C) Organizar el sistema penal del país sobre la base del trabajo, la capacitación y la educación, como medios apropiados para la readaptación del delincuente; D) Permitir la celebración de convenios entre la Federación y los Gobiernos estatales, con objeto de que los reos sentenciados por delitos del orden común extinguieran su condena en establecimientos del Ejecutivo Federal, y E) Crear Instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.	*
27, Párrafo Primero	Texto no reformado	Este párrafo señala que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación , la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.	**
27, Párrafo Segundo	Texto no reformado	Párrafo relativo a que las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.	**
27, Párrafo Tercero	2) 10-I-1934	Se modifica la tercera y cuarta parte, agregándose lo relativo a los derechos de los núcleos de población que carecían de tierras y aguas.	

- * Facultad Concurrente
- ** Facultad Explícita
- *** Facultad Implícita

27, Párrafo Tercero	3) 06-II-1976	Reforma que establece las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y el destino de tierras, aguas y bosques, así como la regulación de los centros de población y el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación.	**
27, Párrafo Tercero	4) 06-I-1992	Reforma que señala lo relativo a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como el fomento de la agricultura, ganadería, silvicultura y demás actividades económicas del medio rural.	**
27, Párrafo Cuarto	5) 20-I-1960	Reforma que modifica la parte final del presente párrafo , en lo relativo a que corresponde a la Nación el dominio directo del espacio situado sobre el territorio nacional en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.	**
27, Párrafo Quinto	6) 21-IV-1945	Reforma que modifica la segunda parte del mencionado párrafo, en lo referente a que las aguas del subsuelo pueden ser apropiadas por el dueño del terreno, excepto cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos.	**
27, Párrafo Quinto	7) 20-I-1960	Reforma que señala que son propiedad de la Nación, entre otras, los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley.	**
27, Fracción VII Párrafos primero y segundo.	8) 10-I-1934	Reformada la fracción séptima, pasando a ser fracción sexta y se establece que fuera de las perforaciones a que se refieren las fracciones tercera, cuarta, quinta, así como de los núcleos de población que de hecho y por derecho guarden el estado comunal o de los núcleos dotados, restituidos y constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el D.F., los territorios o municipios de toda la república tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.	*
27, Fracción VII párrafo primero	9) 8-X-1974	Reforma mediante la cual el texto suprime la alición a los territorios.	**

27, Fracción VII	10) 6-I-1992	Reforma consistente en que los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para servicios públicos.	*
27, Fracción VII Párrafo segundo	11) 10-I 1934	Se reforma la fracción séptima, pasando a ser fracción sexta, estableciéndose que 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 y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente	*
31, Fracción IV	12) 2 5-X-1993	Reforma que incluye al Distrito Federal como otra entidad facultada para recibir contribuciones y asignarlas al gasto público.	**
39,	Texto no reformado	Este dispositivo legal establece, que 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 el tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.	**
40,	Texto no reformado	Este artículo consagra, 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.	**
41, Primer Párrafo	Texto no reformado	Este párrafo se refiere, a que 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 su 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.	*
41,	13) 06-XII-1977	Reforma y adición de cinco párrafos en los que se establecieron las bases para la creación de un sistema plural de partidos políticos incluyendo el acceso institucional a fuerzas políticas que antes actuaban en el anonimato y garantizandoles un mínimo de elementos indispensables para su desarrollo.	*

41,	14) 06-IV-1990	Adición de seis párrafos, a través de los cuales se establecieron varias instituciones y figuras jurídicas para el sistema político-electoral mexicano.	*
41,	15) 03-IX-1993.	Se adiciona con un párrafo sexto; los párrafos sexto, séptimo, octavo y noveno, se recorren en su orden para quedar como párrafos séptimo, octavo, noveno y décimo; se modifica y se recorre, en su orden el párrafo décimo para quedar como párrafo décimo primero; se deroga el párrafo décimo primero y se adicionan los párrafos décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto y décimo séptimo; se recorre el párrafo décimo segundo para quedar como párrafo décimo octavo; y se adicionan los párrafos décimo noveno y vigésimo. Estos párrafos versan sobre el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas serán reguladas conforme lo establezca la ley. Asimismo se establece que el Tribunal Federal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional electoral.	**
41,	16) 19-IV-1994	Reforma y adición de cuatro párrafos relativos, al sistema de medios de impugnación electoral, así como la estructura, competencia e integración del Tribunal Federal Electoral.	**
42,	17) 18-I-1934	Reforma que suprime la mención a la Isla de la Pasión (Clipperton), en cumplimiento del laudo arbitral que otorgó el dominio de dicha isla a Francia.	**
42,	18) 20-I-1960	Reforma que determina con precisión las zonas espaciales, terrestres, marítimas, submarinas y aéreas que estarán sometidas al ámbito espacial de validez del Estado Mexicano.	**
43,	19) 07-II-1931	Reforma que contempló la división de Baja California en dos territorios.	**
43,	20) 19-XII-1931	Se suprimió el territorio de Quintana Roo.	**
43,	21) 16-I-1935	Quintana Roo fue reinstaurado como territorio federal.	**

43,	22)16-I-1952	Se plasmó la categoría de Estado para el territorio norte de Baja California.	**
43,	23) 08-X-1974	Los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo, fueron erigidos Estados.	**
45,	24) 07-II-1931	Reforma que añade que la línea divisoria entre los territorios de Baja California Norte y Sur, será el paralelo 28° de latitud norte.	**
45,	25)19-XII-1931	Adición de cuatro párrafos, en los que se señala la ampliación de la superficie de los Estados de Yucatán y Campeche.	**
45,	26) 22-III-1934	Adiciona dos párrafos en los que se señalan, en el primero, que las Islas de Cozumel, Cancún, Mujeres, Blanca Contoy, Holbox y los cayos adyacentes, quedan sujetos a la jurisdicción del Estado de Yucatán, y en el segundo, se establece que los islotes y cayos adyacentes, situados desde la bahía de la Ascensión, hacia el sur del Mar Caribe, quedan sujetos a la jurisdicción del Estado de Campeche.	**
45,	27)26-I-1935	Reforma mediante la cual se establece que los Estados y Territorios de la Federación conservarán su extensión y límites que tenían antes de las reformas constitucionales del 14 de diciembre de 1931 y 10 de enero de 1934. Asimismo se aclara la línea divisora entre los territorios norte y sur de Baja California.	**
45,	28) 16-I-1952	Reforma que restablece el texto original, el cual señala que los Estados y Territorios de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.	**
45,	29) 08-X-1974	Reforma que suprime la palabra “territorios”.	**
46,	30) 17-III-1987	Reforma que abrogó el texto del Art. 46 y en su lugar estableció el texto de lo que era el Art. 116, en el sentido de que los Estados pueden arreglar, por convenios amistosos, sus respectivos límites, pero con la aprobación del Congreso de la Unión.	*
48,	31) 20-I-1960	Reforma que incorpora a los cayos, arrecifes, plataforma continental, zócalos submarinos de las islas, mares territoriales, aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, al gobierno federal.	**

49,	32) 12-VIII-1938	Reforma que establece la prohibición de facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar, excepto en los casos previstos en el Art. 29 Constitucional, referente a los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.	**
49,	33) 28-III-1951	Reforma que agrega otra excepción al otorgamiento de facultades legislativas al Ejecutivo, correspondientes a las contenidas en el segundo párrafo del Art. 131 Constitucional, relativas al aumento, disminución o supresión de cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.	**
50,	Texto no reformado	Este numeral señala, que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.	**
73, Fracción I	34) 08-X-1974.	Reforma que suprime el concepto "territorios".	**
73, Fracción II	35) 08-X-1974	Esta fracción establecía, que el Congreso tenía facultad para erigir los territorios en Estados cuando hayan tenido una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política. (Derogada).	**
73, Fracción III Párrafos primero al séptimo.	Texto no reformado	Esta fracción, señala la formación en el territorio de otras entidades federativas, así como las formalidades para tal efecto.	**
73, Fracción IV	Texto no reformado	Fracción que versa, sobre la facultad que tiene el Congreso de resolver las diferencias que se produzcan entre los Estados por cuestiones de límites territoriales.	**
73, Fracción V	Texto no reformado	Esta fracción establece que el Organismo Legislativo Federal está facultado para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación	**

73, Fracción VI Bases 1a., 2a. 3a. y 4a.	36) 20-X-1928	Reforma de la fracción VI y las bases 1a, 2a. y 3a.; mediante la cual se faculta al Presidente de la República, para estar a cargo del Distrito Federal y a los gobernadores, el gobierno de sus respectivos territorios.	**
73, Fracción VI	37) 15-XII-1934	Reforma al último párrafo de la base 4a. de la Fracc. VI, en la que se señala que los magistrados y jueces durarán en sus cargos seis años, excepto cuando observen mala conducta, de acuerdo con lo que establece el Art. 111 Constitucional, previo el juicio de responsabilidad.	**
73, Fracción VI	38) 14-XII-1940	Adición de un segundo y tercer párrafos a la base 2a. de la Fracc. VI; consistentes en que los territorios se dividirán en municipalidades y cada uno de éstos estará a cargo de un ayuntamiento.	**
73, Fracción VI	39) 21-IX-1944	Reforma a la Fracc. VI, base 4a., en el último párrafo; en lo referente a los nombramientos de los miembros del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.	**
73, Fracción VI	40) 19-II-1951	Reforma a los párrafos cuarto y sexto de la base 4a. de la Fracc. VI; consistente en que los jueces de primera instancia, menores, correccionales y otros, que residen en el D.F. y en los territorios, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del D.F., asimismo, durarán en su cargo seis años, pudiendo ser reelectos.	*
73, Fracción VI	41) 08-X-1974	Derogación de las bases 2a. y 3a. de la Fracc. VI, las cuales, la primera de ellas versaba sobre la nueva organización de los ayuntamientos y la segunda lo relativo a la estructura del gobierno del Distrito Federal y de los territorios, así como de sus funciones	*
73, Fracción VI	42) 08-X-1974	Se reforman las bases 4a. , en su primero y cuarto párrafos, y 5a; en relación con los nombramientos de los miembros del Tribunal Superior de Justicia y la competencia del Ministerio Público en el Distrito Federal.	**

73, Fracción VI	43) 06-XII-1977	Adición a la base 2a. de la fracción VI; mediante la cual se señala que los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular.	**
73, Fracción VI	44) 28-XII-1982	Reforma al último párrafo de la base 4a. de la fracción VI, mediante la cual se modifica el dispositivo legal para regir la destitución de los miembros del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en los términos del Título Cuarto de la Constitución.	**
73, Fracción VI	45) 10-VIII-1987	Reforma a la base 2a. de la fracción VI, mediante la cual se hace alusión a que la ley orgánica correspondiente establecerá los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del D.F.	**
		Adición a la base tercera, en el sentido de crear una Asamblea de Representantes en el D.F., así como su integración y facultades de la misma.	**
		Adición a la base cuarta, en lo relativo al establecimiento del derecho de iniciativa popular.	
		El texto anterior de la base 4a. reformada, pasa a formar parte de la base 5a., asimismo, el texto de la base 5a., pasa a formar parte de la base 6a.	
73, Fracción VI	46) 06-IV-1990	Reforma al párrafo tercero de la base 3a., de la Fracc. VI y adición de ocho párrafos intermedios, relativos a la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal.	**
73, Fracción VI	47) 25-X-1993	Reforma a la fracción VI, en lo referente a la facultad del Congreso para expedir el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al mismo, salvo en las materias conferidas a la Asamblea de Representantes; asimismo para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos. Se faculta al Congreso para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo.	**
73, Fracción VII	Texto no reformado	Esta fracción hace referencia a la facultad que tiene el Congreso para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.	
73, Fracción XVII	Texto no reformado	Fracción que establece, que el Congreso tiene la facultad de dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, así como para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.	**

73, Fracción XXV	48) 20-VIII-1928	Se deroga la fracción XXV, la cual versaba sobre la facultad que tenía el Congreso para constituirse en Colegio Electoral, y nombrar a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación así como a los Magistrados y Jueces del Distrito Federal y territorios.	**
73, Fracción XXV	49) 13-XII-1933	Se reforma, en el sentido de que el Congreso tiene facultad para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación científica de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones, así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República.	*
73, Fracción XXV	50) 13-I-1966	Adición relativa a la facultad que tiene el Congreso para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional.	**
73, Fracción XXVI	51) 20-VIII-1928	Se deroga dicha fracción la cual versaba sobre la facultad que tenía el Congreso para aceptar las renunciaciones de los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Magistrados y Jueces del Distrito Federal y territorios, y nombrar los sustitutos de dichos funcionarios en sus faltas temporales o absolutas.	**
73, Fracción XXVI	52) 29-IV-1933	Reforma de dicho dispositivo legal mediante la cual se faculta al Congreso para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que debe sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.	**

73, Fracción XXIX	53) 24-X-1942	Se adicionó la presente fracción, con el objeto de conceder facultad al Congreso para establecer contribuciones sobre distintas ramas, entre otras: comercio exterior, energía eléctrica, producción y consumo de tabaco labrado etc.	*
73, Fracción XXIX Inciso g.	54) 10-II-1949	Se adicionó el inciso g) de la fracción XXIX, a efecto de otorgar atribución al Congreso para señalar contribuciones a la producción y consumo de cerveza.	*
73, Fracción XXXI	55) 24-X-1942	Se reforma la fracción XXXI por la fracción XXX la cual establece que el Congreso tiene facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias, con objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas la otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.	***
76, Fracciones V y VIII	56) 20-VIII-1928	Adición de dos fracciones y se incorpora un nuevo texto a la fracción VIII: consistentes, entre otras facultades, la de otorgar o negar la aprobación a los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte de Justicia, así como declarar justificada o no la petición de destitución de autoridades judiciales que hiciere el Presidente de la República. El texto anterior de esta fracción pasa a formar parte de la fracción VI y el de ésta, pasa a la VII; el texto de la fracción VII pasa a formar parte de la X. La fracción sexta señala que es facultad del Senado resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos acuda 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. Por su parte la fracción séptima establece que el Senado tiene facultad para erigirse en jurado de sentencia, para conocer en juicio político las faltas u omisiones que cometen los servidores públicos. Y por lo que hace a la fracción décima esta señala que el Senado tiene entre otras facultades, las demás que la misma constitución le atribuye.	** ** **
102 Párrafo Tercero	57) 25-X- 1967	Reforma en relación con la participación del Procurador General de la República, en lo referente a las controversias que se suscitaren entre dos o más	*

		Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado.	
103, Fracciones II y III	Texto no reformado	Este dispositivo legal, establece que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: Fracción II; por leyes o actos de la autoridad Federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del D.F., y Fracción III por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del D. F. que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.	*
104, Fracción IV	58) 30-XII-1994	Esta fracción hace referencia, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer de las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, Constitucional.	*
104, Fracción V	Texto no reformado	Por lo que se refiere a la fracción quinta establece que los tribunales de la Federación son competentes para conocer de las controversias que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro.	*
105,	59) 25-X-1967	Reforma en la frase final de dicho artículo, respecto que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de los conflictos que surjan 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”.	*
105,	60) 25-X-1993	Reforma en lo relativo a la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer de las controversias que se susciten entre uno o más Estados y el Distrito Federal.	*
105,	61) 31-XII-1994	Reforma en la que se facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer sobre las controversias entre la Federación, Estados, Municipios y Poderes Federales.	*
106,	62) 7-IV-1986	Reforma que facultad al Poder Judicial de la Federación, para conocer de los conflictos de competencia que se susciten entre los diversos tribunales del país.	*

106,	63) 31-XII-1994	Reforma en el sentido de que corresponde al Poder Judicial de la Federación, dirimir las controversias que por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, Estados ó del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro o entre los de un Estado y los del Distrito Federal.	*
115, Párrafo Primero	Texto no reformado	El presente párrafo establece la estructura administrativa y política de los Estados. En efecto, se precisa que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.	**
115, Fracción I	64) 29-IV-1933	Reforma y adición de los incisos a) y b) y de cinco párrafos, mediante los cuales se establece el principio de la no reelección inmediata para todos los funcionarios de los ayuntamientos.	**
115, Fracción I	65) 12-11-1947	Adición de un párrafo segundo a la fracción I, pasando el anterior a ser párrafo tercero, en donde se establece que los municipios serán administrados por sus ayuntamientos y se otorga por primera vez el derecho a la mujer de participar en asuntos políticos electorales a nivel municipal.	**
115, Fracción I	66) 17-X-1953	Derogación del segundo párrafo y reforma del tercer párrafo, pasando a ser segundo de la misma fracción, donde se establece la no reelección de los presidentes municipales, regidores y síndicos para un periodo inmediato, como propietarios o suplentes, cuando sean propietarios.	**
115, Fracción I	67) 3-II-1983	Adición de los párrafos tercero, cuarto y quinto. El párrafo tercero establece que las legislaturas locales por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a algunos 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.	**

115, Fracción I	67) 3-II-1983	<p>Por su parte el párrafo cuarto señala, que en caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia y por 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 periodos respectivos.</p> <p>Y por último el párrafo quinto prevé que si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.</p>	**
115, Fracción II	68) 3-II-1983.	<p>Se reforma dicha fracción, en virtud de la cual la fracción tercera, pasa a ser la fracción segunda y se adiciona un párrafo mediante el cual se establece que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejaran su patrimonio conforme a la ley .</p> <p>Se adiciona el párrafo segundo, que establece que los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer la legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.</p>	**
115, Fracción III	69) 20-VIII-1928	<p>Reforma al 4o. párrafo de la fracción III, cuya esencia radica en autorizar a las entidades federativas para modificar el número de representantes en las legislaturas locales.</p>	**
115, Fracción III	70) 29-IV-1933	<p>Se reforma y adicionan los incisos a) y b) y cinco párrafos. Los incisos a) y b) establecen que nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:</p> <p>a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional aún cuando tenga distinta denominación ;</p> <p>b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que bajo cualquier denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.</p>	**

115, Fracción III	70) 29-IV-1933	<p>El primer párrafo que se reforma es el relativo a que los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de cuatro años.</p> <p>El segundo párrafo establece que la elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas. Y por último el párrafo tercero prevé, que 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 interino, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.</p>	<p>**</p> <p>**</p>
115, Fracción III	71) 08-I-1943	Reforma al párrafo tercero de la fracción III, en la cual se amplió el período constitucional de los ejecutivos locales.	**
115, Fracción III	72) 06-XII-1977	Adición a la fracción III con un último párrafo, mediante el cual se inserta el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional de ayuntamientos de municipios, cuya población fuese de 300 mil o más habitantes.	**
116,	73) 17-III-1987	Reforma que integra seis fracciones, referentes a la elección de gobernador y diputados locales y estatales; la organización del poder judicial en los Estados; la facultad de instituir tribunales de lo contencioso administrativo; asimismo se establece las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores y la celebración de convenios entre la Federación, Estados y Municipios.	*
116,	74) 31-XII-1994	Se reforma la fracción III, párrafo tercero, en el sentido de que no pueden ser magistrados las personas que hayan ocupado los cargos de Secretario, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación; se deroga el párrafo quinto, hecho lo cual se recorre la numeración.	**
117, Fracción I	Texto no reformado	Este precepto legal señala que los Estados no pueden en ningún caso: celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras.	**

117, Fracción II	75) 21-X-1966	Esta fracción establecía, que los Estados no podían expedir patentes de curso ni de represalias.(Derogada)	**
117, Fracción III	Texto no reformado	Esta fracción establece que los Estados no pueden en ningún caso, acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado.	**
117, Fracción IV	Texto no reformado	Esta fracción señala que los Estados no pueden en ningún caso, gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.	**
117, Fracción V	Texto no reformado	La presente fracción establece también otra prohibición de los Estados, esto en el sentido de que no pueden prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.	**
117,Fracción VI	Texto no reformado	Esta fracción, al igual que las anteriores señala que los Estados no pueden gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya excepción se efectúe para aduanas locales que requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía.	**
117, Fracción VII	Texto no reformado	Esta fracción establece, que los Estados no pueden expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto 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.	**
117, Fracción VIII	76) 24-X-1942	Reforma a la fracción VIII, mediante la cual desaparece su segundo párrafo, y se adiciona la fracción IX, que se integra con dos párrafos, correspondiendo el segundo de ellos al segundo párrafo de la fracción VIII anterior.	**
117, Fracción VIII	77) 30-XII-1946	Adición de la fracción VII, con un segundo párrafo relativo a que los Estados y Municipios no podrán celebrar empréstitos, salvo cuando se destinen a producir un incremento en sus ingresos.	**

117, Fracción VIII	78) 21-IV-1981	Reforma a la fracción VIII, en la que se imposibilita a los Estados a contraer directa o indirectamente empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera; asimismo, se señala que los Estados y Municipios no podrán contraer las obligaciones citadas, salvo cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan y los montos que fijen, rindiendo los ejecutivos, su ejercicio en la cuenta pública.	**
117, Fracción IX	79) 24-X-1942	Esta fracción se adicionó en el año de 1942, como ha quedado señalado con anterioridad y consiste en que los Estados no pueden gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice. El Congreso de la Unión y la legislatura de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.	*
118, Fracción I	Texto no reformado	Esta fracción establece, que los Estados tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión; establecer derecho de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.	*
118, Fracción II	Texto no reformado	La presente fracción al igual que la anterior señala, que los Estados tampoco pueden tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra.	*
118, Fracción III	Texto no reformado	Esta fracción señala que los Estados tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión, hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.	*
120,	Texto no reformado	Este precepto legal establece, que los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.	*

121, Primer párrafo.	Texto no reformado	Este párrafo señala que en cada Estado de la federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos sujetándose a las siguientes bases: I.- Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y por consiguiente, no podrán ser obligatorias 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 sus propias leyes. La sentencia 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 citado personalmente para ocurrir al juicio.	*
121, Fracción IV	Texto no reformado	Esta fracción establece que los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado, tendrán validez en los otros.	*
121, Fracción V	Texto no reformado	Esta fracción señala que los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un estado, con sujeción a sus leyes serán respetados en los otros.	*
122,	80) 25-X-1993	Reforma que establece la nueva fundamentación jurídica y administrativa del Distrito Federal.	**
122,	81) 31-XII-1994.	Se reforma la fracción VII en el sentido de que señala los impedimentos para ser magistrado. Se adicionan once párrafos relativos a la estructura y organización del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.	**
122,	82) 3-I-1995	Fé de erratas al decreto de fecha 31-XII-1994, en la pag. 8, primera sección, segunda columna, renglón 30 (Art. 122, Fracción VII), dice: Cargo del Jefe del Distrito Federal. Debe decir: Cargo de Jefe del Distrito Federal.	
124,	Texto no reformado	Este dispositivo legal establece, que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.	*

130, Párrafos primero, séptimo, noveno y décimo.	83) 28-I-1992	Se reforma el Art. 130, con excepción del párrafo cuarto, mediante la cual se establece que el principio de separación del Estado y las Iglesias, orienta las normas contenidas en este artículo.	**
131,	84) 28-III-1951	Adición de un párrafo segundo, en el que se establece que el Congreso podrá facultar al Ejecutivo para reformar las tarifas de exportación e importación, así como para limitar las importaciones, exportaciones y tránsito de productos en casos urgentes.	**
131,	85) 8-X-1974.	Reforma que establece la facultad privativa de la Federación, para reglamentar en todo tiempo por motivos de seguridad o de policía, la circulación al interior de la República de toda clase de efectos.	**
132,	Texto no reformado	Este artículo señala que los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquieran dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva.	*
133,	86) 18-I-1934	Reforma que introdujo una primera modificación del estilo al cambiar la terminología de “hechos” y “que se hicieren”, referente a los Tratados Internacionales, por la considerada más técnica de “celebrados” y “que se celebren”. Una segunda modificación relativa a la corrección de que los tratados deben ser sometidos a la aprobación no del Congreso, sino del Senado; y una tercera, referente al hecho de que los tratados internacionales deben de estar de acuerdo con la Constitución para poder ser considerados como ley suprema	*
135,	87) 21-X-1966	Reforma que estableció que la Comisión Permanente pudiera hacer el cómputo de los votos de las legislaturas locales y la declaración de haber sido aprobadas las reformas y adiciones sin necesidad de esperar a la iniciativa del período ordinario de sesiones, o de la convocatoria a sesiones extraordinarias.	*

Resumen

De los cuadros realizados con anterioridad con relación a las reformas de la Constitución de 1917 (periodo 1928-1995), referentes al federalismo, se concluye en términos generales que se tienen un total de 87, de las cuales cincuenta y seis se refieren a la materia administrativa, como es el caso de la facultad que se le otorga al Poder Ejecutivo Federal, para celebrar convenios de coordinación con los Gobiernos de los Estados, o aún con municipios, para implementar acciones de desarrollo de las propias entidades (Art. 18 Constitucional, Capítulo I, Título Primero).

Continuando con este tipo de reformas, se encuentran las relativas a la propiedad pública, la cual se constituye con los bienes y derechos que forman parte del patrimonio nacional o del Estado, el cual se integra con los patrimonios de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios. (Art. 27, Párrafos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto; Fracción VII, Párrafos primero y segundo, Capítulo I, Título Primero).

Asimismo, es menester señalar las reformas administrativas que hacen referencia al área geográfica de cada una de las jurisdicciones estatales, las cuales encuentran su fundamento en los Arts. 42, 43, 45, 46 y 48, Constitucionales del Capítulo I, Título Segundo.

Por otra parte, en el mismo cuadro se tienen las reformas administrativas que se referían a la organización y forma de gobierno del Distrito Federal (Art. 73 Constitucional, Fracción VI, párrafos 1o, 2o, 3o. y 4o, Capítulo II, Título Tercero, Sección III), asimismo se determinaba la estructura orgánica del Poder Judicial del Fuero Común y Fuero Federal. (Arts. 73, Fracciones VI, XXV, XXVI y 76 Fraes. V y VIII, del Capítulo II, Título Tercero, Sección III).

Aunado a lo anterior, se desprenden otras facultades administrativas como las que se señalan en los Arts. 115, Fracción I y 116, del Título Quinto, que tratan lo relativo a la organización de los Poderes Ejecutivo y Judicial Estatales, así como el procedimiento administrativo de las legislaturas locales para suspender o declarar la desaparición de un ayuntamiento.

También cabe mencionar las reformas administrativas, consistentes en la necesidad de mantener el Pacto Federal como medio de la determinación de competencias entre la federación y las entidades federativas, mismas que se encuentran contempladas en el Art. 117 Constitucional, Fraes. I, II, VIII y IX, del Título Quinto.

Igualmente se contemplan en el Art. 122 Constitucional, del Título Quinto, las reformas que fundamentan la nueva estructura jurídica y administrativa del Distrito Federal, así como la organización del Consejo de la Judicatura del D. F.

Otra reforma administrativa de gran importancia es la que establece la separación del Estado y la Iglesia, en la que se mantiene un ámbito de respeto y transparencia entre ambas partes (Art. 130 Constitucional, Párrafos primero, séptimo, noveno y décimo, del Título Séptimo).

Para finalizar con las reformas administrativas, es necesario señalar el Art. 131 Constitucional, pues de éste se desprende la división de las facultades tributarias entre la federación y los estados, así como la atribución que el Congreso le otorga al Ejecutivo para legislar sobre comercio exterior.

Por otro lado, en materia electoral se encuentra doce reformas, en las cuales se determina el establecimiento de nuevas bases para la organización de las elecciones federales, función exclusiva del Estado que se realiza a través de un organismo público, autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos

También se señala lo relativo a los sistemas de medios de impugnación electoral, así como la forma de integración y funcionamiento del Tribunal Federal Electoral (Art. 41 Constitucional, Capítulo I, Título Segundo).

Otra reforma electoral es la que se ubica en el Art. 73 Constitucional, Fracción VI, del Capítulo I, Título Tercero, Sección III; en la que se señala el procedimiento electoral de los Representantes a la Asamblea del D. F.

El Art. 73 Constitucional, Fracción XXVI del Capítulo I, Título Tercero, Sección III, contempla otra reforma de carácter electoral, consistente en la facultad del Congreso para constituirse en Colegio Electoral y designar al Presidente de la República Interino o Provisional.

Asimismo se encuadra dentro de la materia electoral lo establecido en el Art. 115 Constitucional, Fracción I y III, del Título Quinto, mediante el cual se estipula el principio de la no-reelección en los procesos políticos electorales municipales, así como el relativo a la designación y duración en su cargo de los gobernadores de los Estados, y el sistema para constituir las legislaturas locales.

Por lo que hace a las reformas judiciales se tienen siete, mismas que por primera vez en la historia muestran un procedimiento para que un estado o un municipio cuestione la constitucionalidad de una disposición que los afecta, esto es, cuando alguno de los antes mencionados estime vulnerada su competencia por actos concretos, o por disposiciones generales, provenientes de otros órganos, podrá ejercitar la acción necesaria para plantear a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la anulación del acto o la disposición general, con ello se ha dado como resultado el fortalecimiento de la defensa Jurídica de los estados y los municipios (Arts. 104 y 105 Constitucionales, Capítulo IV, Título Tercero).

Así también contempla la facultad del Poder Judicial de la Federación, para conocer de los conflictos de competencia que se susciten entre los diversos tribunales del país (Art. 106 Constitucional, Capítulo IV, Título Tercero).

Finalmente se encuentran doce reformas legislativas, las cuales algunas de ellas se traducen en leyes federales que obligan en todo el territorio nacional a las personas jurídicas cuyas conductas corresponden a los supuestos determinados por las propias leyes, fundamentándose ello en el Art. 73 Constitucional, Fracciones XXV, XXIX y XXXI, del Capítulo I, Título Tercero, Sección III.

CAPITULO IV

ELEMENTOS PARA UN ANALISIS CONSTITUCIONAL DEL FEDERALISMO

La ciencia del Derecho Constitucional encierra necesariamente la Técnica Constitucional.

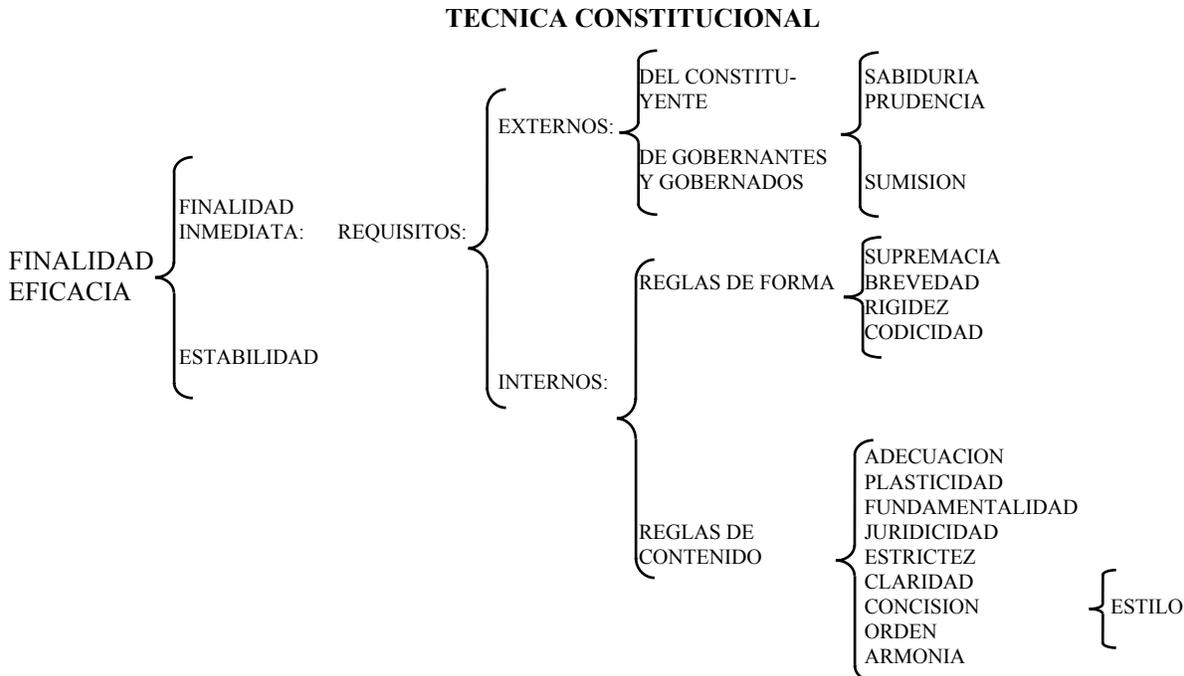
La palabra técnica deriva del latín “technicus” y del vocablo griego “tejné”, que significa arte.

En un sentido más amplio, la técnica es la aplicación adecuada de medios para la obtención de las finalidades que se persiguen.

La Técnica Constitucional consiste en el adecuado manejo de los medios que permiten alcanzar los fines de la ciencia constitucional,⁵³ esto es, busca los medios y los procedimientos adecuados para crear la constitución, la organización del estado y lograr el amparo, la protección de la libertad y dignidad del hombre.

Para Mirkine Guetzévitch, “la técnica constitucional tiene sus métodos, sus procedimientos, pero no constituye un fin; la técnica constitucional es solamente un medio. El Derecho Constitucional es un procedimiento para asegurar la libertad política y la técnica constitucional es la técnica de la libertad. La democracia resulta en el derecho público moderno un postulado y un criterio. La democracia es el principio teleológico de la técnica constitucional”.⁵⁴

Resulta por lo tanto, que la técnica constitucional se propone la búsqueda y la adopción de los medios adecuados para la consecución de los fines que persigue la ciencia del derecho constitucional. En relación con lo anterior, se señala un cuadro sinóptico que indica la estructura de la técnica constitucional.



⁵³ Linares Quintana, Segundo V. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Ed. Plus Ultra. Buenos Aires, 1976. p. 356.

⁵⁴ Mirkine Guetzévitch, Boris. *Modernas Tendencias del Derecho Constitucional*. Ed. Reus. Madrid, 1934. p. 27.

De este esquema se desprende que la técnica constitucional debe considerarse como los medios y procedimientos adecuados para el logro pleno y efectivo del amparo y la protección de los derechos del hombre. Para lograr este objetivo, la técnica constitucional pretende ser eficiente teniendo en consecuencia una finalidad inmediata y otra mediata: la estabilidad y la eficacia, mismas que a su vez se respaldan en requisitos de carácter interno y externo; para los internos, se tienen reglas de forma y de contenido, las cuales se subdividen en supremacía, brevedad, rigidez y codicidad, para la primera; mientras que la adecuación, plasticidad, fundamentabilidad, juridicidad, estrictez, claridad, orden y armonía, integran la segunda. Asimismo, se tienen como requisitos externos, los del constituyente en sí y de los gobernantes y gobernados, a los cuales se les pide sabiduría, prudencia y sumisión en la ejecución del resultado obtenido de la aplicación de la técnica constitucional.

En virtud de lo expuesto es menester señalar el principio que constituye el más eficiente instrumento de la Técnica de la Constitución, es decir, la “supremacía”. Bajo este término, se hace referencia a la cualidad de la Constitución de fungir como la norma jurídica positiva superior que da validez y unidad a un orden jurídico nacional⁵⁵.

Por su parte Hans Kelsen considera en su “Teoría Pura del Derecho”, que el orden jurídico de un país está estructurado en un sistema de forma piramidal, en el que el vértice de dicho sistema está ocupado por una norma hipotética fundamental, de la que deriva la validez de todo el orden jurídico nacional. A nivel de derecho positivo la validez de un orden jurídico deriva de la Constitución, que es la norma suprema⁵⁶.

Por otro lado, la jurisprudencia dogmática constitucional, considera que la supremacía de la Constitución deriva del contenido de la misma, es decir, que su supremacía se debe al hecho de que la Constitución por sí sola es superior.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación garantiza que la supremacía de la Constitución no sea solamente un postulado, sino que se cumpla plenamente lo dispuesto por su Art. 133, que prescribe:

Art. 133: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados”.

De lo antes señalado se desprende que la supremacía de la Constitución constituye la mejor garante de la libertad de los individuos, así como de la vigencia del Estado de Derecho.

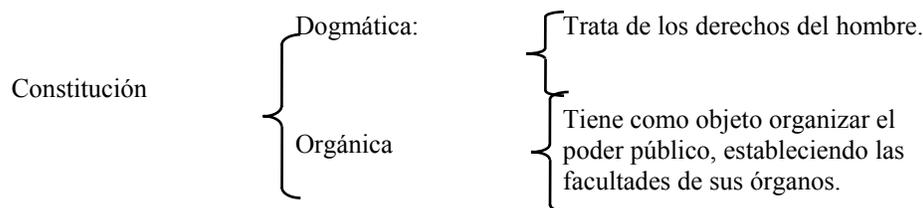
La Constitución es la ley fundamental de un Estado; está compuesta por un conjunto de normas supremas que dirigen la estructura las relaciones entre los poderes públicos y la situación de los individuos frente al Estado⁵⁷.

Ahora bien, y retomando como base la noción de técnica constitucional en el sentido de que la Constitución debe ser a la vez una realización y un programa, la Norma Suprema Mexicana se encuentra dividida en dos partes:

⁵⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Ed. Porrúa. México, 1988. p. 3023.

⁵⁶ Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. Ed. UNAM. México, 1983. pp. 146-149.

⁵⁷ Carvajal Moreno, Gustavo. *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*. Ed. Porrúa. México, 1980. p. 61.



De esta división, solo se atenderá al estudio de la parte orgánica, ya que en ésta se regula la organización del Estado, constituyéndose en una república federal, la cual se caracteriza por la existencia de dos niveles de gobierno dentro del territorio nacional: la estatal o local y la federal; ambas actuaciones expresamente las fija la Constitución.

Otra característica del Estado Federal es la relativa a que las entidades federativas gozan de autonomía, es decir, tienen facultades para dictarse sus propias leyes, aunque éstas no podrán, en ningún caso, contravenir las disposiciones del Pacto Federal.

Por lo que respecta a la distribución de competencias entre los niveles de gobierno, la Constitución recurre a diferentes sistemas. En ocasiones encomienda expresa implícitamente a la federación el legislar sobre una materia, y en otras fija facultades al Congreso de la Unión, para establecer la concurrencia de los niveles de gobierno.

Para poder tener una mejor visión de lo antes mencionado, resulta necesario señalar una serie de conceptos relativos a la distribución de competencias entre la Federación y los Estados, como a continuación se indican:

- Competencia: En un sentido jurídico general, se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos⁵⁸.

“La competencia se determinará por la materia, la cuantía, el grado y el territorio”⁵⁹.

- Otro concepto importante que es necesario definir es el relativo a la jurisdicción, esta proviene del raigambre latín *jurisdictio*, y significa el poder o autoridad que se tiene para gobernar o poner en ejecución las leyes, o para aplicarlas en juicio.⁶⁰

Becerra Bautista define a la jurisdicción, como la facultad de decidir con fuerza vinculativa para las partes una determinada situación jurídica controvertida.⁶¹

Dentro del pensamiento de los procesalistas italianos destacan las originales versiones que sobre la jurisdicción han expuesto Chiovenda, Ugo Rocco y Carnelutti. Para los dos primeros, la jurisdicción consiste en la actuación de la ley mediante la sustitución de la actividad por los órganos públicos a la actividad ajena, ya sea afirmando la existencia de una voluntad de la ley, ya poniéndola posteriormente a la práctica⁶².

Por su parte Carnelutti establece que la jurisdicción puede concebirse como una potestad-deber atribuido e impuesto a un órgano gubernamental para dirimir litigios de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales por un oficio objetivamente competente y un agente imparcial.⁶³

⁵⁸Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Op. cit.* p. 542.

⁵⁹Código de Procedimientos Civiles. Ed. Porrúa, 42a. edición. México, 1993. p. 44.

⁶⁰Ibidem. p.1884.

⁶¹Becerra Bautista, José. *El Proceso Civil en México*. Ed. Porrúa, 8a. edición. México, 1980. p5.

⁶²Ibidem. pp. 5-6.

⁶³Ibidem. p. 7.

- Facultad, la cual muestra claramente una función esencial de todo orden jurídico: la función de atribución o facultamiento de poderes (Ermächtigung), necesaria para la creación (y modificación) de todo orden jurídico (Kelsen).

En derecho privado como en derecho procesal, la noción de facultad es identificada con la de capacidad, y en el derecho público, la noción de facultad se encuentra asociada a la noción competencia, competencia material, que se identifica con las facultades del órgano.

Finalmente se señala lo referente al término denominado “atribución de facultades”; esta figura se da cuando la ley otorga derechos y obligaciones a la autoridad administrativa para que ésta pueda llevar a cabo el logro de sus fines.⁶⁴

En la medida de los fines a lograr, será el alcance de la atribución de facultades. De lo anterior surge el principio de la división de competencias, mediante el cual se atribuyen las facultades a cada autoridad, delimitando su campo de acción.

Sostiene Gabino Fraga que, cuando la ley atribuye facultades de decisión y ejecución, se estará entonces ante un órgano de autoridad; en otras ocasiones se estará únicamente ante órganos con facultades de auxilio hacia las autoridades, a fin de que puedan dictar sus resoluciones.⁶⁵

Una vez enunciada la parte orgánica de la Constitución, es conveniente referirse al análisis de las cuestiones jurídicas involucradas en la elaboración de todo proyecto o reforma de la Carta Magna, esto es, a la Doctrina Mexicana.

Se da el nombre de Doctrina, a los estudios de carácter científico que los juristas realizan acerca del derecho, ya sea con el propósito puramente teórico de sistematización de sus preceptos, ya con la finalidad de interpretar sus normas y señalar las reglas de su aplicación.⁶⁶

A estas sugerencias de apoyo teórico, deben sumarse la recopilación y análisis de las ejecutorias que sientan precedente para la jurisprudencia, es decir, de las tesis.

El análisis de las ejecutorias que sientan precedente para la jurisprudencia, es un elemento ineludible de información que ayuda a definir los fines que se desean realizar. Por lo tanto, la tesis es la proposición clara y terminantemente formulada, en uno de sus aspectos, formal o material y que se somete a discusión o prueba. En otro sentido, que es el más moderno y menos común, la tesis es el primer momento de la marcha dialéctica de la razón, que opera mediante la identificación o anulación de los contradictorios.⁶⁷

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece una serie de atribuciones, entre otras, las de carácter administrativo, dentro de las cuales quedan comprendidas las económicas, de suma importancia en el contexto del federalismo mexicano, por lo que, para conocer la naturaleza de éstas, es menester hacer referencia a los siguientes conceptos:

DERECHO TRIBUTARIO: Es el conjunto de normas jurídicas que se refieren al establecimiento de los tributos; esto es, a los impuestos, derechos y contribuciones especiales a las relaciones jurídicas principales y accesorias que se establecen entre la administración y los particulares con motivo de su nacimiento, cumplimiento o incumplimiento, a los procedimientos oficiosos o contenciosos que pueden surgir y a las sanciones establecidas por su violación.⁶⁸

⁶⁴Ibidem. p. 263.

⁶⁵Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, 24a. edición. México, 1985. pp. 126 -127.

⁶⁶García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Ed. Porrúa, 20a. edición. México, 1972. p. 76.

⁶⁷Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana. TOMO LI. Ed. Espasa-calpe. España, 1993. pp. 17-19.

⁶⁸De la Garza, Sergio Francisco. *Derecho Financiero*. Ed. Porrúa, 18a. edición. México, 1994. p. 26.

POTESTAD TRIBUTARIA: Se refiere al poder de dictar normas jurídicas de las cuales nace o puede nacer, a cargo de determinados individuos, la obligación de pagar un impuesto o de respetar un límite tributario.⁶⁹

La Potestad Tributaria, en cuanto a potestad jurídica, se manifiesta en actos jurídicos que pueden ser muy diversos, tanto por su naturaleza (legislativos y administrativos), como por su contenido: establecimiento y supresión de impuestos, prórrogas de términos, concesión de exenciones, supresión de la obligación de pago, interpretación de normas vigentes.

DOBLE IMPOSICION: Es aquella que se produce cuando un mismo presupuesto de hecho da lugar a obligaciones tributarias en dos o más Estados, por el mismo o análogo título y en el mismo período de tiempo.⁷⁰

COMPETENCIA TRIBUTARIA: “Es la facultad que tiene un ente público para exigir tributos.”⁷¹

Son conceptos diferentes poder y competencia, pues el primero se refiere a la potestad de creación del tributo, y el segundo, al momento de la exigibilidad de la obligación.

IMPUESTOS: “Son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma, y que son distintas de las aportaciones de seguridad social y los derechos. (Art. 2, Código Fiscal)”⁷²

LEY DE COORDINACION FISCAL: “Es aquel ordenamiento jurídico que tiene como objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento (Art. 1, Ley de Coordinación Fiscal)”⁷³

REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES: “Es una institución fundamental para identificación de los contribuyentes; para el conocimiento de las modificaciones en las circunstancias más trascendentales de los propios causantes y para que la autoridad pueda cerciorarse del cumplimiento de las obligaciones tributarias de los mismos.”⁷⁴

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL: “Es aquel ordenamiento jurídico que tiene como finalidad establecer las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal”⁷⁵

REGLAMENTO INTERNO DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO: “Es el conjunto de normas que establece las atribuciones y competencia de las diversas unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.”⁷⁶

⁶⁹ Carrera Raya, José. *Manual de Derecho Financiero*. Ed. Tecnos. Madrid, 1993. p. 42.

⁷⁰ *Ibidem*. p. 49.

⁷¹ *Ibidem*. p. 44

⁷² *Código Fiscal de la Federación*. Ed. Porrúa. México, 1994. p.10.

⁷³ *Ley de Coordinación Fiscal*. Ed. Porrúa. México, 1994. p. 738.

⁷⁴ De la Garza, Sergio Francisco. *Op. cit.* p. 540.

⁷⁵ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Ed. Porrúa, 29a. edición. México, 1993. p. 7.

RECAUDACION: “Es el procedimiento administrativo por el cual el Estado percibe los ingresos fiscales destinados al sostenimiento de los gastos públicos. El vocablo “procedimiento administrativo” no debe entenderse en sentido jurisdiccional, sino como la consecución ordenada de actos encaminados a un fin en la administración pública, en este caso el cobro de toda clase de créditos fiscales a favor del Estado.”⁷⁷

ADMINISTRACION FISCAL: “Es el conjunto de órganos de la administración pública encargados de la planeación, recaudación y control de los ingresos fiscales.”⁷⁸

SISTEMA TRIBUTARIO: “Es el conjunto de tributos exigidos por los poderes públicos, con arreglo a principios jurídicos vigentes en un momento determinado.”⁷⁹

HACIENDA PUBLICA: “Es el conjunto de ingresos, propiedades y gastos de los entes públicos (y constituye un factor de gran importancia en el volumen de la renta nacional y su distribución entre los grupos sociales).”⁸⁰

INGRESO: “Entrada de recursos monetarios de una persona, una entidad, una empresa, un organismo o un país, como consecuencia de haber realizado alguna actividad o transacción económica.”⁸¹

EGRESO: “Gasto o salida de recursos monetarios de una persona, una entidad, una empresa, un organismo o un país, como consecuencia de pagos por la compra de bienes y servicios, pago de intereses y amortizaciones, etc. Contablemente los egresos se anotan en el pasivo.”⁸²

CONTRIBUCION: “Es un ingreso fiscal ordinario del Estado, que tiene por objeto cubrir sus gastos públicos.”⁸³

⁷⁶ *Reglamento Interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Diario Oficial de la Federación. México, 22 de marzo de 1988. p. 4.*

⁷⁷ *Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. cit. p. 2676.*

⁷⁸ *Ibidem. p. 106.*

⁷⁹ *Carrera Raya, José. Op. cit. p. 42.*

⁸⁰ *Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. cit. 1569.*

⁸¹ *Silvestre Méndez, José y Zorrilla Arena, Santiago. Diccionario de Economía. Ed. Limusa. México, 1994, p. 113.*

⁸² *Ibidem. p. 72*

⁸³ *Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. cit. p. 727.*

CAPITULO V

EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

a) Distribución Constitucional de Competencias

Facultades Concurrentes o Coincidentes, Expresas o Explícitas, e Implícitas.

Siendo el objetivo central de este trabajo el exponer, de manera práctica y accesible, nuestro sistema federal y los entornos que le componen, procederemos, en primer término, a comentar lo qué es y cómo se desarrolla la:

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS
(ART. 124)

1. La establece la Constitución entre el gobierno federal y los estados de manera igualitaria.
2. Operan para un mismo territorio ordenamientos locales, con la supremacía del federal.
3. Se da en un modelo de organización político-jurídica, mediante una técnica constitucional.

En capítulo anterior hemos expuesto el proceso evolutivo constitucional que, a lo largo de la adaptación social mexicana a sus circunstancias políticas, económicas y culturales, dio como resultado una técnica que, por ese mismo proceso histórico, ha modificado el proyecto concebido en 1824 sobre el federalismo original, y así:

LA TECNICA CONSTITUCIONAL MEXICANA

1. Es el canal adecuado para que la distribución de competencias se dé por la aplicación específica del Artículo 124 del texto constitucional,
2. O bien, por nuevas interpretaciones a los preceptos relativos que norman a las denominadas facultades reservadas y delegadas, facultades expresas e implícitas y facultades compartidas (coincidentes y concurrentes).⁸⁴
3. Dada la rigidez señalada por la misma, ha permitido el control de la constitucionalidad y garantizado la obligatoriedad de la distribución de competencias.
4. Señala claramente el ámbito de competencia del gobierno federal y el de los estados: actos de gobierno, leyes, reglamentos, resoluciones administrativas y sentencias.⁸⁵

La distribución de competencias entre los poderes federales y los estatales en nuestro país, está normada por el Art. 124 Constitucional; el Constituyente de Querétaro consideró la conveniencia de que su antecedente, es decir, el texto original del Art. 117 de la Constitución de 1857, quedara intacto, esto es:

⁸⁴Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*. p.310.

⁸⁵*Ibidem*. p. 310.

ART. 124,

{ Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Históricamente este precepto coincide con el relativo al texto de la Constitución de los Estados Unidos de América, que adoptó este sistema por virtud de la Enmienda No. 10, que a la letra 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 que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, están o son reservados a los Estados respectivamente o al pueblo).

Queda a juicio del lector la interpretación del origen del Art. 124 Constitucional, que con esa redacción norma y da cauce, dentro de nuestro sistema federal, a lo que en la técnica constitucional mexicana se ha denominado:

COMPETENCIAS CONCURRENTES

- {
- Son las concedidas al gobierno federal, pero no prohibidas a los estados.
 - Son reguladas por el gobierno federal, así como por los estados.

Al respecto, el jurista Felipe Tena Ramírez dice: “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”.⁸⁶

En el caso de los Estados Unidos de América, las facultades concurrentes son un tema de estudio del Derecho Público Norteamericano. Marshall, jurista que ha contribuido en gran parte a la interpretación de la Constitución de ese país, sentenció al respecto: “La mera concesión de un poder al Congreso no implica necesariamente una prohibición a los Estados de ejercer ese poder, y si no es tal como para requerir un ejercicio por el Congreso exclusivamente, los Estados son libres para ejercerlo hasta que el Congreso haya obrado”.⁸⁷

Sobre este tema, Tena Ramírez invoca a Petterson, quien al opinar sobre las facultades concurrentes en E.U.A., afirmó: “Si el asunto es nacional por su carácter y exige uniformidad de regulación, solamente que el Congreso puede legislar, y cuando él no lo ha hecho se deduce necesariamente que tal asunto debe estar exento de toda legislación, cualquiera que ella sea. La llamada doctrina del silencio del Congreso significa esto, y nada más que esto. Por otra parte si el asunto no es nacional por su carácter y si las necesidades locales requieren diversidad en la regulación, los Estados pueden legislar y su legislación privará y será efectiva sólo hasta que la legislación del Congreso se sobreponga a la del Estado”.⁸⁸

Algunos tratadistas señalan que esta clase de atribuciones tienen su origen en el Derecho Constitucional de E.U.A. y de manera específica, en las resoluciones dictadas por la Suprema Corte de Justicia de ese País, por cuanto a las controversias suscitadas entre los Estados y la Federación respecto a la definición de dichas atribuciones.

De tal suerte que, atendiendo al supuesto de que éstas en nuestro país se dan por diversas “lagunas” en el marco Constitucional, en casos en los que la Federación ha sido omisa en el desarrollo de una facultad que los Estados le delegaron, la doctrina ha expresado por conducto de estudiosos del Derecho Constitucional Mexicano, que esta clase de facultades no puede existir en México, porque al concurrir los Estados a reasumir atribuciones que

⁸⁶ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa. México, 1990. p.113.

⁸⁷ Faya Viesca, Jacinto. *El Federalismo Mexicano*. Ed. INAP. México, 1989. p.122.

⁸⁸ *Ibidem*. 123.

de origen delegaron a las autoridades federales, sería un acto de autoridad violatorio al Derecho de Legalidad consignado en el Art. 16 Constitucional.

La realidad evidencia que este tema es de suma importancia y, en el futuro inmediato, debe ser objeto de mayor atención ante la premisa contundente de que el federalismo se funda en el primigenio principio de esta doctrina que establece el reparto de competencias entre Federación y Estados. A mayor abundamiento, Faya Viesca⁸⁹ maneja la tesis de que:

“Si la Constitución ha otorgado una determinada competencia a la Federación, pero ésta no la 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 se legisle, el poder central o los estados 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 de un mismo pueblo y del mismo territorio. Como esto es así, el vacío de una legislación necesaria, afecta los derechos del pueblo”.

En los E.U.A. al respecto existe, plenamente difundido, el criterio de las llamadas Facultades Concurrentes, en el sentido de no excluir a los Estados en materias que no les han sido expresamente prohibidas en la Constitución ó que, si bien se han concedido al Poder Federal, éste no las ha ejercido.

En México se ha argumentado que las tesis de Hamilton y Petterson, son contrarias a nuestra idiosincracia constitucional federalista; lo cierto es que para lograr un nuevo federalismo, es necesario incorporar a nuestra doctrina los avances que en la materia ha tenido el Derecho Constitucional de otros países, así como los criterios doctrinarios y jurisprudenciales que plantean el fortalecimiento de las atribuciones de las Entidades Federativas; entorno que, por el proceso evolutivo constitucional, se ha venido demeritando ante el centralismo que en nuestra vida política es práctica cotidiana.

El reputado constitucionalista Felipe Tena Ramírez,⁹⁰ ha señalado que las denominadas facultades concurrentes no han sido objeto de legislación, porque nuestra Constitución no las consagra en el sentido norteamericano, pero propone: “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 art. 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 las utilice en beneficio general; si no es así, los Estados pueden ejercitarlas, en lugar de que continúen ociosas y estériles”.

El propio Tena Ramírez, quien sin lugar a dudas es uno de los juristas mexicanos que más ha profundizado en el estudio de las competencias a que da lugar la técnica constitucional, precisa:

⁸⁹ *Ibidem.* 123.

⁹⁰ *Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. p.122.*

FACULTADES CONCURRENTES

“ En cuanto a las 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 facultades del Poder central y dejar todas las restantes a merced de los Estados”.⁹¹

La ejecutoria a que hace referencia Tena Ramírez aparece en el Semanario Judicial de la Federación, T. XXXVI, p. 1069, y en su parte conducente dice: “puesto que en algunos artículos de la Carta Federal se confiere a los Estados algunas atribuciones, en otros se les prohíbe el ejercicio de otras que también se especifican, y a veces se concede la misma facultad atributiva a la Federación y a los Estados, estableciéndose así una jurisdicción concurrente”

Faya Viesca, por su parte, establece con el término “coincidente”⁹² que entre los casos en los que se da esta facultad, existe el del 117 Constitucional, que en lo conducente señala: “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego las leyes encaminadas a combatir el alcoholismo”.⁹³

Otro tratadista, Manuel Herrera y Lasso, por su parte, al referirse a este tema, ejemplifica a la facultad concurrente o coincidente con el nombre de facultad “dual”, a los casos que al respecto se dan dentro de la técnica constitucional en este sentido, expresando enfáticamente que para él, la única vez que se presenta es en lo referente a la materia mercantil.⁹⁴

Siendo uno de los objetivos fundamentales de este trabajo el resumir objetivamente algunas conceptualizaciones sobre el análisis que del ámbito competencial federalista en nuestro país han hecho diversos estudiosos del tema, consideramos que es conveniente apuntar la definición de:

JUAN ANTONIO MARTINEZ DE LA
SERNA

Siguiendo teóricamente el modelo federal, las facultades son implícitas y/o expresas para la federación, las reservadas para los estados y las concurrentes o coincidentes tanto de la federación como de los estados, es decir, concurren o coinciden en una misma materia la federación y los estados.

Las facultades concurrentes en los Estados Unidos de América, tienen existencia únicamente jurisprudencial y funcionan como facultades para los estados, porque se requiere que a pesar de ser concedidas a la Federación, que no estén expresamente prohibidas a los Estados, y sólo hasta que el Congreso se sobreponga a los Estados serán expresas facultades de la Federación, es decir, son facultades expresas que la federación no las ha ejercido; pudiéramos decir que se trata de una condelegación de hecho de la Federación a los estados, cuya extinción opera en el momento mismo en que la federación determina ejercerlas.

⁹¹ *Ibidem.* 125.

⁹² *Ibidem.*

⁹³ Martínez de la Serna, Juan Antonio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa. México, 1983 p. 120.

⁹⁴ Faya Viesca, Jacinto. *Op. cit.* p. 125.

Posteriormente, en este mismo contexto, abunda: “Exactamente el sentido norteamericano se traslada a Argentina, aún cuando con mayor precisión jurídica, ya que aclara que las facultades expresas no deben estar prohibidas a los estados. De aquí es de donde toman su adjetivo las facultades expresas y si no son expresas, participan tanto la federación como los estados. Y si nosotros en el 124 interpretamos a “funcionarios federales” por Federación, entonces sí, el camino de la Federación es más estrecho, pero en razón únicamente de competencia; de ninguna manera se trata de la persona del funcionario federal; Kelsen es quién ha creado esta concepción, coincide nuestra opinión con su elucubración teórica. Sólo puede la Federación actuar en lo expresamente cedido, en tanto que los Estados actúan en lo que no está expresamente cedido, y en lo que no les está expresamente prohibido”⁹⁵.

Siendo las facultades concurrentes (en nuestro caso, competencias) parte medular dentro de la técnica constitucional para la comprensión sobre la distribución de competencias en un sistema federal, el connotado jurista Jorge Carpizo Mc. Gregor, analiza el pensamiento de Tocqueville acerca del Estado Federal y expone con claridad su idea al respecto, de este politólogo clásico, de tal manera que precisa la manera en que en el caso de Norteamérica la competencia delegada a la federación, se basa en un hecho histórico: “Al independizarse las colonias norteamericanas de Inglaterra, cada colonia era un Estado soberano, y al constituirse el Estado Federal, las entidades particulares delegaron en la federación un número determinado de competencias”.⁹⁶

Y aclara el caso del Canadá, en donde señala: “...el país fue una unidad. El 29 de marzo de 1867, Inglaterra concedió autonomía al Canadá y reorganizó la estructura del Dominio como un estado Federal, donde la federación posee la competencia originaria y las entidades federativas la competencia delegada”.⁹⁷

En suma por lo que respecta a este tema de distribución de competencias, sobre el que poco se ha escrito y profundizado, para su comprensión y proceso de aplicación en la vida constitucional mexicana, el Dr. Carpizo concluye:

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS

“En México, el Estado federal sirvió para unir lo que se estaba desuniendo, o sea, la situación en 1823 -varios Estados declarados libres y soberanos- era similar a la del vecino del norte. Nuestro artículo 124 Constitucional expresa: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados”. Este artículo representa la dinámica federal y nos soluciona el problema de la distribución de competencias. El Art. 124 nos hace comprender que el sistema adoptado en México respecto a las competencias es el norteamericano. Es decir, la competencia de origen corresponde a las entidades federativas, y la delegada a la federación. De la anterior afirmación se deriva el principio de que las autoridades federales sólo pueden realizar las atribuciones que la Constitución les señala, y que las demás facultades corresponden a los Estados miembros que actuarán de acuerdo con las constituciones locales. Se observa que únicamente la Constitución Federal puede hacer el reparto de competencias”.⁹⁸

Es contundente la forma en que el jurista Carpizo comenta el tema de las llamadas Facultades Concurrentes, señaladas en diversos artículos constitucionales, de las que se da cuenta en un cuadro sinóptico al final del capítulo y de las que este jurista expresa, fundamentalmente, que existe confusión doctrinal y jurisprudencial, argumentando:

⁹⁵ Martínez de la Serna, Juan Antonio. *Op. cit.* p. 120.

⁹⁶ Carpizo Mc. Gregor, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. Ed. UNAM. México, 1963 p. 303.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 303.

⁹⁸ *Ibidem*. p.303-304.

FACULTADES CONCURRENTES:

“Las facultades Concurrentes son aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la federación, no 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.
El argumento para justificar la existencia de las facultades concurrentes estriba en que las entidades federativas no pueden estar esperando a que la federación intervenga para satisfacer las necesidades”.⁹⁹

El ilustre maestro y tratadista Héctor Fix Zamudio, señala que la interpretación constitucional se ha ido transformando en una labor técnica muy alta en la que es necesario poseer sensibilidad jurídica, política y social ¹⁰⁰, de ahí que, consideramos necesario advertir al lector, podemos caer en errores de apreciación con respecto a las facultades o competencias concurrentes que se dan entre los dos órdenes de gobierno que coinciden dentro de los ordenamientos constitucionales que las norman. Por ello, al solicitar su comprensión, ponemos a su consideración los diversos criterios que al efecto se manejan para que, mediante su sensibilidad, se precise una decisión que nos conduzca a una correcta interpretación competencial en la que priva diferencia de criterios, como lo expresa Mario de la Cueva, quien afirma que en México no existen las facultades concurrentes, apoyando su dicho en los Arts. 16, 40, 41 y 103 Constitucionales, y con quien coincide el Dr. Carpizo, al aseverar que esta definición le parece acertada, toda vez que, al no aceptar la existencia de este tipo de facultades en nuestro orden jurídico, nunca el Derecho Federal quiebra al Local, como acontece en otras naciones.¹⁰¹

Facultades Expresas o Explícitas

La profundidad con que el insigne jurista Mario de la Cueva analiza la distribución de competencias, nos ilustra en los siguientes considerandos para interiorizarnos en el conocimiento de las facultades expresas o explícitas.

MARIO DE LA CUEVA

“Existen dos sistemas en el problema de la distribución de competencias: el norteamericano y el canadiense.
“En el norteamericano, el estado federal tiene facultades expresas y todas las que no pertenecen corresponden a las entidades federales.
“En el canadiense por el contrario, son los gobiernos locales quienes tienen facultades expresas en la Constitución y las que no les pertenecen corresponden al gobierno federal.
“La diferencia entre los dos sistemas se motiva o tiene su origen en la formación diversa del Estado Federal. En los Estados Unidos se parte de la existencia de varios estados independientes para llevar a la Federación; en Canadá un estado unitario central pasa a convertirse en régimen general ¹⁰²

⁹⁹ *Ibidem*. p.308

¹⁰⁰ Fix Zamudio, Héctor. “*El Juez ante la Norma Constitucional*”. En *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, Tomo XV, Núm. 57, enero-marzo de 1965.

¹⁰¹ Carpizo Mc. Gregor, *Estudios Constitucionales*. Ed. UNAM. México, 1983. p. 103.

¹⁰² De la Cueva, Mario. *Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México. Apuntes. p. 85.

Con apoyo en lo anterior podemos establecer que en México, y dadas las circunstancias históricas y culturales en las que se dio el Constituyente del 57, antecedente del de 17, en el que ya existe un más claro sentido de técnica jurídica, las llamadas facultades expresas son: aquellas que señalan claramente las atribuciones de las tres esferas de competencia (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y que sirven de medio para que las denominadas facultades implícitas ejercidas por los poderes ejecutivo y judicial materialicen y absorban nuevas competencias, que generalmente demeritan el sistema Federal acrecentando, con el apoyo del legislativo, el centralismo.

Faya Viesca en su obra “El Federalismo Mexicano”, trata este aspecto con magistral conocimiento como se detalla:

“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 Art. 73... que para que uno de los tres Poderes pueda cumplir con alguna de las competencias enumeradas, 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... son la resultante del criterio del Congreso de la Unión al legislar en base a la fracción XXX del Art. 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 les confirió la Constitución en su articulado”.¹⁰³

Por otra parte Tena Ramírez, en su tratado de “Derecho Constitucional Mexicano”, al abordar el tema del ámbito competencial, alude al marco referencial histórico del Congreso Nacional Argentino de 1862, en cuanto a la distribución de competencias y las razones que se arguyeron para delegar la autoridad nacional y provincial en la Constitución de ese país y más adelante, al referirse en concreto a las facultades expresas o explícitas, profesa:¹⁰⁴

FACULTADES EXPRESAS

“Facultades expresamente conferidas a los Poderes federales y facultades limitadas de los mismos Poderes, son expresiones equivalentes. En efecto, los Poderes federales no son sino representantes con facultades de que enumeradamente están dotados; cualquier ejercicio de facultades no conferidas es un exceso en la comisión e implica un acto nulo; por lo tanto, el límite de las facultades está donde termina su expresa enumeración. “Síguese de lo dicho que las facultades federales no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos. La ampliación de la facultad así ejercida significaría en realidad o un contenido diverso en la facultad ya existente o la creación de una nueva facultad: en ambos casos el intérprete sustituiría indebidamente al legislador constituyente, que es el único que puede investir de facultades a los Poderes Federales”.

¹⁰³Faya Viesca, Jacinto. *Op. cit.* p. 114.

¹⁰⁴Tena Ramírez, Felipe. *Op. cit.* 115.

A manera de ejemplo encontramos en el texto Constitucional, como facultades expresas para el ejecutivo, las señaladas en el artículo 28 y que son consideradas, como su nombre lo indica, exclusivas o expresas para la federación.

FACULTADES EXPRESAS DE LA
FEDERACION

Acuñaación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un sólo banco; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las facultades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

En esta materia, el Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editado en 1988, señala en la página 1418, en concepto del especialista Jorge Madrazo:

FACULTADES EXPRESAS

“I.- En el Derecho público mexicano la expresión “facultades expresas” puede tener por lo menos tres significados distintos, de acuerdo con el contexto jurídico en el que se utilice: **a)** en oposición a facultades implícitas; **b)** como forma de atribución de competencias de los funcionarios federales, y **c)** como elemento de la garantía de la autoridad competente.

“II.-...Las Facultades implícitas son aquellas que el Poder Legislativo puede darse a sí mismo o a cualquiera otro de los poderes federales, a fin de hacer efectivas las facultades expresas, es decir, aquellas que se establecen en las primeras 29 frs. del a. 73 y en otros dispositivos constitucionales, en favor del propio Congreso o de los Poderes Ejecutivo y Judicial.

“III.- Como forma de atribución de competencia de la federación: México es un Estado federal. La regla general para distribuir la competencia entre la federación y las entidades federativas se establece en el art. 124 C. que prevé que todo aquello que no esté expresamente reservado por la propia C. a los funcionarios federales se entiende reservado a los Estados. De este modo, los órganos federales actúan en uso de facultades expresas, lo que significa que tienen la competencia derivada mientras que las entidades federativas conservan la original.

“IV.- Como elemento de la garantía de la autoridad competente: el art. 16 C., establece como garantía individual que: “nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente...” De este modo, los actos de molestia que las autoridades pueden inferir a los gobernados, deben estar previstos expresamente en el orden jurídico como facultad expresa de alguno de los órganos de gobierno, y sin dicha facultad no pueden actuar. Esto viene a delimitar el campo de acción de los gobernantes y la esfera de los derechos de los gobernados, dentro del concepto de Estado de derecho. En México los particulares debemos tener siempre el derecho de saber qué autoridades pueden regir sobre nuestra conducta y hasta qué límite.”

Consideramos que, con la exposición anterior, ha quedado clara una visión con diversos enfoques de lo que son las facultades expresas dentro de la Técnica Constitucional Mexicana. Enfoques que en su conjunto conceptualizan lo que se llama Doctrina, que en esta materia de las competencias es un rico filón para el estudioso del proceso dialéctico del sistema federal, modelo jurídico y político inagotable que en el contexto mundial recientemente demostró su eficacia, al determinar el pueblo ruso un viraje de su sistema a la constitución de un conjunto de repúblicas adoptando una organización federal.

A continuación, y para concluir con el ámbito competencial, nos disponemos a tratar el apartado relativo a las facultades implícitas.

Facultades Implícitas

Sin lugar a dudas, dentro de esta definición competencial analizada en diversas épocas por varios estudiosos del Constitucionalismo Mexicano, destaca el concepto doctrinal del maestro Tena Ramírez, quien con amplitud y claridad jurídicas expone:

FACULTADES IMPLICITAS

“Tenemos, pues, en nuestro derecho constitucional un sistema estricto, que recluye a los Poderes federales dentro de una zona perfectamente ceñida. Sin embargo, existe en la Constitución un precepto, que es a manera de puerta de escape, por donde los poderes federales están en posibilidad de salir de su encierro para ejercitar facultades que, según el rígido sistema del artículo 124, deben pertenecer en términos generales a los Estados. Nos referimos a la última fracción del artículo 73 (actualmente la fr. XXX), que consagra las comúnmente llamadas facultades implícitas.

“Mientras que las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los Poderes federales, concreta y determinadamente en alguna materia, las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales, como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas.”¹⁰⁵

Posteriormente clarifica con lucidez la forma en la que se puede otorgar una facultad implícita, a su juicio, siempre y cuando se reúnan los siguientes:

REQUISITOS

“1º, la existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercitarse; 2º, la relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3º, el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita.”

¹⁰⁵ *Ibidem*. p. 114.

Y AL RESPECTO ACLARA:

“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 de 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 ¹⁰⁶

El jurista Juan Antonio Martínez de la Serna ha dedicado al análisis doctrinal del Sistema Federal, múltiples y profundas reflexiones conceptuales para explicar de manera clara la distribución de competencias y las facultades que se derivan de ella; de tal suerte que coincidimos con él plenamente cuando apunta:

FACULTADES IMPLICITAS

“Es de tal manera amplia la facultad implícita, que su elasticidad ha hecho que toda ley que de ninguna manera cae en el ámbito federal, mediante interpretaciones forzadas, así se conceptúe” ¹⁰⁷

La realidad en la aplicación de este precepto ha derivado, en no pocos casos, en el uso y abuso discrecional de esta facultad, para que el Legislativo, legisle forzosamente leyes que han venido engrosando un centralismo que requiere una revisión profunda para que, congruente con los orígenes federalistas, devuelva a las Entidades Federativas, facultades que les ha venido demeritando el proceso evolutivo constitucional, y que fueron el objeto y fundamento de la incorporación al texto Constitucional del Art. 40, del que se arguye¹⁰⁸ que cuando se debatió, no se conocían las tesis modernas de Dabin, Lefur, Mouskheli, etc, sobre la descentralización.

El Dr. Carpizo, en el apartado relativo a las facultades implícitas tratadas en sus obras, estudios constitucionales y “La Constitución Mexicana de 1917”, coincide con el jurista Tena Ramírez, en cuanto a la definición que de ellas hace y que anteriormente hemos citado.

Otro tratadista, al que en diversas ocasiones nos hemos referido en este capítulo por la profundidad de sus aseveraciones, Enrique Sánchez Bringas, al respecto apunta:

¹⁰⁶ Tena Ramírez, Felipe. *Op.cit.* p. 116.

¹⁰⁷ Martínez de la Serna, Juan Antonio. *Op. cit.* pp.119-120.

¹⁰⁸ Carpizo Mc. Gregor, Jorge. *Sistema Federal Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1993 p. 100.

FACULTADES IMPLICITAS

“Las facultades implícitas son aquellas que la Constitución asignó a la Federación a través de alguna facultad expresa. Significa que toda facultad implícita requiere de la existencia de una expresa; aquella que no se delegó de manera específica pero, por ser accesoria de la expresa, se entiende delegada. Por ejemplo: el texto del Art. 73 Constitucional no faculta al Congreso de la Unión para expedir la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal; sin embargo, el Art. 73 Fracción XXX lo faculta:

“... 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”.

El insigne jurista, maestro de varias generaciones de la siempre reconocida y reputada Facultad de Derecho de la UNAM, Mario de la Cueva, explica en sus apuntes de Derecho Constitucional editados por esa Facultad en los años '50s:

FACULTADES IMPLICITAS

“b) La interpretación de la fracción XXX del Art. 73: “El Congreso tiene facultad: para expedir todas las leyes que sean necesarias a efecto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”. Es el problema de las facultades implícitas que han servido al gobierno federal hasta la fecha para aminorar, restringir facultades a las entidades federativas...”¹⁰⁹

Finalmente, por la magistral forma de tratar el tema y por la importancia que para el poder legislativo tiene el concepto doctrinal con respecto a las facultades implícitas que hace el jurista Faya Viesca, concluimos:

LAS FACULTADES IMPLICITAS Y EL CONGRESO DE LA UNION

“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” (Art. 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 principal 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.”¹¹⁰

¹⁰⁹ De la Cueva, Mario. *Op cit.* p. 90.

¹¹⁰ Faya Viesca, Jacinto. *Op. cit.* p. 118.

Asimismo plantea, en su importante trabajo sobre el federalismo mexicano, ya antes citado e impreso hace casi dos lustros, el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en este fundamental aspecto de las facultades implícitas, y formula la siguiente propuesta:

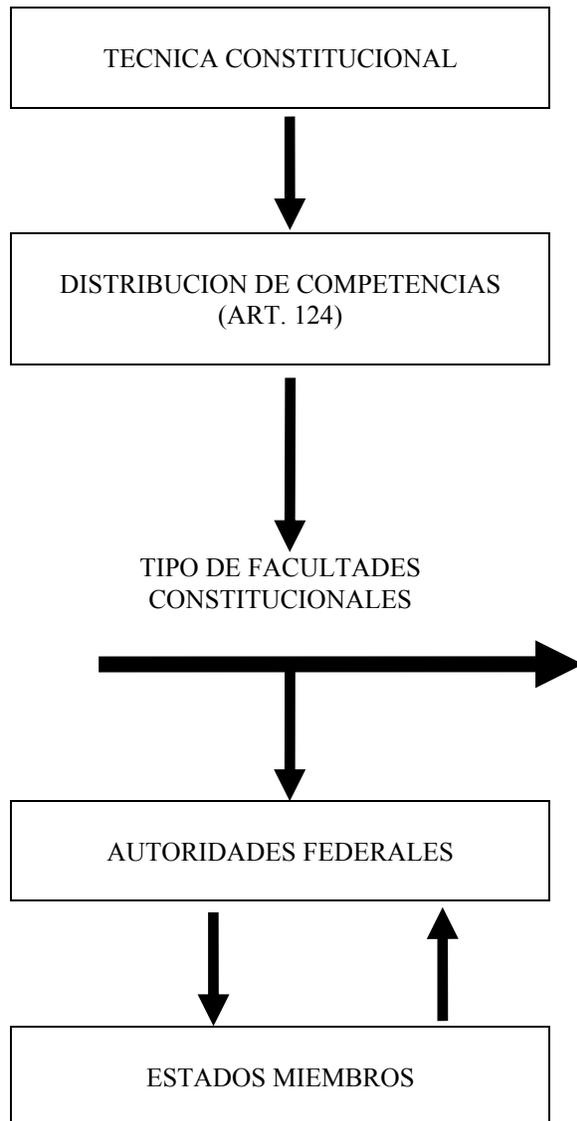
LAS FACULTADES IMPLÍCITAS Y LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA
NACION

“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.”¹¹¹

Con esta perspectiva damos por concluido un tema, por demás apasionante, para el entendimiento del Texto Constitucional y del proceso federal en el que, desde hace 185 años, la nación y los mexicanos construyen su destino, cerrando esta parte del capítulo con un cuadro sinóptico en la siguiente página, que pretende dar una imagen gráfica del ámbito competencial del Sistema Federal Mexicano:

¹¹¹Faya Viesca, Jacinto. *Op. cit.* p. 122.

FACULTADES CONCURRENTES O COINCIDENTES, EXPRESAS O EXPLICITAS, E IMPLICITAS.



a) **CONCURRENTES O COINCIDENTES, ESTAN NORMADAS POR LOS ARTS.:**

Art. 3, frac. VIII; Art. 4, párrafo cuarto; Art. 17, párrafo tercero; Art. 18, párrafos 2, 3 y 4; Art. 21, párrafos 5 y 6; Art. 27, frac. VI, párrafo segundo y frac. XVII párrafos primero y tercero; Art. 71, frac. II y III; Art. 102, inciso b); Art. 109, párrafo primero; Art. 116 frac. VI; Art. 117 frac. IX último párrafo; Art. 124.

b) **EXPLICITAS O EXPRESAS, LAS NORMAN PARA EL LEGISLATIVO:**

Art. 24; Art. 26, párrafo 4; Art. 27, párrafo 9 cuarta parte, frac. XIX; Art. 28 párrafo 7; Art. 71, frac. II Art. 73, fracc. I a XXIX; Art. 74, frac. I y IV párrafo 1, Arts. 76, 79, 84, 85, 86, 90, 99

Art. 121, párrafo 1, Art. 122 frac. I incisos a), b), c), d), e), Art. 123, párrafo 2, Art. 130, párrafo 2; Art. 131, párrafo 2, Arts. 132 y 135,

PARA EL EJECUTIVO:

Art. 27, segundo párrafo; párrafo 6, última parte; párrafo 7, tercera parte; Arts. 28, 29 y 33; Art. 71 frac. I; Art. 72 inciso j); Art. 89; Art. 122 frac. II, incisos a), b), c), d) y e).

PARA EL JUDICIAL:

Arts. 103, 104, 105 y 106.

c) **IMPLICITAS: SIRVEN COMO MEDIO PARA REALIZAR LAS FACULTADES EXPRESAS, Y LAS NORMAN:**

La fracción XXX del Artículo 73 Constitucional, ya que faculta al Congreso “para expedir las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades que le anteceden (fracc. I a XIX del Artículo 73 Constitucional) y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”. Así como: Art. 5, párrafo 2; Art. 14, párrafo 1; Art. 16, párrafo 1; Art. 26, párrafo 3; Art. 27, frac. VII, párrafos 2, 3 y 4; Art. 28, párrafo 3; Art. 38, frac VI, párrafo II; Art. 41, párrafos 6 y 11; Art. 70, párrafo 3; Art. 90, párrafo 2; Art. 94, párrafo 7; Art. 102, inciso a), párrafo 1; Art. 109, frac. III párrafo 3; Art. 115, frac. IV, inciso b).

Elaboración de cuadro: César Jiménez Ortíz

b) Los Distintos Ordenes de Gobierno y el Ambito de su Competencia

Flujos del Federalismo

Particularmente complicado resulta tratar este aspecto en su aplicación práctica y en su connotación doctrinaria, ya que el mismo conlleva a señalar puntos temáticos hasta ahora poco tratados, o bien maquillados, con respecto al origen de algunos contenidos normativos de importancia capital en nuestra vida constitucional.

En el apartado inmediato anterior tratamos de exponer el aspecto competencial del Federalismo Mexicano, que da origen a diversas denominaciones propuestas por algunos y no aceptadas del todo por reputados tratadistas y doctrinólogos mexicanos, lo que nos hace ser sumamente cuidadosos al respecto y solicitar anticipadamente la tolerancia del lector, al tratar de abordar este complicado tema que nos muestra la concurrencia que priva entre los distintos órdenes de gobierno en los ámbitos de competencia, jurisdicción y atribución.

Para ello procederemos, en primer término, a precisar el origen jurídico de la federación, las posiciones contrapuestas sobre descentralización administrativa y legislativa y, posteriormente, el proceso por el que se desempeñan en su ámbito de competencia jurisdiccional y atributiva, los distintos órdenes del gobierno federal y local; cómo se entrelazan y cuál es su relación derivada de la supremacía Constitucional, y de lo estipulado, entre otros, en los artículos 39, 40, 41, 73, 121, 124 y 133 Constitucionales, mismos que en conjunto configuran el tronco sustentante por el que se desarrollan las llamadas facultades y que, globalmente articuladas, forman el conducto por el que fluyen esos siete niveles, cada uno en su ámbito competencial.

Origen de la Federación:

EXISTENCIA JURIDICA DEL
ESTADO FEDERAL

“Para el fundador de la denominada Escuela Vienesá* estriba en la coexistencia y superposición de dos sistemas definidos; de los órganos jurídico-centrales y de los órganos jurídico-locales, cada uno en su esfera de acción, con una zona de determinación especial, con un respeto mutuo de jerarquías y jurisdicciones; basado todo en una organización que depende de la Ley fundamental, en una Constitución de tipo rígido.”¹¹²

Con la aseveración teórica anterior, tenemos elaborado el marco conceptual en el cual se desarrolla el procedimiento por el que fluyen los esquemas que constituyen la red que entrelaza las funciones gubernamentales en un estado federal.

Y para fijar más aún nuestro criterio al respecto, dos son las posiciones que por antagónicas citaremos, ya que de este modo será más objetivo y comprensible ese intrincado camino teórico por el que pretendemos llevar al lector, para tratar de explicarle esta delicada cuestión federalista; de modo que en primer lugar tenemos a:

*Corriente doctrinaria estatuida por Hans Kelsen.

¹¹²Siqueiros, José Luis. *Los Conflictos de Leyes, en el Sistema Constitucional Mexicano*. Publicado por la Escuela de Derecho de la Universidad de Chihuahua, 1957. p. 15.

KELSEN

Para este jurista clásico es, principalmente, una descentralización de tipo legislativo. Se descentraliza la función que originalmente corresponde a un órgano primario, para dividirla o fraccionarla en una esfera de tipo federal y en otra, que corresponde a los distintos territorios o regiones, que constituyen el territorio de la nación.¹¹³

Por otra parte, el concepto totalmente opuesto de:

HAURIUO

La llamada tesis “francesa”, que encabeza este decano de la Universidad de París, “la descentralización es simplemente de carácter administrativo. Para él no existe, ni puede existir, ninguna descentralización de carácter legislativo.”¹¹⁴

De tal suerte que podemos resumir en este sentido que, más que una cuestión de mera descentralización legislativa o administrativa como la enfocan los autores antes citados, el flujo de los órganos jurídico-centrales (federales) y jurídico-locales (estatales) por entre las funciones gubernamentales, se da cargado de ordenamientos legislativos con implicaciones histórico-legales de origen.

Esta aseveración, que pudiera considerarse temeraria frente a los conceptos de Kelsen y Hauriou, tiene su fundamento en la opinión vertida por Siqueiros invocando a Gaxiola, el insigne jurista mexicano de principios de siglo; pues como bien lo asevera el primero, cito: “Frente a estos criterios eminentemente antagónicos, el problema tiene caracteres peculiares, ya que los autores mencionados (Kelsen y Hauriou), no han comprendido la génesis del problema, toda vez que la federación sólo puede surgir de dos maneras”.¹¹⁵

En ese sentido, es de interpretarse que en esta aseveración, las implicaciones histórico-jurídicas y teóricas juegan un papel fundamental en el engarzado conceptual que hace el órgano legislativo al concurrir al constituyente y posteriormente al producto resultante de éste, que es el articulado y técnica constitucional aplicada en el cuerpo del texto, de cuyos lineamientos surgen las competencias de los distintos órdenes de gobierno (flujos del federalismo).

Para nuestro caso y en el inciso que nos ocupa, resulta fundamental hacer mención de los dos antecedentes que el ya citado Siqueiros, apoyado en Gaxiola, esboza,¹¹⁶ en relación con el origen de la federación y por tanto a sus implicaciones determinantes en la normatividad a posteriori, y desde luego en el todo competencial de los órdenes de gobierno, en los ámbitos federal y local; ya que, según la manera en que se haya llegado al estado federal, será como se desentrañen las dudas y conflictos que se llegan a suscitar producto de este flujo, que en algunos casos, como lo señala Siqueiros en su bien elaborado trabajo denominado “Conflicto de Leyes”, originan una “colisión legislativa”.

Al efecto coincidimos también con los ya mencionados Gaxiola y Siqueiros, después de haber realizado una profunda investigación histórica, en que la federación sólo puede surgir de dos formas, a saber:

¹¹³*Ibidem.* p. 15.

¹¹⁴*Ibidem.* p. 16.

¹¹⁵*Ibidem.* p. 16.

¹¹⁶*Ibidem.* p. 16

LA PRIMERA

“... Si se trata, “como fuera el caso de los Estados Unidos, de la existencia de estados soberanos o semisoberanos, con rasgos y fisonomía propios, que mediante un pacto acuerdan constituirse en federación, renunciando cada uno de ellos a cierto número de facultades y atribuciones que originalmente les corresponden, para cederlas en beneficio de la federación...”¹¹⁷

LA SEGUNDA

“...Esta es a la inversa. “Tenemos un Estado unitario, un régimen centralista, unificado por tradición, por situación demográfica, por antecedentes históricos y religiosos, en cuyo caso el fenómeno sucede al revés. Es decir, lo que era unificado se descentraliza; lo que era centralizado, se federaliza...”¹¹⁸

Con apoyo en lo anterior podemos afirmar, sin temor a una interpretación equívoca, que el origen del federalismo en nuestro país fue contrario a lo que sucedió en los Estados Unidos, toda vez que ha quedado evidenciado que la federación no surgió como una consecuencia natural y espontánea, sino que “El proceso fue artificioso y se consumó debido a la imitación que se tuvo de sistemas, principalmente de los Estados Unidos de América”.¹¹⁹

Lo que evidentemente provocó “fallas de origen”, que vistas analíticamente desde el vértice de un análisis de técnica jurídica, en nuestros días acusan vacíos legislativos, que prontamente requieren de una adecuación que haga menos complicado y más eficiente, por definitorio, el ámbito de competencia de los distintos órdenes de gobierno; materia a la que el Sen. Fernando Ortiz Arana, Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Senadores, hizo alusión en la reunión de trabajo celebrada el 7 de diciembre de 1994, para el fortalecimiento del Pacto Federal, en los siguientes términos:

“...La separación entre poderes es un principio que sustenta el ejercicio del gobierno democrático; es una separación que garantiza equilibrios y eficacia, porque se trata de autonomías que concurren con sus atribuciones específicas a una acción común. La separación entre poderes establece un sistema de corresponsabilidad en la marcha del gobierno; corresponsabilidad porque mediante las iniciativas conjuntas y el diálogo permanente se vinculan la capacidad de tomar decisiones y la representación popular”.

En consecuencia coincidimos plenamente, una vez más, con Siqueiros y Gaxiola, en cuanto a la segunda tesis que al respecto sostienen estos estudiosos y que es de aplicarse al caso de México, en donde “De la Conversión del Estado Unitario en Régimen Federal, si existe una verdadera descentralización; lo que era centralizado, se diversifica, lo que era unitario se fracciona en una serie de jurisdicciones, de competencias y atribuciones”,¹²⁰ que se aplican en tres órdenes de gobierno, por medio de un estatuto constitucional de los poderes federales y otro de los poderes de los estados-miembros.

En cuyo caso, a manera de cúspide piramidal, se encuentra la figura de la

Reglamentada por el Artículo 133 Constitucional, “que se traduce en otorgar a la Constitución el valor normativo

¹¹⁷ *Ibidem.* p. 16.

¹¹⁸ *Ibidem.* p. 17.

¹¹⁹ *Ibidem.* p. 16

¹²⁰ *Ibidem.* p. 17.

SUPREMACIA CONSTITUCIONAL

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”.¹²¹

Se dice que este principio de la supremacía constitucional, es la creación más importante, junto con el sistema federal, del constitucionalismo norteamericano, y postulado básico de nuestro constitucionalismo, por ser él el rango supremo de nuestra organización constitucional.

Este artículo fue presentado por la comisión respectiva al Congreso Constituyente de 1916-17 en la 54ª sesión ordinaria, celebrada el 21 de enero de 1917, sin que se encuentre antecedente en el Proyecto de Constitución de Don Venustiano Carranza, pero encontrándose su correlativo en el Artículo 126 de la Constitución de 1857 y, al decir de varios estudiosos, la inspiración del mismo, en el Artículo 6, inciso 2, de la Constitución Norteamericana.

El referido artículo 133 fue aprobado el 25 de enero de 1917, por una votación unánime de 154 votos, diez sesiones después de haber sido presentado por la comisión respectiva.

De esta cúspide piramidal fluyen las competencias, jurisdicciones y atribuciones (flujos) por conducto de los tres niveles de gobierno, compuestos por siete apartados (actores), que por mandato de diversos artículos constitucionales, van tejiendo la red jurisdiccional por la que aquéllos se desplazan en:

La Distribución de Competencias y los Estados Miembros

El Artículo 39 y el Artículo 124.

Característica peculiar del sistema federal, y consecuentemente del nuestro, es la facultad que tienen los estados-miembros de otorgarse su propia constitución, así como la atribución de poder revisarla y reformarla dentro de su autonomía interna.

De ahí que con propiedad se señale que elemento esencial para constituir el estado federal es la condición cualitativa y no cuantitativa, esto es: el que las entidades federativas puedan legislar mediante un reparto de competencias derivadas, como ya lo hemos apuntado de manera amplia y detallada en el apartado anterior, del Artículo 124 constitucional.

En este precepto (Art. 39) se especifica con toda claridad cuáles son las características del Estado Federal Mexicano y su forma de gobierno, y al respecto hemos tomado la parte conducente útil al presente análisis, del comentario del Sen. Amador Rodríguez Lozano, por considerarlo de estricta importancia en el objetivo que nos ocupa, y que fue hecho hace poco más de una década en la publicación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, denominado “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada”, que a la letra dice en la página 102: “La doctrina afirma que, en principio, un Estado federal es similar a un Estado unitario, la unidad de ambos es la Constitución, sin embargo, paradójicamente, la diferencia entre ambos radica precisamente en la forma que ésta los va a estructurar.

“Con las cualificaciones del caso se puede afirmar que un Estado unitario es aquel que su orden jurídico tiene validez en todo su territorio y, por lo tanto, no hay normas que exclusivamente se apliquen en una porción de él.

“El Estado federal, por lo contrario, consiste en la existencia de dos órdenes jurídicos: el del gobierno de la federación y el de los estados, ambos subordinados a la Constitución Federal. El Estado federal mexicano se caracteriza por lo siguiente: la Constitución general es el todo jurídico con validez en todo el territorio, es quien crea a la Federación y a las entidades federativas como dos órdenes jurídicos subordinados a ella y coordinados entre sí,

¹²¹ Faya Viesca. *Op. cit.* p. 147.

les otorga atribuciones y les fija límites a las mismas. En este orden de ideas, es importante hacer notar que jurídicamente no existe jerarquía entre el gobierno de la Federación y los de las entidades federativas. Que de acuerdo al carácter estricto del sistema de distribución de competencias, establecido en la regla general del artículo 124, cada órgano es competente en las materias que le son propias; en el caso mexicano, las que no le son otorgadas expresamente a la Federación se entienden reservadas a las entidades federativas.

“Además, el Estado federal mexicano cuenta con órganos propios; es decir, que no son ni de la Federación ni de las entidades federativas: El Poder Revisor de la Constitución o Constituyente Permanente (previsto por el artículo 135 constitucional) y el Órgano de Control de la Constitucionalidad de Leyes y Actos (que, en nuestro país, corresponde al Poder Judicial Federal).

“Por otro lado, y tal como dijimos anteriormente, como la Federación cuenta con su ámbito de competencia expresamente otorgada por la Constitución, está dotada de órganos propios diferentes a los de las entidades federativas. (Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en los términos del artículo 49 constitucional).

“Otra característica del Estado federal mexicano es que las entidades federativas gozan de autonomía constitucional; es decir, crean y modifican su orden constitucional interno conforme a las bases de la Constitución General, poseen recursos financieros propios e intervienen en el proceso de reforma constitucional a través de los mecanismos: las legislaturas locales y sus representantes en el Senado federal.

“Finalmente, en el artículo que se comenta, la Constitución utiliza la terminología de “Estados Libres y Soberanos”, esta circunstancia no es exacta, la confusión terminológica se debe al Constituyente de 1857 que no llegó a comprender claramente cuál era la naturaleza del Estado federal; en consecuencia, utilizó la terminología en boga, basada en la tesis de la cosoberanía de Tocqueville: tanto la Federación como las entidades federativas son soberanas.

“Actualmente, esta situación ha sido superada a través de la interpretación doctrinal; en efecto, si la soberanía es indivisible y le pertenece “esencial y originalmente al pueblo” y, por otro lado, si la Constitución les fija a los estados miembros ciertas bases para que se estructuren internamente -circunstancia que es ajena a la soberanía debido a que, de acuerdo a la definición generalmente aceptada, no existe ningún poder sobre ella-, entonces, las entidades federativas no son soberanas sino autónomas dentro de los límites que la Constitución les fija. Es decir, pueden crear su ley fundamental pero sin contrariar los principios básicos de la Constitución general”.

El Acta Constitutiva y de Reformas, aprobada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, el 18 de mayo de 1847, en sus Artículos 20 y 21, ordenó que sobre los objetos sometidos al poder de la Unión, ningún estado tuviese otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución, y que los poderes federales derivaban todos de ella y debían limitarse estrictamente sólo al ejercicio de las facultades que expresamente les concedía.

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedido por el presidente sustituto Ignacio Comonfort, en el Palacio Nacional de México, el 15 de mayo de 1856, con fundamento en el Plan de Ayutla del 1º de marzo de 1854, en su precepto número 81, dispuso que todas las facultades que no fueran señaladas expresamente a los gobiernos de los Estados y Territorios en dicho Estatuto, serían ejercidas por el Primer Mandatario del país, conforme al artículo 3º del mencionado Plan de Ayutla.

La Constitución sancionada por el Congreso Constituyente el 5 de febrero de 1857, y promulgada por el propio Comonfort el día 12 siguiente, en su precepto número 117, prescribió exactamente el mismo texto constitucional que hoy presenta el Artículo 124 y fue expuesto bajo el número 123, en el Proyecto de Constitución de don Venustiano Carranza.

El artículo en comento no ha sufrido modificación alguna hasta la fecha y de la consulta al Diario de los Debates se desprende que fue aprobado en la sesión ordinaria del 25 de enero de 1917, por 148 votos contra 6.

En concepto del jurista Francisco Arturo Schroeder Cordero,¹²² este toral artículo constitucional, al que ya nos hemos referido por su capital importancia en la distribución competencial, tiene relación con otros preceptos que se correlacionan, a saber:

“El precepto de que se trata (Art. 124) se relaciona con los siguientes: el 40, relativo a la forma de gobierno; el 41 sobre el ejercicio de la soberanía del pueblo, mismo que se realiza a través de los poderes federales y de los poderes estatales, todos los cuales cumplen sus funciones dentro de sus respectivas esferas de competencia y mediante las facultades conferidas al efecto por la Constitución; el 73 que contiene las potestades del Congreso de la Unión; el 74 que consigna las exclusivas de la Cámara de Diputados y el 76 las propias de la Cámara de Senadores; el 79 que señala, aparte de otras, las atribuciones de la Comisión Permanente; el 89 que establece las facultades y obligaciones del primer mandatario del país; del 94 al 107 se crean, organizan y confieren al Poder Judicial Federal sus elevadas funciones y atribuciones; el 115 y hasta el 122 son los referentes a la forma de gobierno de los estados, organización de los municipios, funciones, facultades y obligaciones correspondientes, así como prohibiciones respectivas; el 131 que otorga facultad privativa a la Federación para gravar el comercio de la importación y exportación de mercaderías y concede la delegación de facultades extraordinarias del Legislativo al Ejecutivo para legislar sobre el particular, y el 132 relativo a la potestad jurisdiccional de los poderes federales sobre los bienes inmuebles destinados por el gobierno de la Unión al servicio público o de uso común, como son fortalezas, cuarteles, almacenes de depósito, etcétera.”

La Doctrina de la Garantía de Entera Fe y Crédito.

El Artículo 121.

El Artículo en cuestión en el concepto de Faya Viesca,¹²³ tiene su inspiración y fundamento en el Art. IV, denominado: “Directions For States,” (Directrices para los Estados) Sección 1, de la Constitución Norteamericana, al que el jurista y senador Eduardo Andrade Sánchez, al comentar el numeral en cuestión en la publicación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, denominada “Constitución Mexicana Comentada”, edición 1985, hace un magistral relato documental e interpretativo, del que destaca:

“Es notable la similitud de la disposición de la Constitución Norteamericana con la que fue recogida por el Constituyente Mexicano de 1824 que decía lo siguiente: “En cada uno de los Estados de la Federación se prestará entera fe y crédito a los actos, registros y procedimientos de los jueces y demás autoridades de los otros Estados. El Congreso general uniformará las leyes según las que deberán probarse dichos actos, registros y procedimientos.

“En 1857 el texto fue modificado para quedar en los términos siguientes: “En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso puede, por medio de leyes generales, prescribir la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos.

¹²² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., 1985.*

¹²³ *Ibidem.* p. 207.

“Como puede apreciarse, la esencia del artículo quedó intacta y la modificación principal se refiere a que el Congreso ya no uniformará las leyes, la cual es una expresión ambigua y difícil de poner en práctica, puesto que de no ser por una disposición federal legislativa no parecería posible algún otro medio para lograr la mencionada uniformidad. El texto de 1857 prevé que el Congreso puede mediante leyes generales señalar la forma como deben probarse los actos correspondientes.

“Este artículo regula algunos aspectos de particular importancia en nuestro sistema federal. Atiende esta disposición a lo que los autores tratan dentro de los aspectos relativos al conflicto de leyes, los cuales deben ser normados de manera particular en los sistemas federales, en virtud de que por la naturaleza de ellos, coexisten en el territorio de un mismo Estado Nacional diversas legislaciones correspondientes a los estados federados.

“En la doctrina mexicana se ha analizado este problema y ha quedado de manifiesto que el texto tomado de la Constitución Norteamericana fue objeto de una traducción excesivamente literal que no recogió el verdadero sentido técnico-jurídico de las expresiones empleadas en el precepto estadounidense; así, por ejemplo, la noción actos públicos del artículo constitucional mexicano proviene de la expresión public act que usa el Constituyente Norteamericano y que tiene básicamente la connotación de acto legislativo. Act, en términos del derecho norteamericano, es una disposición legislativa de carácter general, de modo tal que lo que trataba de hacerse notar en el texto original, era el reconocimiento de las leyes de un estado en todos los demás, pero no en el sentido de que las leyes de un estado tuvieran vigencia en el resto, sino en cuanto al reconocimiento de la validez de los actos realizados bajo dichas leyes, no podía ponerse en duda, en un Estado, la validez de la legislación expedida por otro, por supuesto para regular las situaciones internas del estado que expidiera la ley en cuestión...”¹²⁴

Cabe hacer mención, en este caso, del artículo 121, que al igual que como sucedió con otros artículos en el Constituyente del 17, no están claros en cuanto al debate o al dictamen; veamos, a manera de ejemplo, lo que asienta el investigador Siqueiros, ya mencionado en ocasiones anteriores, en el trabajo que al respecto publicó en el año de 1957:

“...Un autor cuya identidad ni el Diario de los Debates ni las entrevistas que personalmente hemos efectuado con los constituyentes que sobreviven nos permite indagar, adiciona cinco fracciones que todavía subsisten dentro del artículo y que son las bases de acuerdo con las cuales el Congreso deberá llevar a cabo esa función legislativa...”

Y después de transcribir literalmente las cinco fracciones relativas, al final de este comentario agrega, casi noveladamente, un párrafo que bien podría aplicarse a otros puntos oscuros o en los que existe duda sobre el origen de algunos artículos constitucionales, como este 121; veamos: “Ese autor, dentro del misterio que lo envuelve, conocía bien determinadas doctrinas del derecho internacional privado. Así quiso captar, dentro de la ideología jurídica nuestra, el sentido de la parte normativa del artículo 121 y fijar las bases para que el Congreso de la Unión pueda legislar en la materia”.

Concluyendo dicho comentario de la manera siguiente: “El constituyente no discutió el nuevo artículo 121... si en la sesión plenaria que lo aprobó hubiera existido algún debate sobre el mismo, alguna luz se arrojaría en cuanto a la intención o motivo del autor de tal norma. Del diario de los debates se desprende que el proyecto se presentó por la comisión dictaminadora a fines de enero de 1917 y que su estudio se difirió para el último del mismo mes”.¹²⁵

Como el lector puede apreciar, en otros párrafos de este trabajo y en diferentes ocasiones, hemos apuntado que la Constitución del 17 fue jurada el 31 de enero y promulgada el 5 del siguiente mes, aduciendo de manera hipotética, por carecer de fundamento, que tal vez por razones históricas el Sr. Carranza orientó los trabajos del Constituyente para que la Carta que nos rige fuera promulgada en la misma fecha en que se promulgó la de 1857,

¹²⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Publicada por Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. México, 1985. pp. 292-293.*

¹²⁵ *Siqueiros, José Luis. Op. cit. pp. 39-40*

provocando en este caso, y en otros como el del Artículo 115, que en una forma casi global se aprobaran todos los artículos que estaban pendientes en las comisiones, ya que al consultar el Diario de los Debates, se consigna en la versión estenográfica, que la noche del 31 de enero había escasa asistencia (quórum) y muchos preceptos, como el artículo 121 que nos ocupa, se votaron y aprobaron por unanimidad “en paquete” sin que mediara la menor discusión.

Con lo anterior queda de manifiesto que al igual que el Constituyente del 24, del que el ilustre maestro Antonio Martínez Báez señala que no existen antecedentes de los debates (diario) sino algunas crónicas sintetizadas en un periódico de la época denominado “El Águila”, de la del 17 tampoco existen antecedentes sobre hechos tan trascendentes como el relatado de la adición anónima al dictamen, de las cinco fracciones del Artículo 121; lo que indudablemente hace caer al investigador en supuestos, que al no tener fundamento histórico, originan hipótesis que provocan polémica y desacuerdo o, como bien dice el Sen. José Luis Medina Aguiar: “debates estériles con el mismo lenguaje, pero con el uso de palabras distintas que tienen el mismo significado”.

De ahí que, con respecto a los comentarios sobre los orígenes doctrinarios e históricos de los numerales citados en este punto, solicitemos la tolerancia ya invocada y con los elementos expuestos, podamos aportar un punto de vista personal que provoque, más que la crítica a la técnica constitucional de nuestro texto, el interés por incursionar en el estudio y conocimiento de las tesis modernas del Derecho Constitucional, para que en el trabajo legislativo a futuro se busque lo que decía el pensador liberal Jesús Reyes Heróles: “No hacer una Constitución para un Partido, sino una Constitución para todo un pueblo”.¹²⁶

La Igualdad de Jerarquía entre el Orden Federal y el Local.

El Artículo 73 y la Fracción XXX.

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. 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 referidas.

Esta puerta de escape de las competencias expresas, como bien lo ha asentado el gran doctrinólogo mexicano Felipe Tena Ramírez, 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”.¹²⁷

Como podemos observar, esta fracción XXX faculta al Congreso de la Unión para legislar con la finalidad de hacer efectivas las facultades otorgadas por la Constitución a los Poderes Federales. De tal suerte que la fracción invocada anteriormente resulta de vital importancia para lo que ya hemos denominado los “flujos” del Federalismo, toda vez que este precepto, actúa comparativamente en lenguaje figurado, como resorte que activa a las 29 fracciones que la anteceden, y que abarcan todas, o casi todas, las materias sobre las que se puede legislar y consecuentemente regular para su posterior aplicación por conducto de la legislación Federal o Estatal, según el caso, pero siempre sujetas a las funciones propias de la administración Pública, por conducto de los ya denominados 7 actores o distintos órdenes de gobierno.

En apartado anterior nos hemos pronunciado por la necesidad de un estudio a fondo de las facultades implícitas a que da lugar la fracción XXX (amplified powers), de ello el jurista Faya Viesca, de cuyo trabajo y amplios conocimientos sobre el federalismo hemos abrevado, ha hecho un pronunciamiento que posteriormente

¹²⁶

¹²⁷Tena Ramírez, Felipe. *Op. cit.* p. 118.

transcribimos textualmente, ya que, seguramente con el estudio doctrinal de estas facultades se enriquecerá en un sentido moderno la historia del Derecho Constitucional Mexicano, que requiere de la aportación parlamentaria en un marco de respeto y apego al espíritu federalista de la ley para que el trabajo legislativo se dé en un marco de concurrencia de todos los partidos y de todas las corrientes de opinión, en el sentido expresado por el Sen. Héctor Sánchez López, en la reunión de trabajo para el fortalecimiento del Pacto Federal, a la que ya nos hemos referido en otro orden de ideas, y en la que expreso:

“Es precisamente en el ejercicio de nuestra autonomía e independencia, como miembro de uno de los tres Poderes de la Unión y en el desarrollo de una conciencia crítica frente al Ejecutivo, que el equilibrio republicano de poderes podrá restablecerse.

“Un Congreso de la Unión que asume con dignidad sus campos de competencia y guarde con celo las atribuciones que la Constitución le confiere, será, sin duda, una contribución a la democracia de México”.

De tal forma que en este artículo Constitucional encontramos, en primer término, la competencia del Congreso de la Unión como Organo Legislativo de la Federación, y en segundo, como Organo Legislativo del Distrito Federal.

Asimismo las fracciones a que se refiere dicho numeral, establecen 12 facultades expresas del Congreso en cuanto a competencia legislativa, atribuciones administrativas y hasta electorales, que en su conjunto constituyen el amplio campo por el que se desarrolla de manera articulada y perfectamente delimitada la concurrencia de los siete actores a que hemos hecho referencia anteriormente y que no son más que los órdenes de gobierno, cada uno en su ámbito de competencia federal y/o local regulando materias que en conjunto constituyen la esencia del Estado Federal, distribuidas como sigue:¹²⁸

Facultades Legislativas	Salubridad
Organización de los Poderes Federales	Trabajo y Previsión Social
Materia Tributaria	Vías Generales de Comunicación
Materia Patrimonial	Defensa Nacional
Materia Económica	Comercio
Materia Monetaria	Materia Poblacional
Educación y Cultura	Reglamentación de otras Materias

De la fracción XXX, facultades implícitas, que ya hemos abordado ampliamente en el apartado correspondiente a distribución de competencias, podemos agregar lo asentado por Faya Viesca en su Tratado al que hemos hecho alusión anteriormente, por considerar que clarifica el flujo procedimental que se origina merced a este mecanismo previsto para el Poder Legislativo Federal, cito: “El órgano legislativo federal puede expedir todas las leyes que sean necesarias para que los Poderes de la Unión, incluyendo el propio legislativo, puedan hacer efectivas las facultades legislativas y regulatorias que en no pocos casos han dado lugar a la centralización política y administrativa, que si bien es cierto ha sido necesaria para la consolidación institucional de una nación joven como la nuestra, también, por un precario análisis del reparto de competencias con espíritu federalista, hoy se ha convertido en obstáculo para el desarrollo equilibrado y con justicia de las entidades federativas”.

Con el objeto de presentar de manera gráfica la forma en que se regulan competencialmente las materias a que anteriormente hemos hecho alusión, presentamos a la consideración del lector, el siguiente cuadro explicativo:

¹²⁸ Para la explicación del ámbito competencial de los distintos ordenes de gobierno, rogamos remitirse al cuadro anexo, en que se detalla la competencia y el tipo de facultad a que corresponde.

MATERIA	ART. 73, FRACC.	ORDEN DE GOBIERNO	REGULA	TIPO DE FACULTAD
TRIBUTARIA	XXIX Inciso 1o.	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Comercio Exterior.	Expresa para el PLF. (Con fundamento en el Art. 131, párrafo 2o., el PEF regula de manera expresa).
	XXIX Inciso 2o.	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del Art. 27.	Expresa para el PLF. (En base al Art. 89 frac. I es expresa para el PEF).
	XXIX Inciso 3o.	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Instituciones de Crédito y Sociedades de Seguro.	“ “
	XXIX Inciso a)	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Energía Eléctrica.	“ “
	XXIX Inciso b)	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Tabaco.	“ “
	XXIX Inciso c)	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Gasolina y otros productos derivados del petróleo.	“ “
	XXIX Inciso d)	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Cerillos y fósforos.	“ “
	XXIX Inciso e)	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Aguamiel y productos de su fermentación.	“ “
	XXIX Inciso f)	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Explotación forestal.	“ “
	XXIX Inciso g)	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Producción y consumo de cerveza.	“ “
	X	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Hidrocarburos.	“ “
	X	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Minería.	“ “
	X	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Comercio.	“ “
X	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Juego con apuestas y sorteos.	“ “	
MATERIA	ART. 73,	ORDEN DE	REGULA	TIPO DE FACULTAD

	FRACC.	GOBIERNO		
TRIBUTARIA	X	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Energía nuclear.	“ “
PATRIMONIAL	X	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Hidrocarburos.	Expresa para el PLF. (En base al Art. 89, frac. I es expresa para el PEF).
	X	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Minería.	“ “
	X	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Energía eléctrica.	“ “
	X	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Energía nuclear.	“ “
	XVII	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Uso y aprovechamiento de aguas federales.	Expresa para el PLF. (Con fundamento en el Art. 27 párrafo 5o., el PEF regula de manera expresa).
ECONOMICA	XIX	Pod. Leg. Fed. Pod. Leg. Est.	Ocupación y enajenación de terrenos baldíos.	Expresa para el PLF. (Y concurrente según el Art. 132).
	VIII	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed. Pod. Eje. Est. Pdte. Mpal.	Celebrar empréstitos.	Expresa para el PLF. (Y concurrente según el Art. 117, frac. VIII, 2o. párrafo).
	X	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Establecimiento del Banco de Emisión Unico.	Expresa para el PLF. (En base al Art. 89, frac. I es expresa para el PEF).
	XVIII	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Casas de moneda.	“ “
	XXIX - D	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Planeación nacional del desarrollo económico y social.	Expresa para el PLF. (Con fundamento en el Art. 26, párrafo 3o., el PEF regula de manera expresa).
	XXIX - E	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Abasto y control de áreas económicas.	Expresa para el PLF. (En base al Art. 89, frac. I, es expresa para el PEF).

MATERIA	ART. 73, FRACC.	ORDEN DE GOBIERNO	REGULA	TIPO DE FACULTAD
EDUCACION Y CULTURA	XXIX - F	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Inversión mexicana, extranjera y la transferencia de tecnología.	“ “
	XXV	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.	“ “
	XXV	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed. Pod. Leg. Est. Pod. Eje. Est. Pdte. Mpal.	Distribución coordinada entre la Federación, los Estados y Municipios en la función educativa.	Expresa para el PLF. (Y concurrente según lo establece el Art. 3, frac. VIII).
SALUBRIDAD	XVI	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed. Pod. Leg. Est. Pod. Eje. Est.	- Protección de la salud a la población nacional. - Formar Consejo de salubridad; otorgándole facultades generales y obligaciones en la materia.	Expresa para el PLF. (Y concurrente según lo establecen los Arts. 4, párrafo 4o y 117, frac. IX, segundo párrafo).
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	X	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed. Pod. Leg. Est. Pod. Eje. Est. Pdte. Mpal.	Relaciones laborales y de previsión social de los apartados A y B del Artículo 123 Constitucional.	Expresa para el PLF. (Y concurrente según lo establecen los Arts. 115, frac. VIII, párrafo 2o; y 116, frac. V).
VIAS GENERALES DE COMUNICACION	XVII	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Cuando estas vías de comunicación involucran a dos o más entidades federativas, comprendiendo la actividad de postas y correos.	Expresa para el PLF. (En base al Art. 89, frac. I, es expresa para el PEF).
DEFENSA NACIONAL	XIV	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	- Organización, sostenimiento y servicio del ejército, armada y fuerza aérea nacionales. - Condiciones de las presas de mar y tierra. - Organización de la Guardia Nacional. - Declaración del estado de guerra con otras potencias.	Expresa para el PLF. (En base al Art. 89, frac. IV, V, VI y VII, es facultad expresa del PEF).
COMERCIO	X	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Uniformidad de la complejidad económica.	Expresa para el PLF. (En base al Art. 89, frac. I, es expresa para el PEF).

MATERIA	ART. 73, FRACC.	ORDEN DE GOBIERNO	REGULA	TIPO DE FACULTAD
POBLACION	XVI	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Determinación de criterios, relativos a las calidades de regímenes de los nacionales, extranjeros, ciudadanos, inmigrantes y emigrantes.	“ “
OTRAS MATERIAS	X	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Industria Cinematográfica.	“ “
	X	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Juegos con apuestas y sorteos.	“ “
	XIII	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Der. Marítimo de paz y guerra.	“ “
	XVIII	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Establecimiento de un sistema general de pesas y medidas.	“ “
	XXI	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Delitos de Competencia Federal.	“ “
	XXII	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Amnistía por delitos Federales.	“ “
ADMINISTRATIVA	XXIX-B	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Características y uso de la Bandera, Escudo e Himno nacionales.	Expresa para el PLF. (En base al Art. 89, frac. I, es expresa para el PEF).
	I	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Admisión de nuevos Estados a la Unión Federal.	Expresa para el PLF. (En base al Art. 89, frac. I, es expresa para el PEF).
	III	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Formación de nuevos Estados dentro de los límites de los existentes.	“ “
	IV	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Resolver las diferencias que se produzcan entre dos o más entidades federativas por cuestiones de límites territoriales que no impliquen controversias.	“ “

MATERIA	ART. 73, FRACC.	ORDEN DE GOBIERNO	REGULA	TIPO DE FACULTAD
ELECTORAL	V	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Cambiar la residencia de los Poderes Federales.	“ “
	VIII	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Ordenar el pago de la Deuda Pública.	“ “
	XXVI	Pod. Leg. Fed.	Conceder licencias al Ejecutivo.	Expresa
	XXVII	Pod. Leg. Fed.	Aprobar o negar la renuncia del Presidente de la República.	“ “
	XXIX - C	Pod. Leg. Fed.	Asentamientos Humanos.	Expresa para el PLF. (Concurrente para el cumplimiento del Art. 27, párrafo 3o.).
	XXIX - H	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Creación de órganos de jurisdicción administrativa	Expresa para el PLF. (En base al Art. 89, frac. I, es expresa para el PEF).
	XXVI	Pod. Leg. Fed.	La facultad del Congreso para constituirse en Colegio Electoral y elegir al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República ya sea con el carácter de interino o sustituto.	Expresa
PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE	XXIX - G	Pod. Leg. Fed. Pod. Eje. Fed.	Protección al ambiente.	Expresa para el PLF. (En base al Art. 89, frac. I, es expresa para el PEF).

Compilación y elaboración de cuadro: César Jiménez Ortiz y Juana Luna Nava

De la estructura de flujo expuesta anteriormente, salta a la vista con claridad que del uso frecuente de las facultades implícitas, se ha legislado en lo que bien podría llamarse proceso degenerativo del federalismo mexicano y que al respecto sería conveniente ahondar en el estudio doctrinal de estas facultades y del resultante de las mismas como bien lo ha apuntado ya el tantas veces citado maestro Faya Viesca, en los conceptos que se transcriben:

“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, 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 contribuido 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 un gran acierto para el país que algún día se escribiera 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.”¹²⁹

Con lo cual coincidimos en los reclamos de equilibrio competencial entre los distintos órdenes de gobierno que ha expresado el Sen. Gabriel Jiménez Remus, Vicepresidente de la Gran Comisión del Senado de la República, en la reunión sobre el fortalecimiento del Pacto Federal a la que antes aludimos y en la cual sentencio:

“... sobre un futuro que todos quisiéramos de relación equilibrada de poderes, de respeto mutuo, recíproco, este futuro se empieza a cambiar, porque se está cambiando la realidad del presente.

“... debemos modificar el futuro para el bienestar de todos los mexicanos, modificando el presente en un auténtico federalismo.

“...¿cómo podemos modificar el futuro si no tenemos la posibilidad real de enraizar a todos los mexicanos en sus respectivos municipios, en sus respectivos estados? esto se debe a la incapacidad que hemos tenidos para fortalecer la economía de los municipios de nuestros estados”.

De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno

ARTICULOS 39, 40 Y 41.

Para concluir con este aspecto eminentemente competencial de los órdenes de gobierno, que son cauce de lo que atrevidamente hemos dado en llamar “flujos del federalismo”, citamos el pensamiento de don Jesús Reyes Heróles, quien solía decir: “...Los hombres son juzgados por sus ideas, y las ideas, también, por los hombres que las expresan. La autenticidad exige decir lo que se piensa y sólo lo que se piensa...”¹³⁰ de tal suerte que la denominación usada, sin ánimos de hueca pretensión, busca únicamente orientar de manera sintetizada y clara, tal vez equivocada pero nunca con el ánimo de equivocar a nadie, con el término “flujo”, cómo se van entrelazando los órdenes de gobierno a través de leyes, reglamentos y decretos, que en un todo constituyen la vida misma de nuestro sistema político federal.

¹²⁹Faya Viesca. *Op. cit.* p. 112.

¹³⁰*Homenaje a Jesús Reyes Heróles. Antología. Publicado por el Gobierno del Estado de México. México, 1995. p.164*

Para ello nos hemos auxiliado y recurrido, sobre todo en este punto de complicado conocimiento doctrinal e histórico, al comentario autorizado de doctos en la materia, como es el caso del Sen. Amador Rodríguez Lozano, quien ha comentado¹³¹:

“En el primer párrafo se reafirman los conceptos vertidos en los Artículos 39 y 40 acerca de la soberanía popular y el régimen federal. Para algunos autores (De la Vega y Carpizo) en esta disposición se encuentra la tesis verdadera sobre el Estado federal mexicano: la teoría de la descentralización política”.

“En efecto, a través de esta disposición se va a precisar qué es realmente el Estado federal mexicano. La idea básica consiste en que el pueblo soberano, una vez tomadas las decisiones sobre su propia existencia política y plasmadas en el documento constitucional, va a ejercer la suprema potestad mediante los órganos de poder por él creados. Estos únicamente podrán actuar dentro de los límites que la propia Constitución les signa, por lo tanto, la esencia del Estado federal mexicano estriba en la distribución de competencias entre el orden federal y local.

“Asimismo, en el párrafo se reitera, con mayor claridad que en los Artículos 39 y 40, que el único soberano es el pueblo, y por lo tanto, los estados miembros son únicamente autónomos, es decir, que dentro de las competencias que la Constitución general les otorga y siempre y cuando no atenten contra las disposiciones de la propia carta magna, pueden actuar liberalmente; así, también se asienta la supremacía de la Constitución sobre los órdenes federal y local.

“En el párrafo en comento también se confirma el sistema representativo al asentar que el pueblo ejercerá su soberanía por medio de los poderes de la Unión. Es decir, que ante la imposibilidad práctica de llevar el gobierno por sí mismo, el pueblo delega a ciertos órganos la facultad de actuar en su nombre. Aparentemente este párrafo es contradictorio con lo dispuesto por los artículos 49 y 51 constitucionales”.

“En efecto, en el artículo 49 la Constitución sostiene la tesis de la indivisibilidad del poder y como éste únicamente se divide para su ejercicio en tres órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Esta tesis está estrechamente vinculada con la de la soberanía popular única e indivisible. Por eso, aunque se hable de tres poderes, prevalece la tesis del artículo 49 acerca de la unidad del poder.

“El artículo 51, por su parte, establece que los únicos que son considerados como representantes del pueblo son los diputados. Sobre el particular la realidad constitucional y la doctrina se encuentran divididas ya que las Constituciones de algunos países: la china de 1954, la italiana de 1945, la turca de 1953, etcétera, amplían la titularidad de la representación, además del órgano Legislativo, a los otros dos órganos clásicos del poder: Ejecutivo y Judicial. La corriente mayoritaria afirma lo contrario, es decir, que exclusivamente son representantes los miembros del órgano Legislativo.

“Regresando a la interpretación de nuestra disposición que, como apuntamos, aparentemente se pronuncia por la primera postura, valdría la pena hacer un paréntesis para reflexionar brevemente sobre las características generales de la interpretación constitucional. En efecto, la interpretación de la norma de normas, aunque se rige por los mismos principios que la interpretación jurídica en lo general, exige la aplicación de criterios especiales para desentrañar su esencia, es decir, de una particular sensibilidad, de conocimientos técnico-constitucionales y de una visión teleológica que “se debe siempre dirigir y encaminar a defender lo más valioso que existe para cualquier hombre: su libertad y dignidad”.

“En este orden de ideas, no es válido interpretar una norma constitucional en forma aislada, tanto de las demás normas constitucionales como del contexto económico y sociopolítico de donde surgió, por lo que la interpretación debe realizarse armónicamente, vinculado unas normas con otras y penetrando en las circunstancias históricas y actuales del precepto.

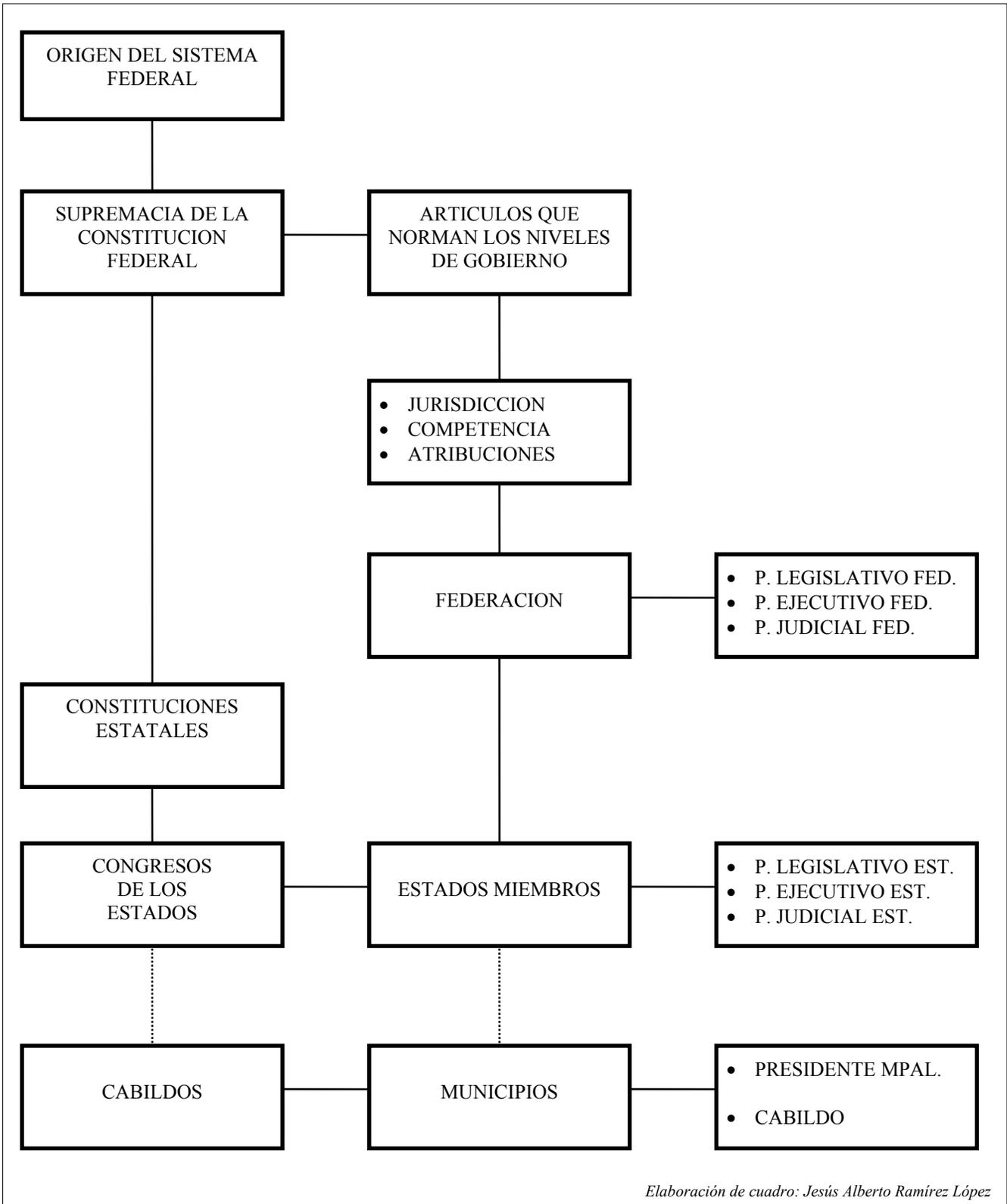
¹³¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit. p.164.*

“En conclusión, aunque el Artículo 41 aparentemente llama representantes a todos los integrantes de los tres órganos del poder, tomando en consideración los antecedentes históricos de la representación que surgió como consecuencia de las actividades de las asambleas legislativas medievales; la opinión de la corriente doctrinaria mayoritaria que sostiene que la representatividad no puede resultar omnicomprendiva de toda función pública y se debe evitar confundir el contenido de la representación con el oficio público, y la perspectiva lógico-jurídica, en el sentido de que la característica de la representación consiste en que son representantes los que se encuentran ante la nada jurídica, quienes al querer por el pueblo crear el orden jurídico en el que va a fijar las reglas jurídicas que normarán la actividad de los demás órganos de poder y del pueblo en general.

“Por lo tanto surge de la interpretación armónica del artículo 41, con los Artículos 39 y 40 que establecen la soberanía popular y el sistema representativo, el del 50 que deposita el órgano legislativo en dos Cámaras, el 51 que denomina representantes de la nación a los diputados; el 80 que depositó el órgano Ejecutivo en un sólo individuo, y el 94 que crea al órgano judicial (y aunque como dice Jorge Carpizo, también el Ejecutivo crea y quiere por el pueblo, sin embargo lo hace en acatamiento del orden jurídico establecido); a los únicos que en estricto sentido técnico-constitucional la Constitución les otorga la calidad de representantes populares es a los miembros del órgano Legislativo”.

Finalmente con los cuadros que preceden buscamos, al igual que en otros apartados del presente documento, ejemplificar de manera gráfica, por ilustrativa, el cómo se da el ámbito competencial de los distintos órdenes de gobierno, que por y a través del federalismo, con fundamento en su perspectiva histórica, encuentre legislativamente nuevas metas para regular, dentro de una separación competencial perfecta, los anhelos de justicia, libertad y progreso, con que Don José María Morelos y Pavón, según la crónica, redactó bajo la sombra de un huizache, en ese histórico documento de simiente federal que fueron los “Sentimientos de la Nación”, que aunque nunca se aplicaron de manera formal, sentaron precedente para el pensamiento de legisladores como el de Miguel Ramos Arizpe, quien en el preámbulo del acta constitutiva de 1824, cinceló en las siguientes palabras y para siempre el destino de nuestro federalismo, al expresar: “...En verdad se da una acta constitutiva de la nación mexicana, propia para fijar eternamente su destino bajo un sistema acomodado a las luces del siglo y al goce de una libertad justa, regulada siempre por la ley”.¹³²

¹³²*Derechos del Pueblo Mexicano- México a través de sus Constituciones, pag. 664, 3er. Edición, México 1985.*



CAPITULO VI

RETOS Y PERSPECTIVAS DEL FEDERALISMO

En los cinco capítulos que preceden a éste, se establecen diversos elementos para el estudio y análisis del Federalismo Mexicano, partiendo del Marco Teórico en donde se resume el pensamiento de Althusius, Montesquieu, Hamilton, Jay, Madison, Tocqueville y Reyes Heróles. De tal manera que desde este marco conceptual se aprecia la fundamentación doctrinaria de este sistema jurídico-político adoptado en nuestra Carta Constitucional de 1824, como sustento de nuestra vida independiente una vez constituida en una República democrática, representativa y federal.

A continuación, en las páginas inmediatas, encontramos un cuadro que nos muestra las referencias constitucionales de algunos países con sistema federal, destacando, entre otros, las de los tres considerados por los tratadistas como clásicos para su estudio, que son E.U.A., Canadá y Suiza; y por supuesto nuestro país con 185 años ya de federalismo practicante, con algunos intervalos (1836 y 1843) de supresión federalista, que sirvieron para la restauración y consolidación de este sistema a partir de 1857 y hasta nuestros días.

Capítulo de especial atención y contenido es el denominado Antecedente Breve del Federalismo en México, porque de una manera sintetizada nos revela sustancialmente los productos legislativos obtenidos por la lucha del pueblo mexicano en sus aspiraciones libertarias, traducidas en instrumentos constitucionales: Constitución de Apatzingán, Constitución de 1824, Constituciones de 1836 y 1843, Constitución de 1857 y Constitución de 1917. Precediendo a ello una referencia a la vida política del México Prehispánico y su sistema organizacional con tendencias de tipo federalista autártico, de resultados gubernamentales óptimos comprobados en el esplendor alcanzado por el Imperio Mexicano.

El Proceso Evolutivo Constitucional, esbozado con una estructura compuesta por cuadros sinópticos, nos da una avanzada exposición referencial, cuya capacidad de síntesis permite comprender de una manera rápida, por la metodología empleada, cuál ha sido este proceso constitucional que deviene en 15 instrumentos que ha tenido en 185 años nuestro país, detallando los alcances federalistas de los cinco más importantes y haciendo un apretado resumen de la senda evolutiva recorrida para llegar a un texto constitucional que, como el de 1917, contempla en su contenido aspiraciones sociales que estimulan el desarrollo nacional en un marco competencial que requiere una urgente adecuación contemporánea.

Se hace énfasis también en el cuadro comparativo constitucional 1824-1917, de los cambios efectuados a los cinco instrumentos de ese rango que han tenido plena vigencia y los preceptos en su articulado que han normado el entorno federalista; finalizando esta exposición con otro cuadro que enumera de manera accesible, por su formato, las 87 reformas constitucionales (respecto al federalismo) efectuadas a la Constitución vigente, desde 1928 a la fecha.

Enseguida hemos visto el funcionamiento constitucional del federalismo mexicano. Está normado por una técnica constitucional y su introducción al conocimiento de la misma; este apartado, de manera sumamente accesible, nos define gramaticalmente los términos jurídicos y económicos que se utilizan para la comprensión del tema en su aplicación doctrinaria.

Finalmente, El Federalismo Mexicano Como Sistema Político, es el capítulo con el que culmina la inserción de elementos para su estudio y análisis dividido en dos rubros, el primero denominado: Distribución Constitucional de Competencias, surgida del Artículo 124, y éstas conocidas como facultades concurrentes o coincidentes, expresas o explícitas, e implícitas. Haciendo, para la cabal comprensión de ellas, un amplio análisis y acopio conceptual de lo expuesto en diversos textos y en consulta académica a doctrinólogos y juristas como Felipe Tena Ramírez, Jorge Carpizo Mc. Gregor, Mario de la Cueva, Jacinto Faya Viesca, Juan Antonio Martínez de la Serna, Héctor Fix Zamudio, Enrique Sánchez Bringas, etc., con lo cual se pretende dejar una muy completa visualización jurídico-

doctrinaria para la cabal comprensión del tema desde el punto de vista constitucional y la competencia que se da entre los tres órdenes de gobierno.

En la segunda parte de este apartado, denominada: Los Distintos Ordenes de Gobierno y el Ambito de su Competencia, con la contribución doctrinaria de juristas reconocidos como los doctrinólogos ya enumerados anteriormente y de otros, entre los que destacan José Luis Siqueiros, Antonio Martínez Báez, Manuel Herrera y Lasso, F. Jorge Gaxiola, Alfonso Noriega, Eduardo Andrade Sánchez y Amador Rodríguez Lozano, se intenta explicar, mediante el uso del vocablo: “Los Flujos del Federalismo”, cómo se desarrolla la relación intergubernamental entre los tres distintos órdenes de gobierno y sus siete niveles (actores) comprendiendo esta delicada delimitación competencial, que hoy por hoy, es el punto fundamental a tratar en la búsqueda del equilibrio en las relaciones entre la federación y los estados.

Con lo anterior se abre para el lego, el medio que permite una cabal comprensión de este punto que, por su especialidad, pareciera reservado al estudio de gabinete, pero que, dada la marcada necesidad de comprender cómo y por qué se da el federalismo, se requiere de una explicación, no complicada y mucho menos farragosa. Con modestia creemos haberlo logrado.

Concluyendo: particular importancia se le da en este punto a la relación entre la federación y los estados miembros, así como a la concatenación competencial que surge de ella, por virtud de los artículos 133, 124, 121, 89, 73 en sus treinta fracciones, 41, 40 y 39, mismos que constituyen el marco en el que se plasma el pacto federal, y que en este último capítulo en su conjunto analizamos bajo el rubro denominado Retos y Perspectivas del Federalismo que, fundamentalmente en nuestros días, entre otros variados temas, se enfoca por petición de variadas corrientes expresadas por partidos políticos, legisladores y estudiosos del tema en los medios de comunicación y en los foros convocados ex-profeso a:

1. Redefinir el ámbito competencial entre los Poderes de la Unión (Art. 73, fracciones de la I a la XXIX).
2. Revisar, y adecuar en su caso, las facultades concurrentes o coincidentes, expresas o explícitas, e implícitas, en busca de un justo equilibrio entre los tres órdenes de gobierno, estableciendo con claridad en el Cuerpo Constitucional, cuáles son unas y cuáles son otras.
3. Derivado de la igualdad de jerarquía entre el orden federal y el local, precisar claramente las reglas de relación entre la federación y los estados miembros y la razón de ser del Art. 121 Constitucional.
4. Analizar el Art. 124 Constitucional y su relación con el Art. 73 en sus veintinueve fracciones, ámbito en el que se da todo el acontecer federalista, así como la fracción XXX del mismo artículo; y en su caso, la esfera de limitación para que el constante uso de las facultades implícitas del Congreso, no continúe derivando sus efectos hacia un marcado centralismo.
5. Reorientar los alcances de los Arts. 39, 40 y 41, para que, sin menoscabo del Pacto Federal y de la supremacía constitucional, los estados miembros retomen las facultades que les concedía en el Art. 41 (soberanía) la Constitución de 1857 y, en el marco de un auténtico federalismo regulatorio, legislen sobre: el uso de los recursos naturales renovables y preservar el medio ambiente; pesca, veda a determinadas especies; reforestación, vigilancia, limpieza y conservación de litorales; protección al medio ambiente; agricultura y desarrollo regional; promoción y fomento industrial; obras públicas, uso del suelo, comunicaciones, transportes y peajes; juegos y sorteos; y la conservación de los monumentos históricos.
6. Analizar y redefinir el contenido de los Arts. 25 y 26 Constitucionales para clarificar la Rectoría Económica del Estado y El Sistema Nacional de Planeación Democrática, de tal suerte que los Estados y los Municipios queden contemplados de manera específica en las leyes de coordinación fiscal y de planeación, para que la distribución de recursos para el desarrollo se haga con criterio regional, evitando la duplicidad de funciones y auspiciando el mecanismo de concertación mediante convenio, dando a la ley de la materia la amplitud que haga efectiva, en la práctica, las facultades estatales y municipales logradas hasta ahora en los Convenios Unicos de Desarrollo,

permitiendo de este modo que en el Plan Nacional de Desarrollo queden contemplados, en la vertiente sectorial obligatoria, los planes regionales elaborados por las Entidades y los Municipios.

7. Ponderar la conveniencia de establecer un capítulo que reglamente la materia económica en la Constitución, toda vez que, como lo ha señalado el Sen. Carlos Sales Gutiérrez, es preciso “lograr una relación de equilibrio entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas, ya que esto responde tanto a un mandato constitucional, como a una necesidad política y económica imperiosa”¹³³, tomando en cuenta para el establecimiento del mismo, entre otros, los siguientes criterios:
 - a) Delimitar las funciones y competencias entre los niveles de gobierno, para facilitar la programación y presupuestación de la obra pública, lo que implicaría una clara transparencia en la aplicación de recursos.
 - b) Prever la asignación de fondos adicionales, justa y equitativa, a los estados y municipios con menor grado de desarrollo, con recursos provenientes del gobierno federal y no de las entidades federativas como es el caso actual.
 - c) Clarificar los ingresos que deben corresponder a cada instancia de gobierno, tomando como parámetro el grado de desarrollo regional del ámbito geográfico de que se trate, así como los alcances de la descentralización legislativa que se emprenda y por supuesto de la redistribución de competencias de carácter fiscal.

Múltiples son las tareas pendientes a realizar para concretar un federalismo global que contemple los requerimientos del país en el ya inminente Siglo XXI, los retos planteados anteriormente son sólo una parte; de la intervención y correlación de las fuerzas y corrientes sociales dependerá, dentro de la ley, la orientación que se deba dar a la tarea federalizadora de los órdenes de gobierno en ese proceso evolutivo planteado a partir de 1824.

La concurrencia de los órdenes de gobierno en cuatro puntos torales: educación, salud, coordinación fiscal y municipio, tiene como imperativo un análisis inmediato de facultades en busca del equilibrio necesario para el aprovechamiento racional de recursos y esfuerzos en la modernización del Estado Mexicano; los planteamientos analíticos que a continuación se hacen, son muestra de ello; con su inclusión, en este trabajo, pretendemos dar por terminado este incipiente esfuerzo para la comprensión y entendimiento de los elementos y factores que concurren en el federalismo mexicano.

¹³³*Federalismo Económico, Problemas Estructurales, publicación del periódico El Nacional, domingo 7 de mayo, de 1995, pág. 23.*

a) Propuesta de Federalismo Legislativo, Ejecutivo y Judicial

Federalismo Legislativo

De los procedimientos que se conocen para dar surgimiento a un estado federal se sabe que son dos los más comunes: reunirse las entidades políticas y formalizar un pacto general que obliga a todos ó, un estado unitario que, por razones étnicas, económicas, geográficas, etc., determina dividirse en entidades autónomas pero sujetas a las normatividad que las crea y que regirá su forma de gobierno.

En ambos casos se trata de federación y lo que le es común son las leyes que soberanamente se otorgan y a las que autónomamente se someten.

Es así que el órgano normativo fundamental se denomina Constitución Política y de ella emanarán las leyes secundarias. Al constituirse la alianza (federar), se determina las facultades: las que tendrá el estado federal como entidad superior y las que ejercerán las entidades que han acordado la unión.

Punto toral de la federación ha sido la delimitación de facultades, y no es para menos, pues desde su nacimiento ha motivado voluminosos estudios surgidos por la problemática generada en la práctica y ejercicio del poder; tal vez el meollo, en más de dos siglos de su operatividad, ha sido el reclamo mutuo, y recurrente, proveniente de las esferas de competencia.

Cualesquiera que sea el camino para llegar al estado federal y cualesquiera que sean las causas que se invocan para concretarlo, existe una razón superior: la ayuda mutua. De esta razón superior se han de derivar, ya reglamentadas, las que dieron vida al pacto o alianza federales, mismas que, toda vez que regulan las relaciones de las entidades políticas y éstas están constituidas por seres humanos, son permanentes fuente de interacciones, ya armónicas, ya discrepantes, pero siempre dentro del marco de derecho convenido por los aliados.

La experiencia, producto del estado federal, ha llevado a la necesidad de precisar, cada vez con mayor nitidez, las facultades y competencias tanto de las entidades federativas como del ente superior que es la unión.

El afán de arribar, dentro del estado federal, a estándares de convivencia pacífica plena, de absoluta vigencia del derecho y al imperio de la comprensión como norma ética de la convivencia humana, es tarea abordada por los estudiosos del derecho y que, aún cuando por las fecundas investigaciones se ha avanzado notoriamente en su conceptualización y operatividad, la dinámica propia del federalismo requiere de una constante y enjundiosa tarea de actualización.

Esta tarea de actualización permanente es la que denominamos “Federalismo Legislativo”, pretendiendo enmarcar en él todo lo que es propio a ese sistema de organización y de gobernación, tanto como para su estudio y sistematización, como para proveer de elementos sustentables los cambios que la dinámica social reclama y que el sistema político debe adoptar.

El Federalismo Legislativo proveerá lo conducente a ayudar a definir el marco competencial; a hacer accesible al interesado los conceptos de “facultades” y “competencias” y, en especial de éstas últimas, a conocer cuáles son las expresas, las concurrentes y las implícitas. Asimismo, con los elementos que reportan las nuevas técnicas de estudio, arribar a los diferentes niveles de gobierno en particular, hoy de manera urgente, al municipio, como base administrativa y política de nuestra república.

En estos tiempos el Federalismo Legislativo, aún en ciernes, ya hace acopio de lo que la historia nos ha legado en esa materia; ya aporta sus experiencias para adecuarnos al inminente siglo XXI y ya prepara su participación en los nuevos escenarios político-sociales, consciente de que lo único permanente es el cambio.

Federalismo Ejecutivo

Al dar los primeros pasos tendientes a ir creando doctrina respecto al federalismo legislativo, impulsando la idea que a futuro, y tal vez a corto plazo, sea un conjunto organizado y sistematizado del conocimiento sobre dicha materia, seguramente devendrá en diversas ramificaciones o disciplinas, producto de una profundización más específica en determinada rama.

Ocurre ya, buscando sin mucho esfuerzo, que actualmente se habla o mejor dicho, se empieza a hablar y ponderar sobre un “federalismo ejecutivo” y un “federalismo judicial”, como subdivisión inmediata de aquél, toda vez que es el legislativo (constituyente transitorio o permanente), quien da vida y crea los órganos de gobierno denominados ejecutivo y judicial y quien también les asigna facultades y competencias.

Al nacer el Estado Mexicano, con las características de una Federación en 1824, quedaron determinados y delimitados los órganos de gobierno y sus respectivas competencias y ya en páginas anteriores hemos recordado el transitar histórico vivido por la Constitución emergida en dicho año.

Al recordar los acontecimientos que influyeron en los diversos cambios de régimen gubernamental y en los cambios aplicados a la Constitución, es con la finalidad de comprender cómo y cuándo fueron paulatinamente dándose las modificaciones en las competencias originalmente señaladas en la Carta Magna. Ciertamente algunos de esos cambios, hay que aceptarlo, fueron con la clara e imperiosa tendencia de adecuarla a los reclamos sociales y necesarios para la mejor marcha de la República; pero también hay que aceptar que algunas modificaciones se gestaron por el malentendido uso del poder.

Es palpable, y no escapa a la mínima perspicacia del lector, que la parte más sensible (vulnerable) y en la que inciden con mayor frecuencia las reformas, es en cuanto a facultades del ejecutivo, pues éstas han sido las que, de una delimitación sabiamente acotadas por el Constituyente, han venido creciendo a lo largo de la historia y no ha faltado algún sumiso agradecido que las justifique todas, aún cuando con ello han avalado regímenes centralistas, monárquicos y autocráticos.

De una rápida ojeada (y hojeada) a las Constituciones Mexicanas, encontramos ya establecidas las facultades del Ejecutivo en el Art. 110, si vemos la de 1824; en el Art. 85, si observamos la del 57 y el vigente Art. 89 en la de 1917. Así, sin citar a las de corte centralista, se constatará que, amén que desde sus orígenes ya establecían las referidas competencias, ha sido una constante la vocación irreprimible de adicionar las facultades del Ejecutivo con una clara tendencia centralizadora, aceptando que en fechas recientes se han impulsado crecientemente las inclinaciones desconcentradoras.

Esta positiva tendencia descentralizadora sería en principio (serán los pininos) saludable, muy saludable y seguramente clara síntoma, de que se va gestando un “federalismo ejecutivo”; federalismo ejecutivo que impulse el fortalecimiento de las entidades federadas y al municipio, aún cuando éste no es todavía aceptado por la doctrina como un elemento esencial del estado federal, es sin duda una circunscripción administrativa y jurídica de la República y primera instancia de gobierno de la sociedad.

Será el federalismo ejecutivo, acopio de estudios y análisis de sus competencias, quien promueva el desarrollo regional en base a las modificaciones legales que en las propias entidades federadas exigen las fuerzas y grupos activos de la sociedad. De estas exigencias dan cuenta evidente los cambios favorables que ya se van operando en materias como salud, educación y finanzas (hacendaria), entre otras.

En páginas anteriores podrá apreciarse mejor y con más detenimiento, el proceso evolutivo constitucional y las modificaciones y/o adiciones que ha recibido nuestra Carta Magna y del mismo modo, a corto plazo, seguramente se implementarán reformas que modifiquen las competencias tanto de la federación como de los estados, pero lo más singular será, producto del federalismo ejecutivo, el acotamiento que el propio ejecutivo se autoimpondrá.

Los artículos 85 de la Constitución de 1857 y el 89 de la de 1917, llevan como título “Facultades y Obligaciones del Presidente”; la sabiduría del Constituyente de 1823-24, denominó al Art. 110, que es su equivalente: “Facultades del Presidente y Restricciones de sus facultades”, seguramente la doctrina y la técnica constitucional avalan la redacción vigente, pero cuán provechoso sería, y saludable para la República, sin pretender modificar el actual título, recordar permanentemente el señalado en la Carta Magna de 1824.

Las experiencias históricas, las necesidades y reclamos sociales, abonarán el terreno para que la sabiduría del federalismo ejecutivo emerja, se consolide y opere en favor de la patria.

Federalismo Judicial

El órgano de gobierno de tintes jurídicos por excelencia creado por el Constituyente, es el Poder Judicial; en él se resume toda la normatividad que garantizará la resolución de controversias y el imperio del estado de derecho.

Ya Montesquieu teorizaba señalando la división del poder en tres órganos para su mejor desempeño, implicando sólo reparto de facultades pero actuando en consuno: el legislativo, el ejecutivo y el judicial.

El legislativo opera como cuerpo colegiado, en el caso de México, con dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores. El ejecutivo se deposita en una persona denominada Presidente de la República y sus facultades y obligaciones se localizan en la Constitución General y en especial en su artículo 89.

El Poder Judicial, con desempeño totalmente ortodoxo, alterna en igualdad de nivel con los dos anteriores, pero es ajeno, o casi ajeno, los factores sociales que en forma directa inciden sobre el citado legislativo y ejecutivo.

El Poder Judicial encuentra su sustento en el artículo 105 de la Constitución General de la República y de ahí deriva su organización jurídico-administrativa, que cubre todo el país. Las instancias de la procuración de justicia son los Juzgados de Distrito, los Colegiados de Circuito, los Unitarios de Circuito y, en la cúspide, la Suprema Corte de Justicia de la Nación; guardando entre sí relaciones jerárquicas establecidas en la propia Ley y teniendo también relaciones con los fueros estatales cuando se recurre a aquéllos reclamando la protección de la justicia federal al denunciar la violación a las garantías individuales, o errores u omisiones de procedimiento que afectan la vigencia plena de la legalidad.

Por sus orígenes ya remotos y por su compleja operatividad, el Poder Judicial ha sido objeto de acuciosos estudios; estudios e investigaciones que necesariamente han abordado su desempeño en el ámbito federal, y que, si bien es cierto que la literatura que al respecto existe es copiosa, es tiempo de abundar en ello principalmente para desentrañar mejor las relaciones político-jurídicas que subyacen en sus resoluciones; es decir, la frialdad jurídica en una resolución salta a la vista, es evidente, es la aplicación de la Ley, pero hay otra político-jurídica -entendiendo la política en el mejor contenido de la palabra-, que resulta de la entrafía misma de la Ley, pero que el sentido político-jurídico del juzgador la concreta en una sentencia o laudo.

Del mismo modo, habrá otras cuestiones propias del marco competencial del Poder Judicial y que, si hemos hablado de un elemento político-jurídico, también es viable pensar en un sustento filosófico que avale la existencia del mismo y lo afiance entre los supremos valores de la sociedad.

Ver y analizar el marco jurídico acudiendo a la Constitución y a sus leyes secundarias, ciertamente es arduo y complejo; habría que ir más allá, habría sí que revisar y recomendar la actualización de la normatividad vigente, pero no basta, hay que ir más allá; y para ello, para modernizarlo, para adecuarlo a la sociedad del siglo XXI, en suma, para buscar y lograr la universalidad del poder judicial, es imperativo e impostergable pensar e impulsar un “federalismo judicial”.

Al través de la historia podemos apreciar la evolución permanente que las ciencias han venido experimentando; inicialmente los conocimientos generales daban pleno sustento a una materia del conocimiento, pero andando el tiempo esas generalidades, por su inconmensurable amplitud, fueron generando la profundización en determinado aspecto de la propia ciencia, creando así la especialidad. De este modo, bastaba saberse doctor en medicina y se presumía un basto bagage de conocimientos en esa materia; si se decía ingeniero, se daba por hecho que se era poseedor de todo lo concerniente a esa rama, etc. Hoy no es así, el avance permanente del conocimiento, la profundidad en el estudio de determinada parte de una ciencia, han producido las especialidades, y así será, seguramente, hasta el infinito, pero tal vez la especialidad atomizada requiera, dialécticamente, un retorno a la globalización científica.

Esta consideración nos da pié para fundamentar la imperiosa necesidad de ahondar en la ciencia del Derecho; ciertamente ya cobija diversas especialidades en su seno, y no es impropio pensar en una más que sería el Federalismo Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La realidad impone profundizar en este federalismo que se propone, pero también alerta para que, el estudioso en la materia no se pierda en el infinito, sino que dependiente de una coordinación central, a la vez que profundiza reconozca una realidad que finalmente es encauzada por factores políticos, propios de la sociedad, destinataria final de los avances tanto en este ramo como de las ciencias en general.

Al parecer ya va operando, sin que se exprese con esa denominación, un federalismo concatenado y concomitante, en el que funcionan el legislativo, el ejecutivo y el judicial, pues se evidencia en la reciente reforma al Poder Judicial para que la Suprema Corte de Justicia decida sobre la constitucionalidad de las leyes y resuelva controversias entre distintos ordenes de gobierno; con esta reforma tanto el municipio como cualquiera entidad pueden acudir a ella cuando objeten la constitucionalidad de alguna disposición que les afecte. Sin duda se fortalece el federalismo toda vez que podrán solicitar la anulación del acto o disposición que reclamen.

La Ley Orgánica del Artículo 105 Constitucional autoriza la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia dirima las controversias entre federación, estados y municipios; entre los poderes entre si y entre los poderes de una misma entidad, incluyendo desde luego el procedimiento que debe seguirse en los reclamos correspondientes.

Lamentablemente en Plan Nacional de Desarrollo, al referirse al Poder Judicial dice "... La reforma emprendida en diciembre de 1994 al sistema de justicia promueve una mayor independencia"¹³⁴ deja claro y se acepta que no hay una total independencia de este poder, lo que nos lleva a preguntar ¿Podrá resolver con imparcialidad y en justicia las controversias sobre las que deba emitir dictamen?

En fin, hay buenos indicios de que en los nuevos escenarios y, gracias a la profundización del estudio del federalismo (legislativo-judicial-ejecutivo) arribemos paulatinamente a estadios de superación y en los que la sociedad sé de a sí misma y logre las aspiraciones de equilibrio y de justicia que de siempre ha anhelado. El nuevo federalismo logrará un estado más equilibrado para una sociedad más justa.

¹³⁴ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, p. 58.

b) Federalismo Fiscal

En Derecho Tributario existe un solo sujeto activo de la obligación fiscal: el Estado, pues solamente él, como ente soberano, está investido de la potestad tributaria, uno de los atributos de esa soberanía. En los Estados organizados políticamente como federaciones, no sólo el Estado Federal posee soberanía, sino también las Entidades Federativas la poseen y ejercen con plena independencia del poder central (con las limitaciones impuestas por el Pacto Federal).

Jacinto Faya Viesca¹³⁵ afirma que, en dichos Estados, se pueden presentar tres tipos de sistemas impositivos, de acuerdo a la distribución de competencias entre los gobiernos federal y local; a saber:

SISTEMAS IMPOSITIVOS DE
ACUERDO A LA
DISTRIBUCION DE
COMPETENCIAS

1. Aquéllos en donde los impuestos son recaudados por los Estados (se entiende por los Estados-miembros) y se hacen entregas fijas a la Federación
2. Aquéllos en que los impuestos son recaudados por la Federación y se entregan sumas fijas a los Estados
3. Aquéllos en que ambos niveles de gobierno 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 por la mayoría de los Estados federados, ya que la capacidad funcional del federalismo presupone, al menos para los Estados-miembros, fuentes financieras independientes. Sin embargo, las crecientes demandas económicas por parte de los Estados federados para atender las necesidades sociales de educación, vivienda, obras públicas, salud, etc. (esto, en aquellos Estados federados en donde el gobierno central es el rector principal de dichas áreas), han obligado a que los gobiernos centrales busquen desesperadamente más recursos cada vez, robusteciendo con ello su recaudación y debilitando, en consecuencia, la de los Estados-miembros.

Ordinariamente las aduanas y los impuestos al consumo son las principales fuentes de ingresos del Gobierno central, en tanto que las restantes fuentes de ingresos, frecuentemente, se reparten entre el Gobierno central y los Estados-miembros.

México es un ejemplo de este tipo de organización política y de ejercicio de la potestad tributaria en forma paralela. En efecto, las competencias tributarias están divididas entre el Poder Federal y los Estados. Esto no quiere decir que, por el hecho de que estén divididas, se dé en nuestro país un justo equilibrio competencial en materia tributaria. Precisamente una de las causas de un desarrollo inadecuado propiciado por el federalismo mexicano ha consistido en que las principales competencias tributarias, de origen, están otorgadas al Poder federal.

El jurista José Trinidad Lanz Cárdenas¹³⁶, define dicha división de potestades tributarias de la siguiente manera:

¹³⁵Faya Viesca, Jacinto. *El Federalismo Mexicano. Régimen Constitucional del Sistema Federal*. Ed. INAP. México, 1988. p.40.

¹³⁶Lanz Cárdenas, José Trinidad, *El Federalismo Mexicano y su Realidad Fiscal*. Ed. Universidad Autónoma del Sureste. México, 1982. pp.33,34.

DE LA FEDERACION

- Facultades ilimitadas y concurrentes con Estados y Municipios (Art. 31 frac. IV; Art. 73 frac. VII, XX)
- Facultades exclusivas (Art. 73 frac. XXIX incisos 1,2,3 y 4; Art. 118 frac. I; Art. 131)
- Facultades exclusivas con la obligación de participar de los ingresos a los Estados y Municipios (Art. 73 frac. XXIX inciso 5 subincisos a, b, c, d, e, f, g)
- Facultades exclusivas por prohibiciones a los Estados (Art. 117 frac. III, IV, V, VI, VII; art. 118 frac. I)

DE LOS ESTADOS

- Facultades ilimitadas y concurrentes con la Federación (Art. 31 frac. IV; arts. 40, 41, 115 y 124)
- Facultades de participación en impuestos federales (Art. 73 frac. XXIX inciso 5, subincisos a, b, c, d, e, f y g)
- Facultades expresamente autorizadas por el texto constitucional (Art. 117 frac. IX)¹³⁷
- Facultades delegadas por leyes federales
- Facultades prohibidas por la Constitución (Art. 117 frac. III, IV, V, VI, VII; Art. 118 frac. I)
- Facultades prohibidas por leyes federales

¹³⁷El jurista Sergio Francisco De la Garza afirma, en su obra *Derecho Financiero Mexicano*(1994), y sustenta la exposición de Lanz Cárdenas: “...la fracción IX del artículo 117 Constitucional, interpretada a contrario sensu, da facultades a las legislaturas de los Estados para gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama con la limitación de que para ello debe procederse en la forma y de acuerdo con las cuotas máximas que el Congreso de la Unión autorice. En efecto, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (art.28) dispone que los estados que no se adhieren al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama con impuestos locales o municipales que en conjunto no excederán de un peso y cincuenta y cinco centavos por kilo, que sólo podrán decretar las entidades en que aquél se cultive.”

DE LOS MUNICIPIOS

- Facultades concurrentes con la Federación y los Estados (Art. 31 frac. IV; Art. 115 frac. II)
- Facultades de participación en impuestos federales (Art. 73 frac. XXIX, inciso 5, subinciso a)
- Facultades delegadas por leyes federales y estatales
- Facultades prohibidas por la Constitución (Art. 115, frac. II; Art. 117, frac. III, IV, V, VI, VII; Art. 118 frac. I)
- Facultades prohibidas por leyes federales y estatales

El Artículo 73 de nuestra Ley Suprema, en su fracción XXIX, señala algunas materias que son gravadas de manera exclusiva por la Federación; a saber:

- comercio exterior;
- aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del Artículo 27 de la misma Constitución;
- servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación;
- instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- energía eléctrica;
- producción y consumo de tabacos labrados;
- gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- cerillos y fósforos;
- agua miel y productos de su fermentación;
- explotación forestal;
- producción y consumo de cerveza.

De la exclusividad ejercida por la Federación sobre ciertas materias, podemos apuntar que existen estados que, no obstante ser ricos en dichos bienes y recursos naturales, carecen de suficiente capacidad económica. Asimismo, existen prohibiciones explícitas a los Estados, contenidas en el Artículo 117 Constitucional, entendiéndose que dichas materias quedan reservadas a la Federación.

Dentro del Artículo 73 Constitucional, en su fracción VII, se establece que si las fuentes impositivas de la Federación no bastan para cubrir el presupuesto de la misma, ésta se encuentra facultada para gravar cualesquiera otras fuentes hasta que el presupuesto quede cubierto. De aquí nace lo que se conoce como la doble tributación, ya que una misma base puede estar gravada tanto por el Gobierno Central como por los Estados, y en el caso de México, aún por los Municipios.

El Problema de la Doble Tributación

Respecto al problema de la doble tributación originada por la concurrencia de facultades impositivas de la Federación y de las Entidades Federativas, han surgido diversas teorías acerca de si es conveniente o no dicha concurrencia de facultades, y de los beneficios ó perjuicios que puede acarrear la doble tributación.

Sin embargo, este problema no es nuevo; en los Estados Unidos de Norteamérica se presentó con un matiz muy parecido al nuestro. Como se mencionó con anterioridad, la facultad impositiva que por excelencia pertenece al Gobierno Central de las Federaciones recae sobre el comercio exterior y el consumo, pero ¿acaso esto significa que todos los demás impuestos se encontraban reservados a los Estados? Hamilton respondió:

ALEXANDER
HAMILTON

“Suponed que, como se ha afirmado, el poder tributario federal se limitara a los derechos sobre las importaciones; es evidente que el gobierno, por carecer de facultad para buscarse otros recursos, caería a menudo en la tentación de subir sus impuestos hasta un exceso perjudicial.”¹³⁸

“Esta serie de observaciones justificará la proposición que hemos sentado en otro lado, según la cual una jurisdicción concurrente es la única alternativa admisible a una completa subordinación, respecto a esta rama del poder, de la autoridad de los Estados a la de la Unión. Cualquier división de las fuentes de ingreso habría significado sacrificar los grandes intereses de la Unión al poder de los Estados individuales. La convención pensó que la jurisdicción concurrente era de preferirse a esa subordinación; y es evidente que esta solución tiene cuando menos el mérito de hacer conciliable un poder ilimitado de imposición por parte del gobierno federal, con la facultad apropiada e independiente de los Estados para proveer sus necesidades propias”¹³⁹

“El monto de los impuestos, la oportunidad e inoportunidad de un aumento por cualquiera de los dos sectores, serían cuestiones de prudencia mutua, pero no supondrían una contradicción directa de sus poderes.”¹⁴⁰

La tesis expuesta por Hamilton fue sostenida por Vallarta de la siguiente manera:

IGNACIO
VALLARTA

“Las facultades del Congreso federal y de las Legislaturas de los Estados en materia de impuestos, son concurrentes y no exclusivas; es decir, aquél puede decretar una contribución que recaiga sobre el mismo ramo de la riqueza pública ya gravada por el Estado”¹⁴¹

A pesar de lo antes expuesto, y como ya se señaló en un principio, la tendencia ha sido la de otorgar mayores facultades impositivas a los Gobiernos Centrales a través de diversos mecanismos. En el caso concreto de México, el jurista Felipe Tena Ramírez afirma:

¹³⁸ Hamilton, Alexander. *et. al. El Federalista*. N° XXV. Ed. FCE. México, 1982. p. 100.

¹³⁹ *Ibidem*. N° XXIV. p. 96.

¹⁴⁰ *Ibidem*. N° XXXII. p. 126-127.

¹⁴¹ Tena Ramírez, Felipe. *Op. cit.* p. 315.

TENA
RAMIREZ

“...si la Constitución otorga al Congreso la facultad exclusiva para legislar sobre determinada materia, el Congreso debe tener la facultad implícita de gravar esa materia con exclusión de los Estados, pues de otro modo estos podrían hacer nugatoria aquella facultad, al gravar con impuestos excesivos los bienes sobre los cuales se ejercita.”¹⁴²

Como puede observarse existen dos principales problemas en lo que a federalismo fiscal se refiere: la concurrencia de la Federación, los Estados y los Municipios en materia impositiva, y la exclusividad de la Federación para gravar ciertas materias. A raíz de ello, el tratadista Ernesto Flores Zavala¹⁴³ llega a las siguientes conclusiones:

ERNESTO
FLORES
ZAVALA

I. El principio constitucional es que son concurrentes las facultades de la Federación y de los Estados, para establecer impuestos para cubrir sus respectivos presupuestos, con las únicas excepciones que la propia Constitución ha establecido.

Hay impuestos que pertenecen exclusivamente a la Federación. La Constitución determina cuáles son los impuestos que corresponde establecer en forma exclusiva al Gobierno Federal en tres formas:

Expresamente, enumerando los impuestos respectivos (Art. 73, frac. XXIX).

Concediendo facultad exclusiva para legislar sobre determinada materia, dentro de la que va incluida la facultad de imponer, porque ésta sólo puede realizarse a través de la función legislativa (Art. 73, frac. X).

Prohibiendo a los Estados ciertas formas de procurarse arbitrios (Art. 117, frac. III).

Hay impuestos reservados por la Constitución a los Estados (Art. 117, frac. IX)

Hay impuestos que los Estados pueden establecer sólo con autorización del Congreso de la Unión (Art. 118, frac. I)

La Federación no puede prohibir a los Estados el establecimiento de aquellos impuestos que corresponden a materias sobre las que la Constitución no ha establecido limitación alguna.

La Federación no puede facultar a los Estados para establecer impuestos sobre materias que la Constitución ha reservado exclusivamente a la propia Federación.

A la vista de los problemas antes apuntados podría considerarse como posible solución, que se implementara alguno de los otros dos sistemas impositivos mencionados al principio de esta sección, es decir:

a) que se establezca en la Constitución que sólo la Federación pueda determinar contribuciones y que de su rendimiento se otorgue participación a los Estados, o

b) que se establezca en la Constitución que sólo los estados puedan determinar contribuciones y que de su rendimiento se otorgue participación a la Federación.

¹⁴²Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, 4a. edición. México, 1957. p. 316.

¹⁴³Flores Zavala, Ernesto. *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*. Ed. Porrúa, 9a. edición. México, 1967. pp. 335-336.

Sin embargo, se piensa que ambas soluciones son igualmente malas y que debilitarían el sistema federal mexicano, ya que si la potestad tributaria estuviera en sólo uno de estos dos sujetos, el otro perdería su independencia económica y quedaría totalmente a merced del facultado para establecer las contribuciones; así, se podría estar en presencia de una Federación débil por no contar con recursos económicos propios, o de unos Estados que se encontrarían en manos de la Federación, atendidos al rendimiento que ésta les diera de la recaudación.

Finalmente, se puede concluir que la concurrencia y la exclusividad en materia impositiva debieran entenderse más bien como sistemas de control. Por un lado, la concurrencia evita que se pierda el equilibrio entre el Gobierno Central y los Estados, y por el otro, la exclusividad tanto de la Federación como de sus miembros atiende al interés de que, tanto la una como los otros, tengan elementos suficientes para la consecución de sus objetivos.

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Los problemas que representaba la concurrencia en materia fiscal para el gobierno postrevolucionario de México, obligaron a éste a buscar mecanismos de coordinación y cooperación entre el gobierno central y los Estados. Así, se dieron tres Convenciones Nacionales en materia fiscal: la primera en 1925, la segunda en 1933 y la tercera en 1947.

A la Primera Convención Nacional Fiscal asistieron los gobernadores de los estados. El objetivo de esta reunión fue delimitar las competencias locales y la competencia federal en materia impositiva. Esta Convención no brindó los resultados esperados, por lo que se convocó a una Segunda y a una Tercera Convención Nacional Fiscal. Finalmente, y a raíz de dichas convenciones, en 1953 se expidió la primera Ley de Coordinación Fiscal, la cual habría de evolucionar en lo que se conoce como Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), creado mediante ley del 22 de diciembre de 1978, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 del mismo mes. Las últimas reformas a la misma se hicieron el 3 de diciembre de 1993. Las Entidades Federativas autolimitan su potestad tributaria, no gravando determinadas fuentes económicas ahora gravadas por la Federación, a cambio de lo cual obtienen una participación de la recaudación federal.

La creación del SNCF responde a que la idea del federalismo como, división de poderes, ha ido cediendo el paso, en los últimos años, a la idea de “federalismo cooperativo”. Dicha idea ha sido desarrollada por autores como Sing, Tripathy, Bhargava y Adolfo Atchabahian. Este último expresa que el federalismo cooperativo, en lugar de enfatizar sobre los derechos y la independencia de las entidades federativas, encara el problema federal esencialmente desde el punto de vista de la división de poderes, con el objeto de maximizar la efectividad de la política fiscal.¹⁴⁴

Respecto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, encontramos las más diversas opiniones de destacados tratadistas, tales como:

JESUS REYES
HEROLES

“...es útil recordar los argumentos de eficiencia que dieron lugar a la creación del SNCF, ya que todavía son aplicables. El esquema de coordinación fiscal ha permitido que México cuente con un sistema impositivo relativamente eficiente, en comparación con otros países, esto es, evita la recaudación en cascada, no resta competitividad a los productores nacionales respecto a sus rivales del exterior, no desalienta el trabajo y ni induce el incumplimiento de obligaciones fiscales”¹⁴⁵

¹⁴⁴De la Garza, Sergio Francisco. *Op. cit.* p. 210.

¹⁴⁵Reyes Heroles González Garza, Jesús. Ponencia presentada en *Foro Nacional sobre Federalismo*. Puebla, México, marzo 1995.

JOSE TRINIDAD
LANZ CARDENAS

“...el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal....significa un cambio trascendente en el curso de las relaciones fiscales tal y como se venían efectuando con anterioridad, según participaciones específicas que recibían los Estados y Municipios de ciertos gravámenes exclusivos y especiales de la Federación.”¹⁴⁶

SERGIO FRANCISCO
DE LA GARZA

“A ese sistema le falta racionalidad en cuanto a la determinación de los impuestos en que sí se otorgan participaciones y aquellos otros cuya recaudación se destina exclusivamente a la Federación.”¹⁴⁷

La finalidad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es la de coordinar el régimen fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y el Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a estas entidades en los ingresos federales, dar las bases para la distribución entre ellos de dichas participaciones y fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales. La ley, además, establece cuáles son y cómo se constituyen los organismos relativos a la materia de la coordinación fiscal y da las bases para su organización y funcionamiento.

La base jurídica en la cual se sustenta el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, está dada en varios ordenamientos legales.

Puede citarse como fundamento el Artículo 89 Constitucional, referido a las facultades y obligaciones del Presidente de la República, que en su fracción I, señala la de promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Artículo 90, señala las atribuciones de la Secretaría de Hacienda, y la Ley Reglamentaria de la misma establece en su Artículo 31, fracción XIII, la atribución específica de representar el interés de la Federación en controversias fiscales.

De igual forma, el Artículo 60 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda, señala la facultad del Secretario de celebrar convenios con las Entidades Federativas y proponer al Presidente de la República el acuerdo relativo al Departamento del Distrito Federal.

La Ley de Coordinación Fiscal establece que las Entidades Federativas deberán celebrar un convenio con la Secretaría de Hacienda para adherirse al SNCF y poder recibir las participaciones en ella establecidas; dicho convenio lleva el nombre de Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La adhesión debe llevarse a cabo integralmente y no en relación con algunos ingresos de la Federación. Debe, también, publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la entidad.

Los estados pueden coordinarse solamente en impuestos, o también coordinarse en impuestos y derechos; aquellas entidades que opten por esta segunda opción, no deben mantener en vigor derechos estatales o municipales por:

¹⁴⁶Lanz Cárdenas, José Trinidad. *Op. cit.* p.66.

¹⁴⁷De La Garza, Sergio Francisco. *Op. cit.* p.251

	A EXCEPCION DE:
LICENCIAS	<ul style="list-style-type: none"> • Licencias de construcción • Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de aguas o alcantarillado • Licencias para fraccionar o lotificar terrenos • Licencias para conducir vehículos • Expedición para placas y tarjetas de circulación de vehículos
REGISTROS	<ul style="list-style-type: none"> • Registro Civil • Registro de la Propiedad y del Comercio
USO DE VIAS PUBLICAS O TENENCIA DE BIENES SOBRE LAS MISMAS	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos de estacionamiento de vehículos
ACTOS DE INSPECCIÓN O VIGILANCIA	

Cuando la falta de cumplimiento del convenio por la entidad federativa es en materia de impuestos, provoca que la SHCP disminuya la participación a la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dichas disposiciones. Si la falta recae en materia de derechos, la coordinación queda sin efecto, teniendo la entidad un plazo de tres meses para corregir la violación. Sin embargo, la misma Ley de Coordinación Fiscal, en su Artículo 12, establece un recurso para las entidades federativas inconformes con las resoluciones de la SHCP. Dicho recurso consiste en ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que “las controversias entre la federación y una entidad federativa.....pueden involucrar importantes aspectos de interpretación jurídica cuya solución adecuada corresponderá a nuestro más Alto Tribunal”

El rubro de participaciones constituye la parte medular del SNCF. Su importancia radica en que , con el paso de tiempo, las Entidades Federativas, y no sólo éstas, sino también los municipios, dependen más de los recursos provenientes de esa fuente de ingresos para constituir presupuestos; se han convertido en el rubro más importante de recursos con que cuentan esas células políticas.

En su concepción original, las entidades federativas participaban de la recaudación federal a través de dos fondos:

- Fondo General de Participaciones (FGP)
- Fondo Complementario de Participaciones (FCP)

El FGP se formaba por el 13% de los ingresos totales anuales que obtuviera la Federación por concepto de impuestos, excepto los de comercio exterior. El FCP se formaba con el 0.37% de los ingresos totales anuales que obtuviera la Federación por concepto de impuestos. Este último encontraba su justificación en el hecho de que, generalmente, y debido a que las participaciones se otorgaban proporcionalmente a la recaudación obtenida por la federación en las diferentes entidades, aquellas entidades de menor desarrollo económico recibían menor participación del FGP; por este motivo el FCP se distribuía entre las entidades federativas en proporción inversa a las participaciones que recibieran del FGP.

Tanto las reglas para la formación de ambos fondos como las de distribución, han sufrido numerosas reformas a través de los años, las que inclusive alcanzaron la desaparición del FCP en 1988. A continuación se muestra un esquema general de la actual conformación de los diferentes fondos contenidos por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Fondo General de Participaciones:

- 18.5% de la Recaudación Federal Participable (RFP), la cual consiste en la recaudación que obtiene el Gobierno Federal en un ejercicio fiscal por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.
- 0.5% de la Recaudación Federal Participable, para distribuirse entre las entidades federativas coordinadas en materia de derechos
- 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas por concepto de bases especiales de tributación, actualizado desde junio de 1989 hasta la fecha.

Fondo de Fomento Municipal:

- 0.42% de la RFP, que se distribuye de la siguiente manera: 30% a todos los municipios y 70% a los municipios de los Estados coordinados en derechos.

Reserva de Contingencia:

- 0.25% de la Recaudación Federal Participable (tiene por finalidad garantizar que las participaciones de las entidades crezcan, por lo menos en el mismo porcentaje en que lo haga la Recaudación Federal Participable del año, respecto a la de 1990)

Reserva de Compensación:

- Esta se distribuye entre aquellas entidades que resulten afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones. Se forma con los montos que se tomen de la participación del 25% de la RFP para estados coordinados en derechos y con el del 70% que se distribuye del Fondo de Fomento Municipal.

Existen otras varias participaciones de las cuales pueden gozar las entidades y los municipios. Por ejemplo, y en forma adicional, las entidades pueden participar en los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques que las leyes definan como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad; así, las entidades recibirán hasta el 50% del monto, cuando provenga de la venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de explotación de tales terrenos o bosques nacionales. Los municipios, por su parte, participan de los productos del comercio exterior en un 95% del 2.8% del impuesto general de importación, siempre que el municipio colinde con la frontera o los litorales por los que se realice materialmente la entrada o la salida de los bienes que se importen o se exporten.

Es importante señalar la repercusión que sobre los ingresos estatales ha tenido el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Para 1991, el 81.7% de los ingresos estatales provenía de las participaciones federales, mientras que los ingresos de los municipios se formaban en un 60.5% por este mismo concepto (notoriamente contrastantes con los porcentajes de países como Alemania, en donde estos fueron de 17% a nivel estatal y 27.5% a nivel local).

Por lo antes expuesto, es de considerarse prioritaria la revisión detallada del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como las atribuciones fiscales de los distintos órdenes de gobierno.

c) Federalismo Educativo

En el capítulo correspondiente a los distintos órdenes de gobierno y el ámbito de su competencia, con sólidos fundamentos jurídicos y doctrinarios ha quedado completamente esclarecido cómo se dan las competencias desde el punto de vista de una técnica jurídica. En consecuencia, de ello podemos colegir que el federalismo educativo es una función de la administración pública, en la que con toda propiedad se ejemplifica una tarea de los órganos de gobierno en la que, para su ejecución, se dan los supuestos establecidos por la doctrina configurando las facultades o competencias concurrentes.

Por haberse ya señalado las características doctrinarias y jurídicas de lo que son estas facultades, no haremos ninguna observación al respecto, sino que, nos concretaremos en primer término a centrar nuestro análisis en los antecedentes históricos constitucionales y de la ley reglamentaria; del proceso educativo mexicano; posteriormente los elementos que orbitan en su entorno y, derivado de ello, la concurrencia que se da por los tres distintos órdenes o niveles gubernamentales que existen en el sistema federal mexicano, para señalar sus retos y perspectivas en el futuro inmediato.

Cabe hacer la aclaración también de que en el punto denominado los distintos órdenes de gobierno y el ámbito de su competencia, con el término *flujos*, se aborda esquemáticamente la concurrencia de los niveles de gobierno en su aspecto jurisdiccional de competencia o de atribución, y que en los cuadros relativos al rubro correspondiente a los Arts. Constitucionales 3, en su párrafo primero y frac. VIII, así como en el 73, fracción XXV, se hace mención de que es una facultad concurrente, toda vez que a ella confluye la intervención de los tres órdenes de gobierno y las determinadas por la Ley General de Educación de 1993, de ahí que, en ese sentido, por ahora no haremos más explícita esta referencia. Por lo tanto, procederemos, en primer término a exponer la evolución histórica de la fundamentación constitucional por la que ha transitado nuestro país desde 1824, en materia educativa:

CONSTITUCION DE 1824	CONSTITUCION DE 1857	CONSTITUCION DE 1917	REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1921	REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1934
<ul style="list-style-type: none"> • Art. 50, fracción I; "...promueve la ilustración...sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados." • No se alude en este texto constitucional al reparto de competencias en la materia entre la Federación y los Estados. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Art. 3o establece la libertad de enseñanza. • Cabe hacer mención que no establece claramente la competencia del órgano federal en la materia, dejándola a la interpretación en el Art. 117 (actual artículo 124), la distribución de competencias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se incorpora al texto constitucional el cuerpo del Art. 3o. para la impartición de la enseñanza de manera libre, laica y gratuita. • Así como la Fracción XXVII del Art. 73, para establecer escuelas profesionales y demás concernientes a la cultura superior general de toda la República, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se reforma el Art. 73 constitucional fracción XXVII, concediendo al Congreso de la Unión nuevas facultades en la materia • Se crea la Secretaría de Educación Pública, con esta denominación y con amplias facultades al respecto. 	<p>Se reforma el Art. 73 fracción XXVII, (actual fracción XXV), estableciendo como <i>Facultad expresa y concurrente del Congreso, la competencia</i> para legislar en cuanto a la función social y educativa entre la Federación, los Estados y Municipios, para fijar aportaciones económicas con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República.</p>

Expuesto el cuadro comparativo con la síntesis de preceptos en materia educativa de los textos constitucionales vigentes en cinco diversas épocas, procederemos a presentar, en el cuadro inferior, el proceso de

transformación que la Ley Reglamentaria o Sustantiva ha tenido en la materia desde 1867, fecha en que por primera ocasión se legisló al respecto, estando al frente del Gobierno el Lic. Benito Juárez García. Y hasta 1993, año en el que se promulgó la actual Ley General de Educación, cuyo contenido y alcances establecen con toda claridad la distribución de competencias para que los 3 órdenes de gobierno cumplan, en el ámbito de sus facultades, jurisdicciones y atribuciones, el objetivo federalista de proporcionar instrucción a los mexicanos en un esquema estructural como el planteado, sobre esta doctrina, por el politólogo:

REINHOLD
ZIPPELIUS¹⁴⁸

“En un estado federal, tanto los órganos centrales de la federación como los estados miembros ejercen el poder del Estado”... “lo característico del Estado federal consiste en que las competencias, en conjunto, estén repartidas entre los órganos centrales de la federación y los estados miembros de tal forma que no existan un dualismo de centros de decisión y, sobre todo, ni los primeros ni los segundos poseen para sí la supremacía de competencias”...

LEYES ORGANICAS DE INSTRUCCION PUBLICA (1867)	LEY ORGANICA DE EDUCACION PUBLICA (1942)	LEY FEDERAL DE EDUCACION (1973)	LEY GENERAL DE EDUCACION (1993)
<ul style="list-style-type: none"> • Leyes Orgánicas de Instrucción Pública, son promulgadas durante el periodo presidencial de Don Benito Juárez. Dichas leyes solo tienen vigencia en el Distrito Federal (1867-1869). • En 1905 es creada durante el gobierno de Don Porfirio Díaz la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, y el ámbito de su competencia es solo en el Distrito y Territorios Federales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se dio a la Federación la facultad de formular planes, programas y métodos de enseñanza en los Estados y Municipios. • Los planteles educativos establecidos por la Federación dependerán de manera exclusiva de la Secretaría de Educación Pública. • Se faculta a las autoridades de los Estados para establecer y sostener, dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales la misma clase de planteles e instituciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reafirmaba a la Federación la facultad de establecer la educación en toda la República, sin que esto perjudicara la concurrencia de los gobiernos locales. • Otorgó a los Estados la capacidad de dirección técnica y administrativa de sus propios planteles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es en esta Ley, regulatoria del Art. 3o constitucional, de donde se desprende una clara distribución de competencias, toda vez que se definen las facultades exclusivas y concurrentes como sigue: <ul style="list-style-type: none"> • Concurrentes entre Federación, Entidades Federativas y Municipios (Art. 1) • Exclusivas de la Federación (Art. 12). • Exclusivas de los Estados (Art. 13). • Facultades expresas de los Municipios (Art. 15) • Concurrentes de la Federación y de los Estados (Art. 14)

Del comparativo anterior se deduce claramente el avance que respecto a la materia educativa se ha tenido, sin embargo, grandes también son los retos legislativos frente a la necesidad impostergable de establecer en la

¹⁴⁸ González, María del Refugio. *El Espíritu Federal de la Nación Mexicana. Propuesta Sobre el Nuevo Federalismo. Suplemento del Periódico "El Nacional". 7 de mayo de 1995. p. 7.*

práctica una verdadera participación entre los distintos órdenes gubernamentales, toda vez que esta atribución pública, como ya se ha señalado, es una materia en la que como en la de salud, se da con toda claridad el ejemplo de un servicio público al que confluyen, desde el punto de vista de técnica constitucional, las llamadas facultades concurrentes, y que en nuestros días, no obstante lo señalado por la Ley sustantiva de julio de 1993, enfrenta un problema de fondo para el esquema federal de reparto de competencias, para el que el tantas veces citado jurista Felipe Tena Ramírez, señala: "... La autodeterminación de las entidades ha quedado prácticamente a merced del Congreso de la Unión...".¹⁴⁹

Fundando su aseveración, con toda seguridad, en lo señalado por las fracciones del Art. 73 y, para el caso que nos ocupa en, lo estipulado por la fracción XXV del citado artículo que faculta de manera exclusiva al Congreso de la Unión para "...establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación, y legislar en todo lo que se refiere a dichas Instituciones... así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República...".

De tal manera que estas facultades exclusivas para el Congreso y señaladas en el texto constitucional en el sentido antes expresado, originan lo que, en concepto del reconocido maestro Tena Ramírez, se denomina:

DOBLE JURISDICCION
EN MATERIA EDUCATIVA¹⁵⁰

“...cabe entenderla sólo con respecto a los planteles de la Federación, ya que la facultad federal no desplaza la de los Estados en la misma materia, dentro de sus respectivos territorios. Existe pues una doble “jurisdicción” en la impartición de la enseñanza por el poder público: la “jurisdicción” federal, que por razón del territorio abarca toda la República y que por razón de la materia se constriñe a los establecimientos federales; y la “jurisdicción” estatal que geográficamente reconoce por límites los de cada entidad federativa y dentro de ellos se ejercita sobre los planteles que el respectivo Estado sostiene”.

Al respecto y por todo el centralismo existe en la materia, los esfuerzos institucionales emprendidos a partir de los últimos años se hallan encaminados a una verdadera descentralización educativa, es decir, a una federalización de la educación.

Para ello, las bases de esta importante tarea estuvieron fundamentalmente

SUSTENTADAS EN:

1. Reformas al Artículo 3º Constitucional de 5 de marzo de 1993.
2. Reformas a la nueva Ley General de Educación de 13 de julio de 1993.
3. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) del 18 de mayo de 1992, firmado por la SEP, el SNTE y los Gobiernos de los Estados.

¹⁴⁹ Tena Ramírez. *Op. cit.* p. 399.

¹⁵⁰ *Ibidem.* p. 398.

Este acuerdo no muy ortodoxo, desde el punto de vista de un esquema federalista por darse en virtud de una concertación y no de una reforma constitucional, representa en la práctica un considerable avance en el reparto de competencias contempladas en el espíritu de los Artículos 124 y 133 Constitucionales. Lo deseable es que los alcances de este acuerdo quedaran debidamente asentados en la Ley Reglamentaria y asegurado el mecanismo de su obligatoriedad en el Artículo 3 Constitucional, toda vez que:

EN EL ANMEB

Con apoyo en lo dispuesto por la Ley General de Educación, se da mayor injerencia a los gobiernos estatales sobre los recursos destinados a la educación básica y normal, es decir, a contrario sensu, del mecanismo anterior en que la Federación administraba y financiaba directamente los servicios que ofrecía en los estados, por virtud de este acuerdo son los gobiernos de las entidades federativas quienes administran y distribuyen dichos recursos. Modalidad federalista en ambos documentos es la función compensatoria del gobierno federal con las entidades federativas para evitar disparidades regionales en el desarrollo educativo nacional.

Los resultados de las acciones emprendidas en este sentido por el ANMEB son significativas y de profundidad federalista, toda vez que hemos señalado en otros apartados, y en diversos sentidos, que el uso discrecional de las facultades exclusivas e implícitas del Congreso, ha sido el resorte del sistema presidencialista mexicano, para que el espíritu federalista de la nación se transforme en un centralismo acendrado en áreas como la educación que, por la importancia estructural e ideológica, requieren de un manejo equilibrado en el que coparticipe el sentir de las circunstancias sociológicas determinantes del ámbito local, para lograr fincar una conciencia colectiva de raíces nacionalistas.

De ahí que sean loables los alcances de este acuerdo que, a principios del año 1993¹⁵¹, habían alcanzado las impresionantes cifras, en transferencias de diversos rubros del orden federal al local, de:

- Noventa y seis mil dieciocho, bienes inmuebles,
- Veintitrés millones, de bienes muebles,
- Quinientas diez mil plazas docentes,
- Ciento dieciséis mil plazas administrativas,
- Setecientos mil trabajadores del ramo, transferidos.

Con ello se ejemplifica de manera contundente cómo se puede dar un justo equilibrio de facultades y competencias entre los órdenes local y federal y cómo cada uno de los órdenes de gobierno asume claramente el ámbito de su competencia, derivado del Artículo 124 Constitucional.

El reto y perspectiva, en materia educativa son importantes para nuestro futuro como estado federal, toda vez que la educación constituye el vértice angular de nuestro desarrollo, por ello y para ello, es preciso que con la participación responsable de los sectores y corrientes involucrados en la materia, se ponderen los mecanismos y modalidades del financiamiento de los servicios educativos que hasta ahora se han descentralizado.

¹⁵¹ Aguilar Villanueva, Luis F., *El Federalismo Mexicano: Funcionamiento y Tareas Pendientes*. Suplemento de Periódico "El Nacional", Domingo 7 de mayo de 1995. p.18.

Lo anterior, para que en la Ley Sustantiva y no en un simple acuerdo de concertación quede debidamente establecida toda la normatividad, y para que de manera obligatoria se cumpla con este importante renglón de la administración pública que es la educación, a cuyos fines contribuyen contundentemente para su completa eficacia las llamadas facultades concurrentes.

Ahora bien, hemos señalado los aciertos emprendidos por la Administración Pública Federal para lograr la federalización de la Educación, así como el mecanismo implementado, aclarando nuestra posición, en el sentido de que si bien es cierto que en la práctica busca un equilibrio en el reparto de competencias, no se establece la obligatoriedad constitucional, ni tampoco se consignan los mecanismos para ello dentro de la Ley Reglamentaria, por lo que esto deberá ser tarea inminente a realizar por los órganos legislativos federal y el local en el ámbito de su competencia.

Prueba de ello es el marco legal vigente en la materia que, como en el caso de la fracción VI del Artículo 3 Constitucional, contempla un reparto de competencias, jurisdicciones y atribuciones propias de un federalismo centralista, si cabe la expresión, ya que dicha fracción faculta a los particulares para poder impartir la educación en los términos que establece la Ley, pero no señala de manera expresa a qué nivel o niveles de gobierno corresponde regular este servicio.

Sin embargo, la ley sustantiva es el instrumento que de manera explícita señala la facultad de los Estados para regular la autorización a los particulares a efecto de impartir la enseñanza, lo que origina una incongruencia de la federación que desde antes de la promulgación de la ley en comento, lo señala el maestro:

FELIPE TENA RAMIREZ

“... si por una parte la autoridad federal es quien impone los planes y programas de estudio... de las escuelas oficiales de los Estados y Municipios y conserva constantemente su control, por la otra se confía la verificación de los requisitos técnicos e ideológicos de las escuelas particulares de las mismas autoridades estatales que carecen de facultad similar en relación con sus propias escuelas oficiales”.¹⁵²

Por otra parte, en el caso de la fracción VII del Artículo 3o. en el que se otorga la autonomía a las universidades y demás instituciones de educación superior, dicha autonomía se convierte en el ejercicio de ciertas facultades que originalmente corresponden al Estado ya que éstas se encuentran estrechamente relacionadas con el servicio público, dándose el caso de que en este concepto el Estado, se desprende de ciertas facultades y las deposita para su ejercicio en otro organismo distinto a los órdenes de gobierno, que por la división de poderes se crean para el ejercicio de la administración pública, de tal manera que al respecto dice el jurista J. Jesús Orozco Henríquez:

“...con el objeto de habilitar a las instituciones de educación superior autónomas por Ley para la consecución de sus fines asignados y preservar su independencia de todo control político y gubernamental, la propia constitución reserva a las respectivas instituciones una serie de facultades para que, a través de sus órganos y en ejercicio de su autonomía, determinen las cuestiones de autogobierno, las académicas y las financieras...”.¹⁵³

De tal manera que, una vez que ha sido probada la eficacia de la autonomía en las instituciones de educación superior, debiera de ponderarse la desconcentración de facultades similares para otros niveles educativos impartidos en los Estados, que por razones regionales requieren de elaborar planes y programas con sus propias características étnicas y presupuestales.

¹⁵² *Ibidem*, p. 405.

¹⁵³ Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Comentada)*. Ed. UNAM. México, 1985. p. 9.

De lo expuesto en los párrafos anteriores se desprende que el proceso Federalista en materia educativa no ha concluido y que, al respecto, es necesario realizar una evaluación completa del marco legal que lo norma, ya que el avance federalizador del mismo, desde una nueva óptica, tendrá que ser paralelo a materias como la de Recaudación Fiscal y distribución de recursos del ramo correspondiente; pues, aparejado a ello, será como se encuentre el equilibrio en el reparto de competencias que en aspectos como el educativo, que ya anteriormente hemos apuntado, requieren de una regionalización para su cabal incorporación a otros renglones de importancia estratégica para el desarrollo del país, pues solo de esta forma será posible alcanzar la socialización a la que aludía don Jesús Reyes Heróles en el siguiente concepto:

“...la educación es el desarrollo formativo que nos permite asumir como propios los valores que la nación ha escogido para sí. Esta concepción de la educación recoge la idea clásica de la enseñanza, propia de la Ilustración y del Liberalismo: la educación como factor indispensable en la edificación de la nación, mediante la formación de los individuos en los valores sociales aceptados en común. ¿Cómo no sostener entonces su función transformadora de la sociedad? Misión de la educación, que está obligado a impartir el Estado, es contribuir a la formación de la sociedad nueva, democrática, libre y justa, fin del *liberalismo social*...”¹⁵⁴

¹⁵⁴ Gobierno del Estado de México. *Homenaje a Jesús Reyes Heróles (Antología)*. Editado por el Gobierno del Estado de México. México, 1995. p. 244.

d) Federalismo y Salud

Comentario Preliminar

Lograr el avance de las ciencias, lograr dominar las fuerzas de la naturaleza, lograr una buena alimentación, en fin, lograr la supremacía del ser humano, han sido tareas obsesivas del hombre; está en su naturaleza. Pero esas, y otras muchas, no serían posibles, si no fueran sustentados por un estado de ánimo avalado por una buena salud; ésta permite la pujanza y la creatividad, y con ellas, y sólo con ellas, aspirar a alcanzar la felicidad, anhelo consustancial al ser humano.

No obstante la importancia y la trascendencia como factor determinante en la conservación de la especie, la salud no fue objeto de reglamentación temprana; diríamos que instintivamente, casi inconscientemente, era objeto de atención y no siempre de primer plano. Conviene aclarar que no decimos que no era un tema que no interesara, pues desde siempre ha sido gran preocupación, sino que su incorporación con matices normativos, no fue simultánea a otras materias que sí fueron introduciéndose con antelación, y paulatinamente, en los ordenamientos producto de la civilización.

Al parecer las condiciones de trabajo, y esto a nivel mundial, fueron las que, ciertamente con lentitud pero con indeclinable tenacidad, propiciaron y lograron llamar la atención sobre la salud de los operarios y pugnar, a través de históricas luchas, por mejorar su estatus, haciendo especial hincapié en la salubridad tanto del medio como de los recursos humanos.

Largo sería el comentario histórico ya que han ido de la mano las reivindicaciones laborales y salariales con las de alimentación y salud, aún cuando esta última no mereció la adecuada y oportuna atención que aquéllos, sin embargo partiremos, acorde con el presente trabajo, con el derecho positivo establecido en 1824, en la primera Constitución que creaba el estado mexicano con un sistema de gobierno federal, haciendo una breve referencia a su antecedente inmediato, tomando como base las consideraciones de Ortega Lomelín¹⁵⁵ y Tena Ramírez¹⁵⁶:

- | | |
|--|---|
| 1. Decreto Constitucional de Apatzingán para la Libertad de América Mexicana, del 22 de octubre de 1814. | { Establece la facultad del Congreso para aprobar los reglamentos de sanidad. |
| 2. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos; decreto del 4 de octubre de 1824. | { En forma expresa no hace alusión ni se arroga facultades sobre salud, por lo que se entiende reservadas a las entidades federativas. |
| 3. “Las Siete Leyes”, Constitución Centralista de 1836. | { Conserva la hipótesis anterior y más aún, pues la Ley VI establecía que los ayuntamientos tendrían a su cargo la policía de salubridad. |
| 4. “Las Bases Orgánicas”, Constitución de 1843. | { Señala expresamente a los estados la facultad de reglamentar la salud pública. |
| 5. “Estatuto Orgánico Provisional de la | { Transfiere a los gobernadores las facultades sobre |

¹⁵⁵Ortega Lomelín, Roberto. *El Nuevo Federalismo*. Ed. Porrúa. México, 1990, pp. 444-448.

¹⁵⁶Tena Ramírez, Felipe. *Op. cit.* pp. 375- 383.

República”, de 1856.

salubridad.

6. Constitución de 1857

Se retoma el espíritu de la de 1824, por lo que la facultad sobre salubridad quedó reservada a los estados.

En el periodo comprendido entre la promulgación de esta Constitución y la de 1917, se crearon instituciones con facultades exclusivas sobre la salud, a saber:

a) Consejo Superior de Salubridad del Distrito y Territorios Federales (28 de enero de 1871).

b) Consejo Nacional de Salubridad. (28 de febrero de 1883).

c) Juntas de Salubridad en los Estados y de Sanidad en los Puertos.

d) Reforma Constitucional .- En 1908 se adiciona la fracción XXI del Art. 72. Constitucional, facultando al Congreso de la Unión para legislar en materia de salubridad general, reservándose a los estados la salubridad local.

7. Constitución de 1917

a). Se ratifica la reforma de 1908 y queda facultado el Congreso de la Unión para legislar en materia de salubridad en la República.

b). Se establece competencia estatal en materia de salubridad, exceptuándose lo señalado en la fracción XVI del Art. 73 Constitucional.

c). Se creó el Consejo de Salubridad General.

d). Se creó el Departamento de Salubridad.

e). El Art. 123 Constitucional incluye salud y riesgos de trabajo.

En breve trazo hemos visto la normatividad hasta 1917; a continuación, en cuadro sinóptico, se expondrá la secuencia legislativa seguida en materia de salud, a partir de 1925:

FECHA	INSTRUMENTO	CONTENIDO	OBSERVACIONES
1925	Reglamento General del Departamento de Salubridad	Organización de los Servicios Sanitarios de carácter federal. Se crean delegaciones estatales.	
1933	Convenio de Colaboración entre el Gobierno Federal y el Estado de Guanajuato	Servicios Sanitarios.	Primer Convenio en la República.
1934	Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal (Abril de 1934)	Art. 12, Fracs. II y III: la administración y policía sanitaria de los estados y del Distrito y Territorios Federales, corresponden al Departamento de Salubridad Pública.	Incluye Puertos, costas y Fronteras.
1934	Ley de Coordinación y Cooperación de Servicios Sanitarios en la República Mexicana. (Agosto de 1934).	Area donde se refleja la centralización de las funciones de los Servicios Coordinados de las entidades federativas.	Se inicia la celebración de convenios de coordinación.
1934	Código Sanitario	Se establece la coordinación, unificación y cooperación de los servicios sanitarios de la República, es decir, que son de interés público.	Se crea la Dirección General de Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados.
1935	Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. (Diciembre de 1935).	Art. 12, Fracs. I, II y III establece que el Departamento de Salubridad Pública tendrá a su cargo la administración y policía sanitarias.	Ratifica la facultad de la Ley de 1934.
1937	Se crea la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Asistencia Social Infantil.	Esta Secretaría absorbió los establecimientos y funciones de la beneficencia pública.	
1939	Se adicionan atribuciones a la Secretaría de Asistencia Pública.	Prestación de Servicios Coordinados en las Entidades y Creación de establecimientos de asistencia pública en cualquier entidad.	
1943	Se crea la Secretaría de Salubridad y Asistencia. (18 de Octubre de 1943)	Esta creación significa la fusión del Departamento de Salubridad Pública y la Secretaría de la Asistencia Pública.	Esta nueva dependencia surge por la necesidad de dar cohesión a las funciones en materia de salud.
1947	El Reglamento de la Ley de Secretarías y Deptos. de Estado, redefinió las funciones de la SSA. (2 de enero de 1947).	Crear y administrar establecimientos de asistencia en cualquier lugar del territorio nacional.	Se siguieron prestando servicios de asistencia en los estados.
1955	Nuevo Código Sanitario (1o. de marzo de 1955)	Se amplían atribuciones de la SSA, ampliando la intervención de la Federación.	
1973	Nuevo Código Sanitario (13 de marzo de 1973).	Conserva la misma tendencia que el Código del 55.	
1976	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Se amplían facultades de la SSA para planear y conducir la política de saneamiento ambiental.	
1983	Adición al Art. 4o. Constitucional (3 de febrero de 1983)	Establece el derecho a la protección de la salud.	
1984	Ley General de Salud (7 de febrero de 1984)	Establece la separación de competencias entre la federación y los estados.	
1985	Se crea la Secretaría de Salud. (21 de enero de 1985)	Coordina las funciones del sector y del Sistema Nacional de Salud. Norma, planea, evalúa y supervisa los servicios.	Se inicia un proceso de descentralización dejando la operatividad a los Estados y otras entidades.
1990	Programa Nacional de Salud (1990 - 1994)	Programas orientados a fomentar la salud, prevenir enfermedades, y rehabilitación. Saneamiento ambiental.	Programas de Planificación Familiar. Regular el crecimiento poblacional.
1995	Consejo Nacional de Salud. (27 de enero de 1995).	Agrupar los servicios estatales para mantener la efectividad y cobertura territorial.	

Marco Jurídico Constitucional Vigente

En nuestro país diversos ordenamientos regulan el derecho a la salud, que van desde su establecimiento en la Ley Fundamental como en otras que de ella emanan. Es elocuente la adición al Artículo 4o. Constitucional que consagra el derecho a la protección de la salud, así como la concurrencia de facultades entre la Federación y las entidades federativas en cuanto a la ejecución de estrategias en materia de salubridad general. Asimismo, cabe destacar que es la Ley General de Salud, el ordenamiento jurídico que regirá lo conducente a la planeación, regulación, organización y funcionamiento del sistema de salud; al respecto el numeral citado señala: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”.

Como se observa, la normatividad constitucional es sumamente amplia en virtud de que se le atribuyen al Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Salud, facultades en el sentido de que todas las instituciones que presten servicios de salud, cumplan con las disposiciones legales y adapten sus sistemas operativos, en todas sus fases y proyecciones, al Sistema Nacional de Salud.

Cabe resaltar que en el Sistema Nacional de Salud participan varias Dependencias y Entidades, de la Administración Pública Federal y Estatal, y de esta manera los propósitos constitucionales tienden a su realización en el corto y mediano plazos, proporcionando Servicios de Salud a toda la población, con atención prioritaria a los problemas ambientales y de las situaciones que puedan causar, o causen, algún daño a la salud; contribuyendo al desarrollo demográfico y armónico del país; colaborando al bienestar social mediante servicios adicionales de asistencia pública; e impulsando actividades científicas y tecnológicas en materia de salud, tanto en Universidades y Centros de Educación Superior, como en Centros Hospitalarios o Clínicas destinadas a la atención de la población menos protegida;

El Congreso de la Unión tiene como atribuciones, en base a la fracción XVI del Art. 73 Constitucional, expedir leyes relativas a la salubridad general de la República, de ella se desprende la facultad expresa para crear el ya establecido Consejo de Salubridad General, el cual depende del Presidente de la República, otorgándole así la facultad implícita para que dicho Consejo ventile las tareas sanitarias en el ámbito federal. Resulta importante recordar que las facultades implícitas encuentran su fundamento en la fracción XXX del Artículo 73 Constitucional.

Ahora bien, y en relación con lo apuntado con anterioridad, es menester señalar la distribución de competencias que en materia de salud existe entre la Federación y los Estados, la cual se debe efectuar de acuerdo con lo que establece el Art. 124 Constitucional, esto es, “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los Funcionarios Federales se entienden reservadas a los Estados”. De la transcripción de este dispositivo legal se desprende la competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salud, la cual se regirá por las disposiciones que establece el ya citado Artículo 4o. Constitucional y por la Ley General de Salud, que en su Artículo 13 determina: “La competencia entre la Federación y las Entidades Federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

A.- Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud...

B.- Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales...”

Para efectos de este estudio, basta señalar que en los dos apartados “A” y “B”, queda muy clara una distribución de competencias entre la Federación y los Estados.

Ahora bien, resulta importante destacar la reforma al Art. 4o. Constitucional, en específico su párrafo tercero, en el sentido de que se adicionó a este texto el derecho a la protección de la salud, así como la concurrencia entre la federación y las entidades federativas en la citada materia.

De lo contemplado en el párrafo que precede y con la entrada en vigor de la Ley General de Salud, se desprende que se amplía el contenido normativo en materia de salubridad general, como se señala en la fracción XVI del Art. 73 Constitucional, toda vez que fija las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, asimismo distribuye, con ánimo descentralizador, competencias entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas. Así es como se determinan los ámbitos de competencias en materia sanitaria, pues coordinadamente en el marco del Sistema Nacional de Salud se establecen, y que son:

“La salubridad general que la Ley General de Salud reserva a la Federación, pero que a través de convenios de coordinación pueden ser ejecutados por los Estados a nombre y cuenta de la Federación; la salubridad general concurrente, para cuyo ejercicio se prevé la coordinación entre ambos niveles de gobierno y, por último, la salubridad local, que corresponde de manera exclusiva a las entidades federativas, que se rige por su legislación y abarca la esfera municipal, según lo prevengan la propia legislación local y los reglamentos municipales.”¹⁵⁷

No obstante lo anterior, y con la finalidad de no desviar los objetivos de los servicios de salud, se ha establecido que la Secretaría de Salud sea la autoridad que dicte las normas técnicas comunes a la salubridad general, con el propósito de que se aseguren la uniformidad de principios, criterios, políticas y estrategias y que se celebren los acuerdos de coordinación entre la Federación y las entidades federativas de conformidad con lo estipulado en la fracción VI, del Art. 116 de la Constitución, ya que, a través de esos acuerdos, se van a instituir las estructuras administrativas a las que se confía los servicios unificados de salubridad general. Esta atribución se da en virtud de que las propias leyes de las entidades federativas, han establecido que dicha autoridad asuma temporalmente la prestación de servicios que conforme a la Ley General de Salud corresponden a aquéllas, ello para evitar que la descentralización, por vía legal, deteriore transitoriamente dichos servicios. De esta manera cabe destacar, que la descentralización se realizó por ministerio de ley, y por esa vía se atribuyó a las entidades federativas facultades que legal o tácitamente había asumido crecientemente la Federación.

Continuando con el análisis relativo a la facultad concurrente en materia de salud y que se establece en los Arts. 4o. párrafo tercero y 73, fracción XVI, de la Constitución General de la República, es importante también citar el Art. 117, fracción IX, párrafo segundo, el cual establece: “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo”.

Del citado precepto legal se observa con precisión las facultades concurrentes de los poderes legislativos federal y local, en el sentido de expedir leyes destinadas a combatir el alcoholismo, ello con objeto de preservar la salud física y mental de todos los habitantes del territorio nacional. Así también, de este artículo se desprende el fundamento para que tanto los gobiernos federal como local coadyuven en la aplicación de las medidas que se establecen en materia de salud.

Aunado a lo anterior, cabe destacar que en el Art. 123 Constitucional, se señala lo relativo a la salud ocupacional y riesgos de trabajo y, como es bien sabido, la aplicación de las normas laborales, en razón de la materia, es compartida por la Federación y las entidades federativas. La fracción XXXI del apartado “A” del Artículo 123 de la Constitución General de la República y el Artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo, comprenden los renglones en que las autoridades laborales, en el ámbito federal, tendrán su radio de acción jurisdiccional y administrativo. El resto se entiende, en los términos del Artículo 124 Constitucional, reservado a los Estados.

¹⁵⁷Ortega Lomelín, Roberto. Op. cit. p. 515.

También se observa que en el precepto legal antes citado, se encuentra la facultad expresa del Congreso de la Unión para expedir leyes sobre materia del trabajo, en lo concerniente a la regulación de la seguridad social en los centros laborales. En tal virtud, la prestación de los servicios de salud relativos a la cuestión laboral, estarán a cargo de las instituciones federales y regionales que presten dichos servicios.

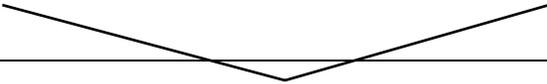
Estructura Jurídica en Materia de Salud

Según lo establece el Artículo 4o. de la Ley General de Salud, son autoridades sanitarias:

a).- El Presidente de la República, b).- La Secretaría de Salud, c).- El Consejo de Salubridad General, d).- Los Gobiernos de las Entidades Federativas y, e).- El Departamento del Distrito Federal.

La garantía que consagra el Art. 4o. Constitucional en materia de salud, se encuentra actualmente regulada por los siguientes ordenamientos jurídicos:

MATERIA FEDERAL	MATERIA ESTATAL
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley General de Salud Ley Federal del Trabajo Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado Ley del Instituto de Seguridad de las Fuerzas Armadas Mexicanas Ley del D.I.F. Ley de Salud para el Distrito Federal Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Sanidad Internacional Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Control Sanitario para la disposición de Organos, tejidos y cadáveres de Seres Humanos Reglamento para los Fumadores en el Distrito Federal Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de prestación de Servicios de Atención Médica Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Investigación para la Salud Reglamento Interior de la Secretaría de Salud.	Constitución Política Estatal Ley Estatal de Salud Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Ley Orgánica Municipal



ACUERDOS DE COORDINACION QUE CELEBRAN EL EJECUTIVO FEDERAL POR CONDUCTO DE LA SECRETARIA DE SALUD, CON LAS DIFERENTES ENTIDADES FEDERATIVAS, SOBRE LOS SIGUIENTES RUBROS:

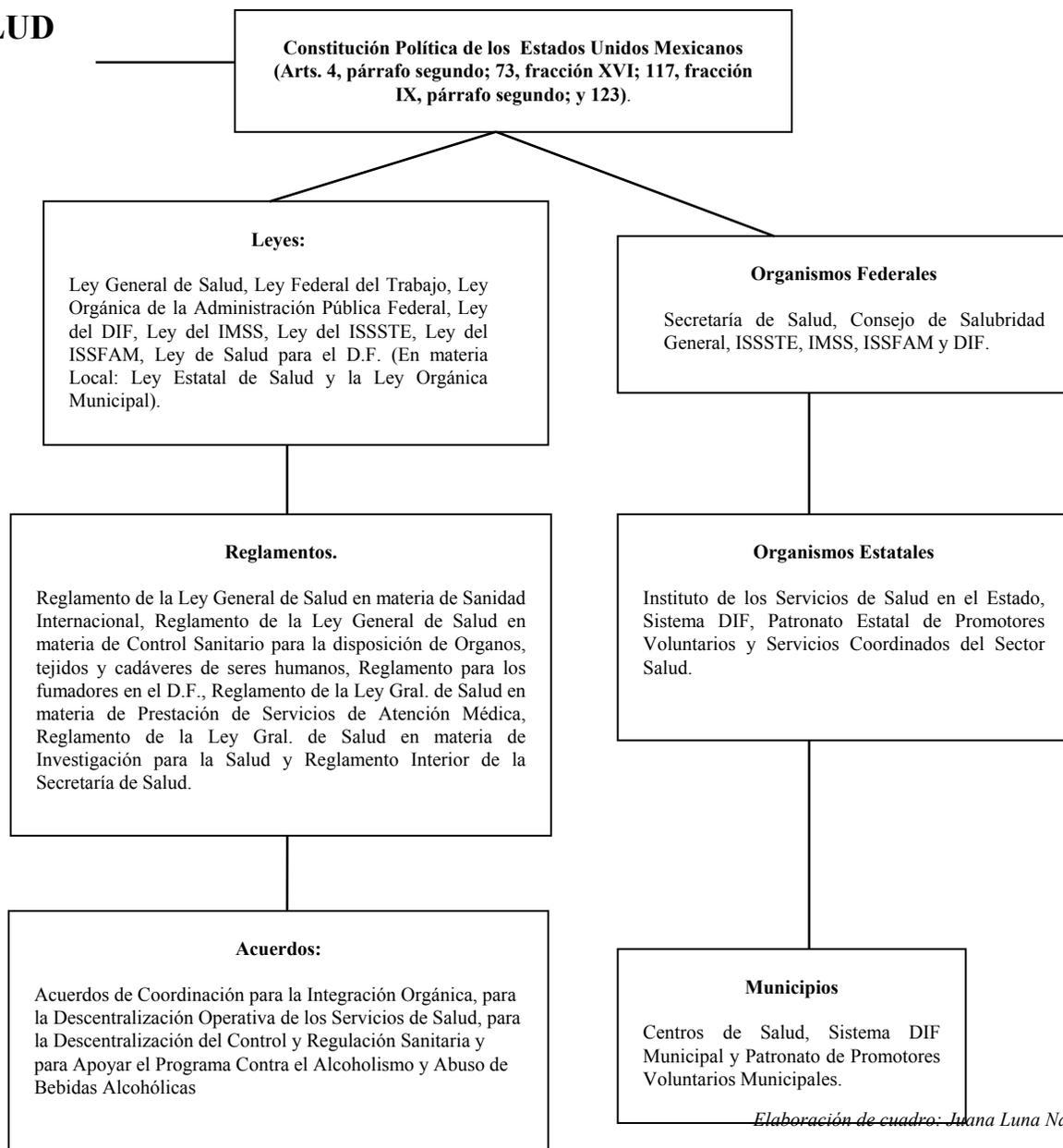
- a). Para la Integración Orgánica.
- b). Para la Descentralización Operativa de los Servicios de Salud.
- c). Para la Descentralización del Control y Regulación Sanitaria y
- d). Para apoyar el Programa contra el Alcoholismo y Abuso de Bebidas Alcohólicas.

* Fuente: Secretaría de Salud.

De lo anteriormente expuesto, se observa que existe un estrecho vínculo jurídico en la regulación de la materia de salud a nivel federal y a nivel local, de conformidad a lo establecido en el precepto constitucional que se refiere a la participación concurrente de los órdenes de gobierno, es decir, al Art. 124 Constitucional.

A continuación se señala un cuadro sinóptico demostrativo del marco jurídico vigente en materia de

SALUD



De este esquema se desprende que existe una clara concurrencia de aplicabilidad jurídica en lo relativo a la materia de salud, que principia con la Constitución Política Mexicana, como ley fundamental y rectora de la protección de la salud en el ámbito federal; posteriormente se encuentran las leyes ordinarias, cuya jurisdicción abarcan tanto en el ámbito federal como local; igualmente se aprecian los reglamentos y las llamadas normas individualizadas, que son los acuerdos que regulan los supuestos jurídicos entre la Federación y las Entidades Federativas.

Coordinación entre los Niveles de Gobierno

La coordinación en materia de salud se encuentra contemplada en los Arts. 7 y 9 de la referida Ley General de Salud.

Al efecto, el Art. 7, del ordenamiento invocado, establece: “La coordinación del Sistema Nacional de Salud estará a cargo de la Secretaría de Salud, correspondiéndole a ésta...”.

Por otro lado, el Art. 9, de la Ley señalada, establece: “Los gobiernos de las entidades federativas coadyuvarán...”.

De estos preceptos legales, es importante señalar que existe la concurrencia de facultades entre la federación, estados y municipios en materia de salud, tal y como se desprende de los acuerdos de coordinación que se celebran en dicha materia. Es menester señalar que los gobiernos de las entidades federativas se encargan de elaborar planes y programas de Sistemas Estatales de Salud, acordes con lo que estipula el Sistema Nacional de Salud.

De igual manera, la Federación participará, a solicitud de los Estados, en las acciones que en materia de salud efectúen o canalicen éstos hacia los gobiernos municipales. De lo anterior resulta que el fortalecimiento del federalismo en materia de salud está ampliando una convivencia armónica entre los niveles de gobierno, ya que, por lo que respecta en el ámbito federal, se encuentra un respeto hacia la soberanía estatal y municipal como se contempla en la propia legislación federal.

Asimismo y en relación con lo anterior, también cabe destacar que dentro del sistema de coordinación de la salud, se encuentran facultades implícitas, esto es, las que el Congreso de la Unión ejerce para hacer las leyes que en materia de salud regirán en todo el territorio nacional, toda vez que, como quedo señalado en el precepto legal citado con anterioridad, corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud, aplicar la legislación en la materia.

Perspectiva Estructural en Materia de Salud.

A través del análisis realizado en este trabajo, se observa que la materia de salud se ha desarrollado con un carácter competencial, esto es, a través de un sistema de coordinación entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios; pero es necesario armonizar más las responsabilidades concurrentes de estos tres órdenes de gobierno, pues en los diversos estados del país se muestran desequilibrios profundos, tan es así que, en algunos, existen marcadas desigualdades económicas, políticas y sociales, que traen aparejada la inadecuada prestación de los servicios de salud, lo que perjudica a los sectores de pobreza extrema, amén de que dichos servicios, en muchos casos, son nulos debido a que la atención asistencial sólo se proporciona a la comunidad económicamente activa.

Si bien es cierto que en el Artículo 4o. Constitucional, en específico el párrafo tercero, se establece el derecho a la protección de la salud, que sin lugar a duda es de las aspiraciones más justas y legítimas de los habitantes del territorio nacional, dicha garantía no debe ser elitista ni establecer diferencias por cuestiones de carácter económico, toda vez que el espíritu del legislador, al incorporar este párrafo en la Constitución Mexicana, le

imprimió un gran contenido humano, ya que está dirigido a los grandes sectores sociales del territorio, y ellos son los que menos capacidad económica tienen.

Con la incorporación al texto constitucional se da un gran apoyo al federalismo, en virtud de que se trasladaron hacia los gobiernos estatales, y también a los municipios, los servicios de salubridad general que desde el siglo pasado les pertenecían y que estuvieron en manos de la Federación con la centralización excesiva de atribuciones que se le otorgaron. Sin embargo es prudente hacer notar que este gran esfuerzo no ha sido del todo satisfactorio, ya que existen muchas zonas que carecen todavía de la prestación de los más elementales servicios de salud.

Por tal motivo debe darse una reestructuración a fondo a la materia en cuestión, en el sentido de que el Sistema Nacional de Salud esté al día con la realidad que vive actualmente la sociedad mexicana.

En tal virtud, es necesario modernizar los planes y programas con los que actualmente se cuenta y agilizar las acciones encaminadas a la prestación de los servicios de salud, ya que en muchas ocasiones retardan el otorgamiento de los mismos.

En otras palabras, lo que se propone es que el derecho a la salud sea completo, es decir, que se proporcione de una manera integral a toda la población nacional.

e) Federalismo y Municipio

Al iniciar este tema, es importante señalar al lector que el municipio escapa a la teoría federativa desde un punto estrictamente doctrinario, como parte integrante del pacto federal; pero que por su capital importancia en el contexto del Estado Mexicano, se decidió dedicar algunas reflexiones al respecto.

Antecedentes

El término municipio proviene del latín *municipium*, el cual significa: “ciudad principal y libre que se gobierna por sus propias leyes” y aún cuando podemos encontrar otros complementos para su definición, prevalece en todos ellos el sentido de vecindad.¹⁵⁸

En esta connotación ya afloran dos elementos substanciales: asociación de vecinos y régimen legal; de ahí que el municipio sea considerado como una figura socio-política y jurídica, dando pie a la elaboración de diversas tesis, porque también fueron diversas las causas que propiciaron la integración de primitivas comunidades municipales. De esta manera podemos expresar que diferentes tratadistas coinciden en que prácticamente existen dos corrientes que explican este fenómeno: la sociológica y la jurídica.

La primera, o sociológica, considera al municipio como una institución política, la cual se origina por algunos de los siguientes factores que se estima son los de mayor trascendencia, dividiéndolos en dos grupos de elementos:

- | | | |
|--|---|---|
| Primer grupo de elementos básicos del municipio | { | <ul style="list-style-type: none">a) Comunidades que tienen lazos gentilicios o de parentesco; se da en la familia, en el clan, en la tribu y en la confederación de tribus.b) Agrupaciones con vínculos de domicilio, surgiendo los lazos de vecindad cuando establecen una estructura económica agraria originalmente.¹⁵⁹ |
| Segundo grupo de elementos básicos del municipio | { | <ul style="list-style-type: none">a) Comunidades en las que siguen un proceso de aglutinación por afinidad de tipo local, clan o tribu.b) Agrupaciones que las une un régimen de propiedad, partiendo de la distribución de la tierra (verdaderas comunidades agrarias o con régimen de propiedad comunal).c) Comunidades que tienen un domicilio, una religión y actividades de interés común.¹⁶⁰ |

La segunda, o jurídica, por su parte, afirma que el municipio es una entidad territorial creada por la ley, con atribuciones que le son delegadas por el Estado, por lo que aquella institución debe a la norma su personalidad y sus características fundamentales. Ambas escuelas han coexistido, estudiando tanto el origen como la evolución de la vida municipal.¹⁶¹

¹⁵⁸ Campos Ochoa, Moisés, *La Reforma Municipal*. Ed. Porrúa, México D.F., 1989, p.24

¹⁵⁹ *Ibidem*, p.21

¹⁶⁰ *Ibidem*, p.22

¹⁶¹ *Finanzas y Empresas Publicas Municipales*, Secretaría de Gobernación, 1986, p.17

Con fundamento en los conceptos anteriores, podemos señalar, hipotéticamente, que las modalidades del municipio en México heredaron elementos occidentales, principalmente, de origen grecolatino, adoptándose algunos primeramente en España e impuestos posteriormente a nuestro país durante la Conquista; estos se combinaron con nuestras raíces indígenas.

Apoyándonos en lo anterior y al ahondar en el concepto, dichos rasgos de origen occidental pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- | | | |
|----------------------------|---|--|
| Elementos de origen griego | { | <ol style="list-style-type: none"> 1.- Se desarrolló la polis (ciudad) donde aparece el ciudadano con derechos civiles y políticos; agrupados en “demos” (municipio). 2.- Aparece el sufragio como expresión de soberanía popular y de interés público, sustrayendo las prescripciones religiosas del municipio primitivo. 3.- Se basa en los principios de vecindad, así como en los lazos de parentesco o gentilicios. 4.- Los derechos políticos desembocaron en nuevas formas de administración municipal. |
| Elementos de origen romano | { | <ol style="list-style-type: none"> 1.- Se crean gobiernos municipales administrados por los llamados “ediles-curules”, que tenían jurisdicción o competencia administrativa y de policía. 2.- Nace el derecho que transformó las instituciones municipales coleccionando las leyes primitivas no escritas en el llamado “código papyriano”. 3.- El municipio adquirió un carácter diferente, aunque acató las leyes generales del mismo. |

En el tratado “Las Finanzas y Empresas Públicas Municipales”¹⁶², y evocando a un estudioso de la materia municipal de nuestro país, Ochoa Campos, considera que el municipio mexicano ha atravesado por dos grandes etapas, aunque puede considerarse que en realidad son tres las grandes transformaciones que ha sufrido la estructura municipal de nuestro país:

La primera etapa se encuentra en las raíces prehispánicas del municipio, en donde el grado superior de organización social lo constituía la tribu, llegando a integrar verdaderos estados tribales. La base o piedra angular de la organización tribal (tribu), radicaba en el “clan”, es decir, una especie de municipio primitivo formado por el clan totémico, el cual recibió de los nahuas la denominación de “Calpulli”¹⁶³. Al respecto el ya mencionado Ochoa Campos, hace observaciones en las cuales considera existen diferencias y semejanzas específicas con la “gen” griega, a saber:

¹⁶²*Ibidem*, p.18

¹⁶³Ochoa Campos, *Op. cit.*, p.56

- SEMEJANZAS {
- 1) Son formas de asociación tradicionales.
 - 2) Sus lazos eran de parentesco o gentilicios.
 - 3) Aparece con ellos la comunidad como tipo de agrupación social de carácter natural, o sea la que se finca en vínculos naturales.
 - 4) Ambos constituyen el municipio primitivo de carácter agrario
- DIFERENCIAS {
- 1) El paso de la familia a la “gen” se hace por el crecimiento numérico de la familia, bajo la autoridad del paterfamilia, en tanto que el paso de la familia al calpulli, se hace por el aumento del número de familias gobernadas por un consejo

La segunda etapa, y tomando como referencia al tratadista anteriormente invocado¹⁶⁴, puede denominarse de dependencia municipal, la cual se inicia con la Conquista y termina con el periodo conocido como Porfiriato. Sus rasgos pueden resumirse de la siguiente manera:

- Dominación Española {
1. Reducto de los pueblos.
 2. Se crea el primer Ayuntamiento por Hernán Cortés, denominándolo Villa Rica de la Vera Cruz, nombrando alcaldes y regidores para que a su vez le otorgaran los títulos de Justicia Mayor y Capitán General, de los que carecía para emprender la conquista.
 3. La mayor parte de los puestos eran vendibles y renunciables.
 4. El municipio fue el nombre de una división territorial y administrativa. centralizada, no fue nunca una entidad política como en el caso de España
- Independencia, Reforma y Porfiriato {
- I. A partir de la Independencia, y hasta 1867 en que se consolidó la República, los municipios resienten el desorden político que vivía el Estado Mexicano:

El Acta Constitutiva, la Constitución de 1824 y el Acta de Reformas de 1847, no dedican ni un sólo artículo a la organización municipal, salvo la última, que establece la obligación de los mexicanos a contribuir a los gastos de la federación, estados y municipios y de inscribirse en el padrón municipal. La reglamentación municipal queda en manos de las Entidades Federativas.

La Constitución Centralista de 1836, organiza a los municipios meticulosamente en los Artículos 22 al 26 de la Sexta Ley, determinando la competencia municipal por razón de materia y señalando misiones especiales.

Las Bases Orgánicas de 1843 en el Art. 134, Frac. X y XIII, también se ocupan de ellos.

Una prueba evidente de la falta de atención que brindaron los gobiernos liberales a los municipios, es que el Ayuntamiento de la Ciudad de México, a principios del siglo XX, todavía se gobernaba por las ordenanzas centralistas de 1840 y 1841.

Durante el “porfiriato” hubo centralismo, y arbitrariedad, al agrupar a los Ayuntamientos en divisiones administrativas superiores, denominándolas partidos, distritos, prefecturas o cantones.

¹⁶⁴Secretaría de Gobernación, *Op. cit.*, p.18

La tercera etapa ocurre a partir de la Revolución de 1910, a la que se le denomina de la “autonomía municipal”, por las siguientes razones:

- 1.- En 1906, el programa del Partido Liberal Mexicano de los hermanos Flores Magón, establecía que los jefes políticos municipales deberían suprimirse, en cambio robustecer y multiplicar los municipios dándoles así una vida democrática.
- 2.- En el año de 1910, en el “Plan de San Luis”, encabezado por Madero, critica la imposición centralista de las autoridades municipales y la inexistencia de libertad de los ayuntamientos.
- 3.- Carranza abraza la idea de que la revolución haría efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos y, como consecuencia, en las reformas al “Plan de Guadalupe” del 26 de diciembre de 1914, se expide el Decreto número 8, relativo a la libertad municipal, siendo este documento el antecedente directo del proyecto del Artículo 115 Constitucional, otorgándoles la autonomía de la que se encontraban privados por la tutela de los prefectos y jefes políticos.
- 4.- El tratadista Moreno Cueto nos expresa que el instrumento reclamado para la implementación de una reforma agraria era la autonomía municipal, porque la responsabilidad ejecutiva del reparto agrario se encomendaría a los órganos municipales.¹⁶⁵

Incorporación Constitucional

Las tesis sostenidas por el Constituyente de Querétaro en torno al Artículo 115 de nuestra Carta Magna giraron en relación al sistema municipal estructurado por la Revolución, que a manera de síntesis expresamos a continuación.

El Diario de los Debates registra en apasionadas discusiones, dos temas recurrentes: la libertad y la hacienda municipales.

La Asamblea Constituyente aprobó, sin duda alguna, la fracción I, misma que expresa la libertad política del municipio, estableciendo la institución del municipio libre, considerado como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas que integran el Estado Federal Mexicano.

Sin embargo, y debido a la premura de tiempo, la verdadera polémica surgió al discutirse la fracción II de dicho precepto, en la que tomaron parte los diputados Rodríguez González, Rafael Martínez de Escobar, José Alvarez, Heriberto Jara, Cayetano Andrade, Hilario Medina, entre otros; el problema giraba en torno a la hacienda municipal. El ideal de autonomía municipal se basa en la autonomía hacendaria y, desafortunadamente, en el debate del Constituyente de 1917 no se encontró la fórmula adecuada para dar a entender lo que es la libertad económica municipal y regular las relaciones entre municipio y Estado, ya que tenía claras limitantes que dependían de los Congresos de los Estados, por ser éstos los que emiten las leyes orgánicas municipales y señalan las contribuciones que habrán de recibir.

La Constitución de 1917 establece formalmente la institución del Municipio Libre en México, y aunque diversos numerales hacen alusión al régimen municipal, es Artículo 115 el que lo regula. Dicho artículo constitucional considera al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas que integran el Estado Federal Mexicano.

¹⁶⁵Moreno Cueto, Enrique, *Campesinado y Poder Municipal en la Revolución Mexicana*. Ed. Banobras, 1982, p.61

A el hecho de reconocer al Municipio Libre en nuestra Constitución, algunos jurisconsultos lo consideran como una forma de descentralización política y administrativa, tomando en cuenta los antecedentes históricos y políticos por los que ha atravesado esta institución; sin embargo, Faya Viesca¹⁶⁶ expresa que el municipio encaja perfectamente en la forma típica de la descentralización, pero del poder, dado que todo municipio es primeramente una forma natural y primigenia de organización comunal.

Estos planteamientos nos obligan a reflexionar y observar que el municipio como ente público, como órgano titular de protestadas públicas, tiene claras limitantes y que dichas protestadas dependen de los Congresos de los Estados, por ser éstos quienes emiten las leyes orgánicas y señalan las contribuciones que habrán de recibir dichas instituciones; en este sentido podemos repetir las palabras de uno de los constituyentes que intervinieron en el debate en que se discutió la libertad municipal hacendaria de la fracción II, del Artículo 115 Constitucional:

JOSE
ALVAREZ

“...Los municipios tienen la obligación de sujetarse en todo a las leyes que dicten las legislaturas de los Estados, porque los municipios están organizados por la Ley Fundamental Municipal de cada Estado que dicten las legislaturas y allí dice precisamente cuál debe ser la hacienda municipal; por eso dice aquí, señores diputados, la fracción II que vengo a apoyar: Las legislaturas de los Estados no podrán contravenir en nada la Constitución General de la República...”¹⁶⁷

En virtud de las reformas constitucionales de 1983, se puede expresar que el municipio en México tiene las siguientes características:

1. El municipio está integrado por tres elementos que condicionan su existencia: población, territorio y gobierno.
2. El municipio se puede estudiar, y de hecho viene a ser la forma de descentralización política y descentralización administrativa.
3. Se dota a estas comunidades de poderes propios, formando una entidad autónoma hasta cierto límite, porque está regulada por la Ley Suprema que es la Constitución; la ley que los crea la expide la legislatura local, por lo tanto, los municipios carecen de facultades legislativas.
4. La Ley Orgánica Municipal es creada por las legislaturas locales, regulando la organización municipal en los diversos aspectos, principalmente funciones propias de los mismos y su relaciones con los poderes locales y federales.
5. Es el municipio una forma de descentralización administrativa; es un ente público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que atiende a las necesidades particulares de una determinada circunscripción territorial con una autoridad política.

En este sentido la forma de estructuración administrativa reúne los siguientes elementos:

- Un núcleo de población agrupado por familias.
- Una porción determinada del territorio nacional en donde los poderes municipales ejercen jurisdicción en las materias que expresamente les designa la Ley Orgánica Municipal, expedida por la legislatura local.

¹⁶⁶ Faya Viesca, Jacinto, *Op. cit.*, p. 242.

¹⁶⁷ Ochoa Campos, Moisés, *Op. cit.*, p. 326.

- La existencia de determinadas necesidades colectivas que se relacionan principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con excepción de los servicios federales y los de la competencia exclusiva de la entidad federativa.

El Artículo 115 Constitucional

Es el Artículo 115 Constitucional la normatividad que reconoce en nuestra Carta Magna la necesidad fundada de contar con un organismo jurídico que se encuentre allegado a los problemas locales, con la organización y elementos indispensables para atender las demandas de las comunidades (ayuntamiento rural y urbano); para ello se creó e institucionalizó el Municipio. Por lo tanto, hemos advertido cómo a un cambio fundamental del Estado, corresponde un cambio en la organización municipal; en este sentido podemos observar que el Artículo 115 ha sido reformado hasta en ocho ocasiones en su texto original. Así podemos expresar que, como producto de la Revolución Mexicana, se establecieron bases para la reforma municipal en el aspecto político, dándose el caso de que paralelamente ha este proceso, de manera institucional se han reformado los ordenamientos jurídicos de la materia, la reestructuración de la hacienda y la economía municipales, quedando pendiente una amplia reforma estructural que mediante una equilibrada distribución de competencias favorezca el desarrollo regional y el correcto equilibrio en la coordinación fiscal, en apego al espíritu federalista con que ha sido concebido este órgano de gobierno.

Sin seguir exactamente una secuencia de las fracciones de los preceptos rectores del municipio, por no ser este el propósito del trabajo, los comentamos por apartados temáticos, destacando la voluntad del constituyente originario y del permanente, de reconocer y garantizar la autonomía del municipio.

La autonomía municipal como facultad jurídica de autoregular la vida municipal en la esfera de su competencia, se encuentra enmarcada en tres grandes rubros; esto es:

AUTONOMIA FINANCIERA DEL MUNICIPIO

- I. Se ha reafirmado, con razón, que es el sustento de los otros aspectos de la autonomía municipal: política y administrativa.
 - Los municipios tendrán la libre administración de su hacienda (fracción IV).
 - La hacienda se formará con:
 - Los rendimientos de los bienes que les pertenezcan.
 - Las contribuciones que establezcan las legislaturas de los Estados a su favor, cuando menos las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, traslación, mejoría y cambio de valor.
 - Las participaciones federales que le corresponden.
 - Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.
 - Los municipios podrán celebrar convenios con su Estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones (fracción IV).
- El texto del penúltimo párrafo de la fracción IV, indica que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer contribuciones, derechos que estipula la constitución en beneficio de los municipios por la prestación de servicios públicos. Ni las leyes federales ni locales podrán conceder exenciones o subsidios en favor de personas físicas, morales, instituciones oficiales o privadas y sólo los bienes de la federación de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.
- Las leyes de ingresos (fracción IV) de los ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas, las harán las legislaturas de los Estados.
- Los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles (fracción IV).

AUTONOMIA
POLITICA
DEL MUNICIPIO

El Municipio Libre:

1. Es base de la organización territorial, política y administrativa de los Estado (párrafo primero).
2. La libertad política del Municipio para elegir en forma popular y directa al ayuntamiento (fracción I).
3. No existirá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el Gobierno del Estado (fracción I).
4. El principio de la no reelección de las autoridades municipales, (fracción I).
5. El procedimiento general a que deberán sujetarse las legislaturas para suspender los ayuntamientos, declarar la desaparición de estos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros; el acuerdo al respecto deberá ser de las dos terceras partes de la legislatura correspondiente.
6. El principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos municipales (fracción VIII).

AUTONOMIA
ADMINISTRATIVA
DEL MUNICIPIO

Las fracciones II, III, IV y VI, establecen las bases normativas para este aspecto, como sigue:

El municipio con personalidad jurídica capaz de adquirir derechos y obligaciones (fracción II).

Tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, circulares y reglamentos. Siguiendo las bases normativas que establezcan las legislaturas de los estados, dichas facultades reglamentarias no adquieren el rango de leyes en sentido formal (fracción).

Los servicios públicos que estarán a cargo de los municipios los enumera la fracción III; los servicios mínimos que debe atender la municipalidad con el concurso del estado, cuando así fuere necesario, son: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercado y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como las demás que las legislaturas determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios atendiendo su capacidad administrativa y financiera.

La parte final de la fracción III establece la llamada asociación de municipios, para coordinar la prestación más eficaz de los servicios públicos, por acuerdo de los respectivos ayuntamientos, respetando lo que ordenen las leyes de cada Estado.

Las fracciones V y VI del Artículo 115, otorgan a los municipios amplias facultades para que:

- 1.- Dentro del marco de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y planes de desarrollo urbano.
- 2.- Participen en la creación y administración de reservas territoriales.
- 3.- Controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal.
- 4.- Intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana.
- 5.- Se otorguen permisos y licencias de construcción.
- 6.- Participen en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.
- 7.- Puedan convenir con la Federación y con el Estado, en el ámbito de sus competencias, en lo relativo a la planeación y regulación de las zonas de asentamientos humanos conocidos como conurbados.

La fracción VII del texto vigente del citado artículo define que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios en donde residieren habitual o transitoriamente, previniendo un eventual conflicto con la decisión de mando de los cuerpos de seguridad entre los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, que pudiese afectar la tranquilidad de la población.

La fracción VIII se refiere a las relaciones de trabajo entre los estados y su trabajadores, indicando que los municipios observarán también las reglas que al efecto establezcan las legislaturas locales, con base en los dispuesto por el Artículo 123 Constitucional y sus disposiciones reglamentarias.

Como conclusión sobre la importancia del municipio en el pacto federal, consideramos trascendente evocar lo establecido en el Artículo 116, fracción VI, de la Constitución, así como el comentario al respecto del tratadista Ochoa Campos, y que es la opinión generalizada de los estudiosos de este tema:

OCHOA
CAMPOS

“La fracción VI del Artículo 116, eleva a rango constitucional los llamados convenios de coordinación entre federación y estados con sus municipios, propiciando una descentralización efectiva, con estricto respeto a la soberanía de la Federación y estados, así como la autonomía municipal.”

“No se puede hablar de descentralización gubernamental o política en el sistema federal, como régimen especial de los poderes estatales y municipales, frente a los poderes federales.”

“En efecto, en el Estado de estructura federal, se llega a la libertad municipal por la vía de la autonomía, en tanto que, en un Estado de estructura central o unitaria, el margen de libertad es concedido por los cauces de la descentralización.”

“En tanto que la descentralización administrativa es creada por el poder central, en la integración política federal, los estados miembros son los que crean el Estado Federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados, sino por el contrario, es originaria. En igual forma en la integración política federal, los municipios participan en el poder originalmente por su naturaleza anterior a la del Estado, o sea por su competencia o autonomía municipal.”¹⁶⁸

Al profundizar en el tema, se infiere que, en cuanto al marco jurídico legislativo en que se ha convenido y al observar la forma de organización político-administrativa del municipio, hay coincidencia de los tratadistas en que el ámbito municipal está regulado por los siguientes ordenamientos:

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 2.- Constitución Política de los Estados
- 3.- Ley Orgánica Municipal

Los comentarios y planteamientos anotados dan la idea de que dentro de un marco democrático, así como de organización social, política, y jurídica que da lugar a institucionalizar los poderes, bajo, los principios de legitimidad y legalidad, dentro de ese marco, surge el pacto federal, dando lugar al Estado, el cual reparte entre sus órganos las diversas competencias en que se desenvuelve el poder público, para ello se basa en una ley llamada Ley Suprema que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁶⁸ Ochoa Campos, *Op. cit.*, p524

De dicha Ley Suprema surge la naturaleza institucional y jurídica del municipio previsto en el artículo 115, parte importante del pacto federal.

En este sentido puede ponerse en tela de juicio si la Carta Magna debe prever y dar una autonomía, aunque relativa, a los municipios, facultado de esta manera, la intervención directa en la vida de los municipios por parte de los poderes federales, provocando que principalmente el poder Ejecutivo Federal y el local tengan facultades de decisión, sobre todo en el desarrollo económico de aquéllos, inclusive, en algunas ocasiones hasta en el aspecto político y por consecuencia en la social.

Tales características, no acrecientan el papel rector y autónomo del municipio, ya que acentúan su marcada dependencia del gobierno federal así como del estatal, convirtiendo a aquella organización política-jurídica en simples instancias administrativas.

Existen otros juristas que consideran que se debe legislar sobre el Artículo 115 Constitucional, en el sentido de crear una ley regulatoria de dicho artículo, en donde se expresen más ampliamente las facultades de los municipios, considerado por otros tratadistas que dicha tesis acentúa y centraliza aún más las facultades federales y estatales, limitando la naturaleza autónoma del municipio.

Y por otro lado, hay quienes afirman que se debe romper el esquema tradicional surgido del constituyente de 1917, en el sentido de que solamente debe haber relación jurídica-política entre los Estados y el municipio, dando lugar así a la plena autonomía municipal, porque la estructura y organización del municipio mexicano se deriva de las atribuciones y del ámbito competencial que se le otorga en el Artículo 115 Constitucional, como requisito básico para el cabal ejercicio de sus potestades públicas.

Finalmente, cabe señalar que el Artículo 26 Constitucional obliga al Estado a organizar un Sistema Nacional de Planeación Democrática; dicho Sistema se refleja en la creación del Plan Nacional de Desarrollo; entendiendo al ya citado plan como una serie de lineamientos generales, es importante destacar que en su versión 1995-2000, y en lo que toca al municipio, señala la necesidad de hacer más vigorosa la participación de este en la preparación y ejecución de planes y programas, siendo dos las principales propuestas que plantea el documento: la modificación del periodo municipal de los ayuntamientos, y aumentar la participación y representación de las comunidades y pueblos indígenas en la toma de decisiones.

BIBLIOGRAFIA

- Basic Law for the Federal Republic of Germany. Press and Information Office of the Federal Government. F.R.G, 1994.
- Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México. Ed. Porrúa. México, 1980.
- Bobbio, Norberto. et. al. Diccionario de Política. Ed. Siglo XXI, 3a. edición. México, 1985.
- Bryce, James. Constituciones Flexibles y Rígidas. Ed. Instituto de Estudios Políticos. España, 1952.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, 3a. edición. México, 1979.
- Cámara de Diputados, LIV Legislatura. Constituciones de México. Editado por el Comité de Asuntos Editoriales. México, 1991.
- Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2a. edición. México, 1983.
- Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1963.
- Carpizo, Jorge. Sistema Federal Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1983.
- Carrera Raya, José. Manual de Derecho Financiero. Ed. Porrúa. México, 1993.
- Carvajal Moreno, Gustavo. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. Ed. Porrúa. México, 1980.
- Casillas, Roberto. La Restauración del Senado, 1867-1875. (Compilación). Editado por la H. Cámara de Senadores, LIII Legislatura. México, 1985.
- Código Fiscal de la Federación. Ed. Porrúa. México, 1994.
- Colegio de México. Historia General de México. T. I. México, 1986.
- Commonwealth of Australia Constitution Act.
- Compilación. Dinámica del Derecho Mexicano. Editado por la Procuraduría General de la República. México, 1972.
- Constitutions Acts of Canadá 1867-1982. Ed. Department of Justice. Canadá, 1986.
- Constitución de la Nación Argentina. 1994.
- Constitución de la República Federativa de Brasil. Editado por el Centro del Senado Federal. Brasil, 1988.
- Constitución de la República de Venezuela. Ed. La Torre. Venezuela, 1973.
- Costituzione della Confederazione Svizzera. Ed. Ufficio Centrale Federale degli Stampati e del Materiale . Svizzera, 1995.
- Constitution of the United States of America. USA
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Centro de Informática Legislativa del Senado de la República. México, 1995.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada). Editado por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1993.

De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero. Ed. Porrúa. México, 1994.

De la Cueva, Mario. Derecho Constitucional. Ed. UNAM. México,

Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana. Ed. Espasa-calpe. España, 1933.

Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano. Ed. INAP. México, 1989.

Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Ed. Porrúa, 9a. edición. México, 1967.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, 1972.

Gamas Torruco, José. El Federalismo Mexicano. Ed. Secretaría de Educación Pública. México, 1975.

García Máñez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa. México, 1972.

Góngora Pimentel, Genaro y Acosta Romero, Miguel. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. México, 1992.

Görlitz, Axel. Diccionario de Ciencia Política. Ed. Alianza Editorial. España, 1972.

H. Cámara de Diputados, LII Legislatura. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. T. I. Ed. Porrúa 3a. edición. México, 1985.

H. Cámara de Diputados, LII Legislatura. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. T. II. Ed. Porrúa, 3a. edición. México, 1985.

Hamilton, Alexander. et. al. El Federalista. Ed. FCE. México, 1984.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa. México, 1988.

Jellinek, Georg. Teoría General del Estado. Compañía Editorial Continental, 2a. edición. México, 1958.

Kelsen, Hans. Compendio de Teoría General del Estado. Ed. Blume, 3a. edición. México, 1979.

Kelsen, Hans. Teoría Pura del Derecho. Ed. UNAM. México, 1983.

Lanz Cárdenas, José Trinidad. El Federalismo Mexicano y su Realidad Fiscal. Ed. Universidad Autónoma del Sudeste. México, 1982.

Ley de Coordinación Fiscal. Ed. Porrúa. México, 1994.

Ley General de Educación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación. México, 13 de julio de 1993.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Porrúa. México, 1993.

Linares Quintana, Segundo V. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Ed. Plus Ultra. Argentina, 1976.

Lombardo Toledano, Vicente. Las Tesis Fundamentales de las Constituciones en México. Ed. Combatiente. México, 1968.

Martínez de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México, 1963.

Mirkine Guetzévitch, Boris. Modernas Tendencias del Derecho Constitucional. Ed. Remus. España, 1934.

Montesquieu. Del Espíritu de las Leyes. Ed. Porrúa, 9a. edición. México, 1992.

Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. 11a. edición. México, 1990

Obregón Esquivel, T. Apuntes para la Historia del Derecho Mexicano. T. I. Ed. Porrúa, 2a. edición. México, 1984.

Olmeda, Mauro. El Desarrollo de la Sociedad Mexicana. La Fase Prehispánica. T. I. México, 1966.

Ortega Lomelín, Alberto. Federalismo y Municipio. Ed. FCE. México, 1994.

Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Ed. Porrúa, 21a. edición. México, 1987.

Rabasa, Emilio. Historia de las Constituciones Mexicanas. Ed. UNAM. México, 1990.

Reglamento Interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Publicado en el Diario Oficial de la Federación. México, 22 de marzo de 1988.

Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano T. III. Ed. FCE, 2a. edición México, 1974.

Reyes Heróles González Garza, Jesús. “Federalismo Fiscal y Democracia” en Foro Nacional sobre Federalismo. Puebla, México, marzo de 1995.

Rodríguez, Ramón. Derecho Constitucional. Ed. UNAM. México, 1978.

Romerovargas, Iturbide. La Cámara de Senadores de la República Mexicana. T. I. México, 1967.

Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional.

Sayeg Helú, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano.

Secretaría de Gobernación. El Municipio Mexicano. Editado por el Centro de Estudios Municipales. México, 1985.

Silvestre Méndez, José y Zorrilla Arena, Santiago. Diccionario de Economía. Ed. LIMUSA. México, 1994.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, 4a. edición. México, 1958.

Tocqueville, Alexis. La Democracia en América. Ed. FCE. México, 1984.

Zoraida Vázquez, Josefina. et. al. Historia General de México. Ed. SEP/Colegio de México. México, 1981.

