

SISTEMA FEDERAL MEXICANO*

Jorge Carpizo

1. Palabras preliminares

Nos proponemos examinar qué es el sistema federal mexicano, su estructura jurídica y los factores económicos y políticos que lo configuran en este país.

* Este artículo apareció publicado originalmente en: *Los sistemas federales del continente americano*, UNAM-FCE, México, 1972.

Advertencia. Este ensayo, en ciertas partes, no conserva ya su actualidad debido a reformas constitucionales y legales. Las principales alteraciones son: El 27 de diciembre de 1978 se publicó la Ley de Coordinación Fiscal que viene a representar una nueva etapa en el problema de la división de competencia tributaria; se expidió la ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76 en 1978, y puede verse claramente como varias de las ideas de este ensayo sobre tales aspectos quedaron recogidas en la ley, aunque aún no se han superado todos los problemas apuntados; la representación de las minorías se asegura en los congresos locales y en los ayuntamientos de los municipios con más de 300,000 habitantes a partir de la reforma política de 1977, de esto me ocupé en el ensayo *La reforma política mexicana de 1977*; los territorios federales desaparecieron de nuestro orden jurídico a través de una reforma constitucional en 1974: así, ese ensayo forma parte de la historia constitucional; la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal a la que me refiero es la del 27 de diciembre de 1970, la cual fue derogada por la del 27 de diciembre de 1978. N. del A.

El federalismo es uno de los factores importantes de nuestro sistema jurídico-político, y sus relaciones con las ramas del poder, así como con instituciones como los partidos políticos, grupos de presión, etcétera, determinan y precisan el funcionamiento del gobierno.

Como nuestro tema no es el sistema de gobierno mexicano, sino el régimen federal, lo examinamos con cuidado, pero no nos olvidamos de sus relaciones y conexiones con el cuadro político y económico total del país, aunque en estos aspectos no se profundiza.

Una buena parte de los estudios sobre el sistema federal mexicano se concretan a la historia del mismo. Este aspecto histórico es importante, ya que la cuestión federal fue el problema vertebral de México de 1823 a 1856, y fue el pensamiento federal el que inició el movimiento social de 1913 que culminó con la promulgación de nuestra actual Constitución en 1917.

Carranza se levantó en armas en 1913 contra el usurpador que se llamaba presi-

dente de la república; su concepción fue que las entidades federativas tenían la obligación de defender la ley fundamental y el régimen federal; idea que proviene del acta de reformas de 1847.

El sistema federal, en la época más aciaga del país, fue identificado como el único régimen posible para conseguir la libertad y la dignidad. El sistema federal en nuestra historia fue una idea política que se convirtió en pensamiento de lucha y acción que triunfó y ayudó a conformar la Constitución mexicana de 1857 según la corriente filosófica liberal con una declaración de derechos humanos y los principios de separación de poderes, sistema representativo y régimen federal.

Examinamos en forma sintética el aspecto histórico, enfatizamos en la construcción jurídica y en los aspectos económicos y políticos del federalismo mexicano que consideramos de mayor relieve. Es necesario destacar los aspectos esenciales y, de acuerdo con nuestro criterio, así lo hacemos.

La historia, las necesidades y la realidad, han conformado un sistema federal mexicano, que trata de ser instrumento útil en el México actual y elemento de equilibrio, a veces de muralla, a las corrientes centralizadoras que todos los países del mundo, en la segunda mitad del siglo XX, confrontan, y que son las mismas que operan en nuestro país.

El régimen federal en México es uno de los pilares de todo el orden jurídico, es parte esencial de nuestro sistema, sigue siendo una idea-fuerza que identificamos con el principio de libertad.

No desconocemos que en las últimas décadas elementos centralizadores se han incrustado en la estructura federal y la han venido modificando, que nuestro sistema se encuentra entre dos extremos que luchan: una idea y una realidad, y de su confronta-

ción e influencia se conforma, delimita y circunscribe el régimen federal que es objeto de esta monografía.

Cuando se cita un artículo y no se hace la referencia a un código determinado, el precepto pertenece a la Constitución general de los Estados Unidos Mexicanos; es decir, a la ley fundamental del Estado federal.

2. Evolución histórica

Sobre el federalismo mexicano se han expuesto tres interpretaciones: la primera, que fue una imitación extralógica del sistema de los Estados Unidos de Norteamérica, que México durante los tres siglos de la dominación española fue un gobierno central, que los pueblos no estaban acostumbrados a autogobernarse, que el sistema federal serviría para desunir lo que estaba unido; la segunda, que el sistema federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desunido y que en los últimos años de la Colonia existió un principio de descentralización política que constituye el germen del sistema federal mexicano; y la tercera, que los pueblos del Anáhuac en la época prehispánica se organizaron de acuerdo con la idea del régimen federal, que existió una confederación de los estados de Tenochtitlan, Tetzaco y Tlacopan, los que a su vez se estructuraron como federaciones.

La primera interpretación ha sido la tradicional;¹ pero debido a estupendos estudios algunos prestigiados constitucionalistas mexicanos siguen la segunda interpretación,² a la que nos adherimos. La tercera

¹ Entre los autores que siguen esta primera interpretación, se pueden mencionar a Ortíz Ramírez, Serafín, *Derecho constitucional mexicano*, México, 1961, p. 279; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, 1963, pp. 100-102. Asimismo, la tratadista Aurora Arnáiz Amigo la ha defendido en forma oral.

² Cueva, Mario de la, "La Constitución de 5 de febrero de 1857", *El constitucionalismo a mediados del siglo*

hipótesis, es la que nos parece con menos fundamento, porque aun suponiendo, sin conceder, que el régimen de los pueblos de Anáhuac hubiera respondido al pensamiento federal, éste en nada influyó en el actual sistema mexicano, ya que entre los creadores del federalismo en esta nación jamás se mencionó tal antecedente, y, desde luego, aunque hubiera existido, no dejó ninguna huella.³

Vamos a señalar brevemente las razones por las cuales pensamos que la segunda interpretación es la acertada.

El germen del sistema federal mexicano se encuentra en las diputaciones provinciales.

La Constitución de Cádiz de 1812 ordenó que el rey nombraría en cada provincia un

jefe superior y que "en cada provincia habría una diputación provincial para promover su prosperidad". Siete diputados formaban cada diputación provincial y eran designados por el pueblo en votación indirecta. En 1813 las cortes de Cádiz ordenaron la creación de 6 diputaciones provinciales en la Nueva España, la primera que se creó fue la de Mérida, después le siguieron las de Guadalajara y Monterrey. De la diputación provincial de la ciudad de México dependieron las provincias de México, Puebla, Valladolid, Guanajuato, Oaxaca, Veracruz, Tlaxcala y Querétaro.

Este nuevo sistema de gobierno que implantó la constitución española abolió la persona del virrey. "El jefe político era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad, y sería directamente responsable ante las cortes de España. El jefe político en la ciudad de México de hecho reemplazó al virrey, carecía de jurisdicción sobre los jefes políticos de Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey o Durango. Cada provincia gozaba de una independencia completa con respecto a las demás."⁴

Al restablecerse la vigencia de la Constitución de Cádiz se reinstalaron las diputaciones provinciales mencionadas y se crearon otras, como la de Valladolid que comprendió a Michoacán y Guanajuato, la de Puebla, etcétera.

En 1822 existían 22 diputaciones provinciales y un año después 23; circunscripciones que son la base de la actual división territorial de México.

Pero el hecho determinante para el federalismo mexicano fue que las provincias exigieron este sistema bajo amenaza de se-

XIX, México, 1957, tomo II, pp. 1238-1240; Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, tomo I, *Los orígenes*, México, 1957, pp. 358, 372; Burgoa, Ignacio, "La evolución de la idea federalista", *México, 50 años de Revolución*, tomo III, *La política*, México, 1961, pp. 153-154.

³ Entre los autores que siguen esta tesis se encuentra, Romervargas Yturbe, Ignacio, quien en *La Cámara de Senadores de la República Mexicana*, México, 1967, p. 11, ha escrito que: "La federación de Anáhuac llamada "hueytlahcáyotl" (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..." Para Cue Canovas, Agustín, *El federalismo mexicano*, México, 1960, pp. 10, 11, 13, 14, el federalismo mexicano tiene varias causas, y entre ellas se encuentra "la organización política y social de los pueblos prehispánicos. El federalismo mexicano resulta, pues, en primer término y en sus aspectos regional y principalmente local, una supervivencia indígena en nuestra vida política" y "el federalismo mexicano tiene también su raíz primigenia en la federación —más precisamente confederación—, de varios estados indígenas del centro de México unidos en alianzas como la Tenochtitlan-Tetzco-Tlacopan y la de Tlaxcala-Cholula-Huejotzingo, en torno de las cuales se agrupaban numerosos señoríos. Lo mismo ocurrió en el norte de Yucatán con la confederación de Mayapán".

⁴ Benson, Nettie Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, 1955, p. 20.

pararse de México si se establecía el régimen central.

Campeche proclamó su emancipación absoluta de México y camino parecido siguió Tabasco.

El *Aguila Mexicana* en el número 68 dio la noticia de la constitución de la *República Federativa de Yucatán*.

El 12 de mayo de 1823, Guadalajara celebró su separación de México.

El 10. de junio de ese año, Oaxaca manifestó que era "independiente y libre absolutamente, constituyéndose en República Federal".

Querétaro y Zacatecas declararon que el congreso sólo tenía carácter convocante, por lo cual se atribuía el derecho de aplicar o no las disposiciones que de él emanaran de acuerdo con sus conveniencias.⁵

Saltillo, el 5 de junio de 1823, pidió que se convocara a un congreso para que organizara al país "bajo los auspicios de un gobierno de república federada".⁶

Ante la situación descrita, el 12 de junio de 1823, el congreso convocante, no constituyente, expidió el voto por la forma de república federal.⁷

⁵ Reyes Heróles, Jesús, *op. cit.*, p. 380.

⁶ Rabasa, Emilio, *La constitución y la dictadura*, México, 1956, pp. 6-7, reconoce que la rebelión de las provincias obligó a la solución federal, ya que éstas "confiaban más en sí mismas que en el gobierno central, y el espíritu de independencia que en ellas había dejado la guerra de separación las impulsaba a obtener la mayor suma de libertades posibles para atender a su propio desenvolvimiento político..."

⁷ Mencionado voto dice así: "El soberano Congreso constituyente en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la nación."

Los hechos señalados son la base del sistema federal mexicano, que fue *una necesidad* y realmente *sirvió* para unir lo *que se estaba desuniendo*. Es decir, en México, el régimen federal no fue una solución de gabinete, teórica, irreal, sino que fue el anhelo de las provincias, por el que lucharon y triunfaron.

La idea última, la columna, la esencia de nuestro sistema federal respondió, como afirmamos, a una *necesidad*, porque si la solución federal no se hubiera implantado, probablemente, México se hubiera balcanizado.

El día 31 de enero de 1824 se aprobó el *acta constitutiva de la federación mexicana*, la que en su artículo quinto adoptó la forma de gobierno federal; en el sexto señaló que la federación se integraba por "estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior", y en el artículo séptimo enumeró los estados de la federación.

La *constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824* se comenzó a discutir el 10. de abril y se firmó el 4 de octubre de 1824. El artículo 4o. indicó que México adoptaba el sistema federal. En el siguiente artículo se enumeraron las entidades federativas.

La Constitución de 1824 tuvo vigencia hasta finales del año de 1835, en que el congreso federal se declaró investido de poderes constituyentes y cambió la forma de gobierno a unitaria. Sin embargo, la constitución centralista de 1836 conservó aspectos de descentralización política, como fueron las juntas departamentales, órgano legislativo del departamento, y entre sus funciones se encontraba la de nombrar al presidente de la república de la terna que les enviaba la cámara de diputados central, misma que era integrada de las ternas que a su vez presentaba el presidente de la república, quien consultaba al consejo y a los ministros de estado, al senado y a la suprema corte de justicia.

El artículo 14 de la sexta ley de la Constitución de 1836 señaló las facultades de las juntas; entre ellas podemos mencionar: iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, etcétera, establecer escuelas de enseñanza primaria; construcción y mejora de caminos; expedir las ordenanzas municipales y los reglamentos de policía en unión del gobernador, aunque sujetas a la ratificación del congreso central; proponer al gobierno central terna para el nombramiento de gobernador, etcétera.

Los años de vigencia de la ley fundamental de 1836 fueron turbulentos, llenos de rebeliones e insurrecciones de las cuales una de las más importantes fue la que dirigió Valentín Gómez Farías, el 15 de julio de 1840, con miras a restablecer el sistema federal.

El 8 de agosto de 1841 la sublevación del general Mariano Paredes derrocó al presidente Bustamante y de acuerdo con las bases de Tacubaya, del 28 de septiembre de ese mismo año, se convocó a un congreso constituyente, que comenzó a sesionar el 10 de junio de 1842. En esa asamblea se presentaron tres proyectos de constitución: el que sostenía la mayoría de los diputados, de naturaleza central, "eminentemente liberal, combinado con la autonomía administrativa de los departamentos"; el de la minoría, de carácter federal; y el tercero, que trató de ser una solución ecléctica de los dos anteriores proyectos, con aspectos centralistas.

Los anteriores proyectos no fueron del agrado del poder ejecutivo por sus tintes liberales, y decidió disolver la asamblea constituyente; entonces, se designó una junta de notables que expidió las *bases de organización política de la república mexicana de 1843*, cuya estructura centralista fue más aguda que la de 1836.

El 4 de agosto de 1846 estalló el pronunciamiento de la *Ciudadela*, cuya bandera fue la convocatoria para un nuevo congreso

constituyente, que discutiría la forma de gobierno apropiada para México.

El 22 de agosto de ese mismo año, los jefes vencedores decretaron el restablecimiento de la Constitución federal de 1824, y se convocó a una asamblea constituyente, la que confirmó el régimen federal y expidió el *acta de reformas de 1847*, base del juicio de amparo mexicano.

El sistema federal subsistió hasta 1853 en que otra rebelión volvió a llevar a Santa Anna al poder y quien el 22 de abril de ese año expidió las *bases para la administración de la república*, de acentuado centralismo y que colocó la suma de todos los poderes en el presidente de la república.

El primero de marzo de 1854, el coronel Villarreal expidió el plan de Ayutla, desconociendo el gobierno y el sistema imperante, y el 11 de ese mes, la guarnición de Acapulco aceptó, aunque adicionándolo, ese manifiesto. El 9 de agosto de 1855, Santa Anna, vencido, abandonó el país.

El 16 de octubre de 1855 se convocó a un nuevo congreso constituyente para que decidiera el futuro del país, su organización política y su forma de gobierno.

El constituyente de 1856 ya se encontraba en sesiones —las que empezaron el 18 de febrero de 1856—, cuando Comonfort, el depositario del poder ejecutivo, promulgó el *estatuto orgánico provisional de la república mexicana* de tendencia centralista. Sin embargo, la idea federalista imperó en el congreso.

En 1856, el pensamiento de que México se debía organizar de acuerdo con la estructura federal triunfó, y en la Constitución de 1857 se infiltró el espíritu federalista y diseñó un sistema federal, inspirado en el norteamericano, pero con notas distintas y peculiaridades que con los años se han acentuado y perfilado, hasta constituir un régimen de características surgidas de la

realidad y necesidades del pueblo mexicano.⁸

La invasión francesa a México y el espurio imperio del austriaco, hicieron que el sistema federal y la Constitución fueran letra muerta. Al triunfo de la república la Constitución se restableció, pero el largo gobierno del general Porfirio Díaz hizo que la ley fundamental fuera, como comúnmente se dijo, un traje de luces para el pueblo, un documento para lucirlo en las festividades públicas, pero sin ninguna vigencia real.

Debemos aclarar que el pensamiento federal en aquella época fue en México una idea de profundo tinte político. El sistema federal fue la principal bandera del *partido liberal* y el centralismo del *partido conservador*.

El partido liberal identificó federalismo con libertad y, con toda razón, fue intransigente en una transacción política al respecto con el partido conservador.

El primer movimiento social en México y en el mundo, dio por resultado nuestra Constitución actual, promulgada el 5 de febrero de 1917, y que en su esencia y lineamientos sobre el sistema federal sigue a su antecesora.

De la sintética exposición anterior, nos podremos dar cuenta que ese ir y venir del pueblo mexicano de un sistema a otro, de centralismo a federalismo y viceversa, fue un dilema y una preocupación constantes.

Creemos firmemente que la solución federal fue acertada en un país incomunicado, donde algunas regiones hasta hace muy poco han quedado comunicadas por vías terrestres; por ejemplo, el primer tren al sureste de la república se construyó a

finales de la década de los cuarenta y la primera carretera en los albores de los sesenta de este siglo. La gente de los diversos estados se conocía poco entre sí y los regionalismos han sido bastante acentuados, desde diferentes formas de hablar hasta mezclas del idioma español con lenguas nativas y diversas concepciones sobre la nacionalidad.

Sin embargo, la situación en el país ha cambiado; cada día es más fácil movilizarse, tratar a personas de diferentes entidades federativas; pero es especialmente la idea de que formamos una sola nación, y la conciencia de que nuestras necesidades y aspiraciones son comunes, lo que hace indispensable plantearnos los problemas relativos al régimen federal mexicano en 1971, en forma diversa a como se ha hecho en otras décadas.

3. Naturaleza jurídica del sistema federal según la Constitución de 1917

La naturaleza jurídica del Estado federal mexicano se encuentra establecida en los artículos 40 y 41 de la ley suprema del país.

Según el artículo 40 el sistema federal en México es una decisión fundamental del orden jurídico del Anáhuac, es una de sus columnas, es parte de la esencia de la organización política. El Estado federal, afirma este artículo, está compuesto 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".

Y el artículo 41 dice que 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 po-

⁸ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, 1969, pp. 291-295.

drán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.

Es decir, según los dos preceptos citados, el Estado federal en México está compuesto por la federación y los estados miembros, y cada uno de ellos es soberano dentro de su competencia. Los estados miembros son instancia decisoria suprema —según la terminología de Heller— en lo referente a su régimen interior, misma característica que posee la federación.

Las constituciones de las entidades federativas no pueden contravenir la carta magna que representa la unidad del Estado federal. Ahora bien, los estados deben organizarse de acuerdo con las bases que les marca el artículo 115, cuyo encabezado dice: “Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular.”

La propia Constitución señala la base sobre la cual se levanta toda la estructura política en los estados, la que coincide con la declaración del artículo 40 de la ley fundamental, que dice: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal.”

La Constitución marca en los artículos 40 y 115 que existe, por esencia, identidad y coincidencia de decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas. O en otras palabras, no es concebible la existencia de una monarquía o la supresión del sistema representativo en un estado miembro. Esta identidad de decisiones fundamentales es una de las características del Estado federal mexicano.

El artículo 41 claramente indica que en el Estado federal mexicano existe una división de competencias entre los órdenes que la propia Constitución crea: la federación y las entidades federativas. Y el artículo 124 precisa la idea anterior: la competencia de origen pertenece a los estados quienes dele-

gan una serie de facultades en la federación, la que tiene atribuciones limitadas, numeradas. Todo aquello que no está expresamente señalado a la federación, son facultades de los estados. La Constitución indica que puede hacer el poder federal y todo lo demás es competencia de las entidades federativas.

Según los preceptos citados, el Estado federal mexicano posee los siguientes principios.

- 1) Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (artículo 40).
- 2) Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículo 40 y 115).
- 3) Las entidades federativas se dan libremente su propia constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución general, que es la unidad del Estado federal (artículo 41).
- 4) Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté *expresamente* atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas (artículo 124).

Esos preceptos precisan la naturaleza jurídica del Estado federal en México y, aunque claros a primera vista, plantean una serie de problemas e interrogantes. Ellos no son, dentro de la ley fundamental, los únicos artículos que se preocupan por el Estado federal; hay otros, algunos de señalada importancia como el 122 y la fracción V del 76.

Examinemos con algún detalle los cuatro principios asentados.

El primero: existe una partición de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, ya que estas últimas son libres y soberanas en lo relativo a su régimen interior.

Que las entidades federativas son libres y soberanas es una idea que proviene de los orígenes del federalismo mexicano. Prisciliano Sánchez en su obra *el Pacto Federal del Anáhuac*, de 28 de junio de 1823, se refirió a las entidades federativas como *soberanas e independientes* en todo lo relativo a su régimen interior. Pensamiento que coincide con el que siguieron los estados que se declararon, en ese año, libres y soberanos.

El artículo sexto del acta constitutiva de 1824 sostuvo que la federación está integrada por "Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior...", pero en la constitución de ese mismo año ya no encontramos declaración semejante.

De la Constitución de 1857 proviene nuestro actual artículo 40, ya que pasó en forma íntegra a la de 1917. Tanto en 1856 como en 1916 este artículo motivó debates sobre puntos secundarios que en nada afectaron su estructura. Respecto a la idea de que los estados son libres y soberanos nadie realizó ninguna objeción.

Por otro lado, la tesis anterior como explicación y definición de qué es el estado federal mexicano no es correcta, pues se basa en la idea de que existen dos gobiernos completamente separados y casi independientes que son cosoberanos; es decir, una parte de la soberanía corresponde a la federación y la otra, a las entidades federativas.⁹

Siempre hemos creído que las palabras no correspondieron al pensamiento: no se

quiso —cuando menos por la mayoría de los pensadores, constituyentes y políticos de aquel entonces— atribuir soberanía a las entidades federativas. Así, Prisciliano Sánchez aclaró que: "No se separan las provincias para ser otras tantas naciones independientes en lo absoluto: ninguna ha pensado en semejante delirio..."¹⁰

Lo que aconteció fue que existió una verdadera confusión terminológica y como no se precisaba con exactitud cuál es la naturaleza del Estado federal, se incurrió, si se examina el precepto número 40 con el monóculo de un hombre del siglo XX, en una serie de errores. Quizá fue un descuido del constituyente de 1917 haber dejado pasar ese precepto, tal y como había sido redactado en 1857, pero es explicable, pues todos sentían una misma línea respecto al Estado federal, aunque teóricamente no lo pudieron precisar.

Sin embargo, con un prurito de justificación, podemos asentar que en los términos amplios del artículo 41 constitucional cabe la tesis moderna de la naturaleza jurídica del Estado federal: la descentralización política.

Con claridad, en forma diáfana, hoy en día contemplamos que lo que diferencia a un Estado federal de uno central es la descentralización política —tesis que sigue la gran mayoría de los tratadistas actuales: Dabin, Le Fur, Mouskheli, etcétera—; sin embargo, el camino para llegar a esta conclusión fue penoso y lleno de incertidumbre.

El poder del Estado federal, único en sí, que es la unidad del orden jurídico está plasmado en la Constitución, y se divide en dos campos, se *descentraliza*, se *descompone*

⁹ Tocqueville, Alexis de, *La Democracia en América*, México, 1963, p. 77.

¹⁰ Sánchez, Prisciliano, "El Pacto Federal del Anáhuac", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo XIV, núm. 56, 1964, p. 1156.

en dos órdenes delegados de igual jerarquía: el federal y el de las entidades federativas. El poder no se encuentra únicamente en el centro, sino también en las provincias, las que tienen facultad de decisión política en la esfera de su competencia. Pues bien, estos conceptos caben en las frases del artículo 41, al dársele una esfera de competencia de igual categoría a la federación y otra a las entidades federativas, señalando una supremacía a la Constitución federal, o en términos más precisos, a la Constitución del Estado federal.

Ahora bien, cuando se redactó el presente artículo no se pudo tener en mente —porque no existía— la tesis anterior; pero, como hemos afirmado, cabe dentro de sus palabras; aunque se debe asentar que en la realidad es intrascendente que nuestra Constitución asiente una tesis errónea de la naturaleza jurídica del Estado federal, como intrascendente también es que se admita o no que la idea de descentralización política se encuentra en los postulados del artículo 41 constitucional.

El artículo 40 no es certero, porque divide la noción de soberanía que es por esencia indivisible, poder dividido no es poder; soberanía es la suma de todo el poder, *summa legibus potestas*, según conocida frase. Y desde el punto de vista práctico la tesis significa la existencia de dos poderes, dos gobiernos, dos órdenes jurídicos, cuando el Estado federal es exactamente lo contrario: un poder, un gobierno, un solo orden jurídico, tal y como acontece en un estado minoritario, pero con descentralización política.

Además, el artículo 40 está en contradicción con el inmediato anterior; es decir, el 39, que declara: “la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo...” —¿Entonces, en México —como acertadamente se pregunta el maestro Mario de la Cueva— quién es el soberano: el pueblo o las entidades federativas?— La contestación salta a la vista: el pueblo. La con-

tradicción apuntada en el 40 se resuelve a favor del 39, porque la soberanía no es divisible y reside en el pueblo como lo ha dicho toda la historia constitucional de México; entonces el artículo 40 pierde fuerza y, por tanto, resalta el precepto número 41, en el que se puede encuadrar la tesis de la descentralización política, y se reafirma la idea del artículo 39, al decir: “El pueblo ejerce su soberanía...”.

Sobre la naturaleza jurídica del Estado federal mexicano, sólo nos resta recalcar una idea expuesta: que constituye una decisión fundamental de nuestro orden jurídico.

Las decisiones fundamentales son los principios rectores de todo el sistema jurídico, son las que marcan y señalan su ser, son su esencia misma y si alguna de ellas falta o se suprime, entonces ese derecho se quiebra para convertirse en otro.

Las decisiones fundamentales no son universales sino se encuentran determinadas por la historia y la realidad socio-política de cada comunidad.

En México, las decisiones fundamentales de la Constitución de 1917 son siete, a saber: soberanía, derechos humanos, separación de poderes, sistema representativo, *régimen federal*, juicio de amparo y supremacía del Estado sobre las iglesias.

En esta forma, el federalismo está incrustado como idea primordial y esencial del orden jurídico mexicano, ya que es uno de sus pilares.

4. Identidad de decisiones fundamentales entre la federación y los estados miembros y la autonomía de estos últimos

El segundo principio o característica esencial del sistema federal mexicano es, como hemos dicho, que entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia e igualdad de decisiones iurídico-políticas

fundamentales, principio que se deriva de los artículos 40 y 115 constitucionales.

La idea anterior marca y determina una especie de *Estado federal*, con lo que queremos decir, que no existe una sola idea de Estado federal, sino que en la actualidad existen *Estados federales*.

Han existido y aún existen Estados federales en los cuales entre la federación y las entidades federativas no hay coincidencia de decisiones fundamentales.

Así, por ejemplo: la Constitución que rigió Uganda desde fines de 1963 a 1966, reglamentó una situación peculiar: mientras el ejecutivo federal, es decir el jefe de Estado era elegido por la asamblea nacional, tenía facultades restringidas, podía ser removido por el poder legislativo y su carácter era de presidente; algunas de las entidades federativas eran reinos, cuyos jefes de Estado eran monarcas y cuya situación podemos, con todas las restricciones de una comparación, asemejarla a la del rey inglés.

Y aunque existió un presidente, Uganda fue un reino.

Existen federaciones que se han formado de regiones y países con diferente estatuto constitucional, por este motivo no existe uniformidad en todo el Estado federal. Como ejemplo se puede citar a Malasia, donde los estados de Sabah y Sarawak tienen una situación especial respecto a los otros estados miembros de la federación; a saber: mientras la religión oficial en Malasia es la islámica, en las entidades federativas mencionadas no existe religión oficial; mientras la inmigración es competencia de la federación, en los estados en cuestión se necesita su aprobación respecto a las normas y actos en esta materia; mientras la educación es federal, en dichos estados, ellos controlan este tópico; mientras el idioma oficial de Malasia es el malayo, en estos estados por un periodo de diez años es el inglés.¹¹

Las desigualdades de reglamentación examinadas son naturales y responden a la idea de que regiones diversas han deseado federarse atendiendo a múltiples factores —entre ellos se pueden mencionar: para mayor seguridad exterior, ahorro de gastos públicos, etcétera—, y claro que es difícil que seres políticos y culturales diversos puedan lograr unidad, pero precisamente porque hay esta diversidad, es que pensaron en federarse y desde luego que tienden hacia la unidad, es decir: a formar una nación, y en el momento que lo logren, el sistema federal habrá alcanzado su misión y entonces su naturaleza empieza a modificarse.

Desde el punto de vista examinado se puede afirmar que no existe un sistema federal sino sistemas federales, regímenes con diferencias muy importantes, pero que tienen una nota en común: cierto grado de descentralización política.

Los mismos Estados unitarios tienden en nuestros días hacia un principio de descentralización; podemos señalar como ejemplo que dentro de la Gran Bretaña, Irlanda del Norte posee su propio poder legislativo —aunque el Parlamento de Londres puede desconocer su legislación— y Escocia tiene su propia moneda.

En México, por nuestra historia y estructura política, es primordial que las decisiones fundamentales entre la federación coincidan, sean las mismas, tal y como la propia norma de normas lo indica. Este principio circunscribe el sistema, y hacer resaltar el carácter republicano del país.

El tercer principio del Estado federal mexicano es que cada entidad federativa se da a sí misma su constitución. Esta es la idea

¹¹ Walker, K. W., *Government in Britain and the New Commonwealth*, Londres, 1965, p. 193; y Watts, R. L., *New Federations. Experiments in the Commonwealth*, Oxford, 1966, pp. 176-177.

de autonomía que es muy diferente de la de soberanía. Mientras, desde el punto de vista jurídico, soberanía es poder supremo, ilimitado; autonomía implica un poder jurídico limitado, se tiene una franja de actuación libre, y al mismo tiempo, un campo que jurídicamente no se debe traspasar. Las entidades federativas son autónomas, pero están limitadas por la constitución del Estado federal, sin embargo, en su esfera de competencia, pueden organizarse con libertad, siempre que respeten los lineamientos que les marca la ley fundamental. Ahora bien, cuando el artículo 40 habla de soberanía, quiso referirse a autonomía; es decir, poder limitado.

La columna vertebral de la autonomía de las entidades federativas estriba en: *i)* darse su constitución, la cual es la base y fundamento de toda la legislación local y *ii)* reformar su propia constitución, siguiendo las normas que ella misma señala.

Examinamos algunos aspectos de este principio de autonomía constitucional en el capítulo décimo que dedicamos al estudio en particular de las entidades federativas.

5. La división de competencias

Vamos a examinar el cuarto principio enunciado de nuestro régimen federal.

Existen diversos sistemas para distribuir las competencias entre la federación y las entidades federativas. México sigue el principio norteamericano en este aspecto: todo aquello que no está expresamente atribuido a las autoridades federales es competencia de la entidad federativa. La Constitución numera lo que los poderes de la unión pueden hacer y todo lo demás es competencia de las entidades federativas.

El artículo 124 constitucional que enuncia el postulado anterior, difiere del norteamericano en que nuestro precepto aclara que las facultades federales tienen que estar

expresamente señaladas. La palabra *expresamente* no aparece en el correspondiente artículo norteamericano, lo que es de especial importancia, como posteriormente examinamos.

Expuesta la regla anterior, parece que la distribución de competencias es asunto fácil y claro. Todo lo contrario, es espinoso y de difícil manejo.

Encontramos que la propia Constitución establece una serie de principios respecto al problema de la competencia en el Estado federal que se pueden enunciar en la forma siguiente:

- 1) Facultades atribuidas a la federación;
- 2) facultades atribuidas a las entidades federativas;
- 3) facultades prohibidas a la federación;
- 4) facultades prohibidas a las entidades federativas (hasta aquí la clasificación está inspirada en Bryce);¹²
- 5) facultades coincidentes;
- 6) facultades coexistentes;
- 7) facultades de auxilio; y
- 8) facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación.

Analicemos con algún detalle las reglas asentadas.

1) La primera regla: las facultades atribuidas a la federación, lo que ésta puede realizar, se encuentran enunciadas de dos diversas maneras: *a)* en forma expresa: las atribuciones que se consignan en el artículo 73,¹³ y *b)* las prohibiciones que tienen las entidades federativas: artículo 117 y 118.

Las primeras 29 fracciones del artículo 73 son facultades expresas; es decir, que

¹² Bryce, Jaime, *La República Norteamericana*, Madrid, 1913, tomo II, pp. 113-115.

¹³ Véase el artículo 73 constitucional.

se delinear y se esclarecen en el propio artículo.

La última fracción del precepto establece las facultades implícitas que son aquellas "que el Poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas".

Tena Ramírez señala los requisitos indispensables para que sea posible el uso de las facultades implícitas: la existencia de una facultad explícita que por ella sola sea imposible ejercitarla, la relación de medio a fin entre una y la otra, el reconocimiento por el congreso de la unión de la necesidad de la facultad implícita y el otorgamiento de esta facultad por el congreso al poder que de ella necesita.¹⁴

Se debe aclarar que la fracción XXX del artículo 73 constitucional, no autoriza facultades nuevas sino facultades explicativas, es decir, facultades que hagan efectivas las atribuciones consignadas en las 29 fracciones anteriores que son las facultades expresas que la ley fundamental asigna al legislativo federal.

2) La segunda regla: facultades atribuidas a las entidades federativas. De acuerdo con el artículo 124 todo lo que no corresponde a la federación es facultad de las entidades federativas salvo las prohibiciones que la misma Constitución establece para los estados miembros.

Sin embargo, la Constitución le atribuye a los estados facultades, que tienen más la naturaleza de obligaciones, en dos formas, *i)* expresa: se señala que los estados deben expedir alguna ley o realizar algún acto; por ejemplo: el segundo párrafo del artículo 4o. que dice, "La Ley determinará en cada

Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo"; y el artículo 27, XVII, *g)* que dice: "Las Leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno"; y, *ii)* aunque no se les da la facultad expresamente, ésta se presupone en la propia Constitución; por ejemplo: darse su Constitución (artículo 41).

3) La tercera regla: facultades prohibidas a la federación. Se puede pensar que resulta superfluo que la Constitución le niegue expresamente una facultad a la federación, si con el solo hecho de no otorgársela, se le está negando; sin embargo, se consigna esta norma en beneficio de la claridad y porque se considera tal prohibición de singular importancia. Así, el segundo párrafo del artículo 130 dice: "El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo cualquier religión."

4) La cuarta regla: facultades prohibidas a las entidades federativas. Estas prohibiciones pueden ser de dos clases: las absolutas y las relativas.

Prohibiciones absolutas son los actos que jamás pueden realizar las entidades federativas.

Prohibiciones relativas son los actos que en principio están prohibidos a los estados miembros, pero con la autorización del congreso federal sí los pueden realizar.

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

El artículo 118 establece las prohibiciones relativas. Su encabezado dice: "(Los Estados) tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión..."¹⁵

¹⁴ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 107.

5) La quinta regla: facultades coincidentes: son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional, y están establecidas en dos formas: i) una amplia y ii) una restringida.

La facultad coincidente se señala en la Constitución en forma amplia cuando no se faculta a la federación o a las entidades federativas a expedir las bases o un cierto criterio de división; por ejemplo: el último párrafo del artículo 118 indica que "La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores."

La facultad se otorga en forma restringida cuando se confiere tanto a la federación como a las entidades federativas, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad, podemos citar como ejemplo: el artículo 3o. que dice: "La educación que imparta el Estado —Federación, Estados, Municipios— tenderá a...", pero en la fracción VIII se establece: "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados, y los Municipios...", tesis que se reitera en el artículo 73, fracción XXV.

6) La sexta regla: las facultades coexistentes son aquellas que una parte de la misma facultad compete a la federación y la otra a las entidades federativas; por ejemplo: el artículo 73, fracción XVI, otorga al congreso federal facultad para legislar sobre salubridad general y según la fracción XVII respecto a las vías generales de comunicación; es decir, que la salubridad local y las vías locales de comunicación son compe-

tencia de las legislaturas de las entidades federativas.

7) La séptima regla: las facultades de auxilio son aquellas en que una autoridad ayuda a auxiliar a otra por disposición constitucional. Por ejemplo: el párrafo introductorio del 130 dice: "Corresponde a los Poderes Federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación." En el mismo artículo se establece que para dedicar nuevos templos al culto religioso es indispensable permiso de la Secretaría de Gobernación, pero se debe oír previamente al gobernador del estado. Aquí, el gobernador está auxiliando a la secretaría mencionada.

También, dentro del mismo precepto hay el párrafo siguiente: "Las legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos." Según el párrafo introductorio, la legislatura local auxilia a la federación; sin embargo, ella actúa con completa libertad en este caso.

Herrera y Lasso excluye enunciar esta regla de la división de competencias porque en su opinión no altera la distribución de las mismas.¹⁶

Las reglas enunciadas pueden sufrir alteraciones a través de la jurisprudencia, ya que ella puede modificar el sentido de la disposición constitucional; por ejemplo: respecto a las facultades tributarias, si aplicamos el artículo 124 diremos que la federación sólo puede imponer contribuciones en los aspectos que la propia Constitución le autoriza.

¹⁵ Véase los artículos 117 y 118 constitucionales.

¹⁶ Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios Constitucionales*, Segunda Serie, México, 1964, p. 229.

Sin embargo, la jurisprudencia de la Suprema Corte acepta que el campo restante, desde el punto de vista tributario, es coincidente; o sea, que tanto la federación como las entidades federativas son competentes para establecer las restantes contribuciones. Punto del que nos ocupamos con todo detalle en el próximo capítulo.

Ahora, debemos examinar las llamadas facultades concurrentes, porque respecto a ellas existe verdadera confusión tanto doctrinal como jurisprudencial.¹⁷

Las facultades concurrentes son aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la federación, ni prohibidas a los estados y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden realizarlas; pero si la federación legisla sobre esas materias, deroga la legislación local al respecto.¹⁸

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.

El artículo 72 de la Constitución de la República Federal de Alemania acepta esta idea de las facultades concurrentes y dice: "I. En el terreno de la legislación concurrente, los países tienen la facultad legislativa tanto tiempo y en la medida en que la Federación no haga uso de su derecho a le-

gislar", y es en este mismo artículo en el que se señalan las bases para que la federación legisle en materia concurrente, siendo el artículo 74 el que las precisa.

La India y Malasia, para dividir las competencias, siguen el sistema de tres listas: la de la federación, la de las entidades federativas, y la de facultades concurrentes.¹⁹

Mario de la Cueva afirma que en México no existen las facultades concurrentes y basa su aseveración en los artículos 16, 40, 41 y 103 constitucionales.

El artículo 16, dice que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la *autoridad competente*, que funde y motive la causa legal del procedimiento..." El distinguido tratadista señala que los particulares tenemos el derecho de conocer qué autoridades pueden regir nuestro comportamiento y estas autoridades sólo pueden ser las que están autorizadas por la ley fundamental para tal efecto.

El artículo 40, que ya hemos citado, indica que la acción de las entidades federativas está limitada a su régimen interior y no en la esfera nacional.

El artículo 41, al que también nos hemos referido, autoriza a los funcionarios locales a realizar determinados actos de acuerdo con su constitución, la que tiene que concordar con la general de la república, y las materias no consignadas en los códigos supremos locales, son asuntos sobre los cuales las autoridades locales son incompetentes.

El artículo 103 señala la procedencia del juicio de amparo cuando la autoridad local

¹⁷ Entre otros, incurre en esta confusión, Ramírez Fonseca, Francisco, *Manual de derecho constitucional*, México, 1967, p. 410. Las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia también hablan de facultades concurrentes, cuando en realidad se están refiriendo a facultades coincidentes. Ver el amparo en revisión 9521/65, en *Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su presidente al terminar el año de 1968*, México, 1968, pp. 174-175, y amparo en revisión 3368/65, en *Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente al terminar el año de 1969*, México, 1969, pp. 197-198.

¹⁸ Carpizo, Jorge, "La interpretación del artículo 133 constitucional", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año II, núm. 4, 1969, pp. 21-22.

¹⁹ Carpizo, Jorge, *Lineamientos constitucionales de la Commonwealth*, México, 1971, p. 82.

o la federal actúan en exceso de su competencia.²⁰

El pensamiento de Mario de la Cueva sobre la existencia de facultades concurrentes en México, nos parece acertado, y por tanto, al no existir estas facultades en nuestro orden jurídico, nunca el derecho federal quiebra al local, como acontece en otras naciones. En México, este problema se resuelve indagando qué autoridad es *competente* para actuar, como examinamos en otro capítulo.

6. La facultad tributaria de la federación y de las entidades federativas

Vamos a referirnos con especial cuidado a la división de la facultad tributaria entre la federación y las entidades federativas porque ella encierra el problema de índole económica del Estado federal, que es la columna vertebral del mismo.

Si aplicamos nuestro artículo 124 constitucional al presente problema, tendremos que concluir que las entidades federativas tienen competencia para imponer y cobrar toda clase de contribuciones, salvo aquellas que están expresamente atribuidas a la federación en el artículo 73 y aquellas que les están prohibidas en los artículos 117 y 118.

Sin embargo, la jurisprudencia y la teoría mexicanas son contrarias a dicho postulado.

Sergio Francisco de la Garza, autor que podemos considerar sigue la tesis, en su parte general, más aceptada, opina que el poder fiscal federal se ejercita de acuerdo con las normas siguientes:

- a) *Facultades ilimitadas concurrentes*: es decir, el congreso federal puede imponer tributos

sobre cualquier materia, y sin ninguna limitación. Esta facultad —afirma— proviene de la fracción VII del artículo 73 que expresa que el congreso de la unión tiene competencia para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

- b) *Facultades exclusivas otorgadas en forma positiva*: las que se encuentran en la fracción XXIV del artículo 73 constitucional. El objeto de esta fracción no es limitar a la federación, sino a los estados miembros, ya que ellos no pueden imponer contribuciones sobre esas materias.
- c) *Facultades exclusivas por razón de prohibición a los estados*: que son las establecidas en el artículo 117, fracciones III, V, VI y VII.
- d) *La fracción X del artículo 73 constitucional no otorga facultades de legislación tributaria*: o sea, esta fracción tiene como finalidad otorgar facultad legislativa en su aspecto sustantivo al congreso federal, pero no en el campo fiscal; por tanto, las entidades federativas tienen abierto este aspecto tributario. Basa su afirmación este autor en hechos históricos y en que la exclusividad federal sólo se encuentra en la fracción XXIX del 73.
- e) *Delegación por la federación de sus facultades exclusivas*: opina que sí es posible.
- f) *Inconstitucionalidad de limitaciones tributarias impuestas a los estados por el legislador federal ordinario*.

Y el poder fiscal de las entidades federativas —según De la Garza— responde a las siguientes ideas:

- a) *Principio general*: tiene facultad tributaria ilimitada.
- b) *Limitaciones de carácter negativo*: las establecidas en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.
- c) *Limitaciones de carácter positivo*: que son las prohibiciones contenidas en el artículo 117, fracción III, IV, V, VI y VII.
- d) *Subordinación de los estados al poder legislativo federal ordinario*: de acuerdo con la fracción I del artículo 118 la que —en su opinión— debe ser derogada.²¹

²⁰ Cueva, Mario de la, *op. cit.*, pp. 211-213.

²¹ Garza, Sergio F. de la, *Derecho financiero mexicano*, México, 1968, pp. 270-284.

El tratadista Flores Zavala, después de un interesante estudio, llega, al respecto, a las siguientes conclusiones:

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.

II. 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:

1o. Expresamente, enumerando los impuestos respectivos. (Art. 73, fracción XXIX.)

2o. 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.)

3o. Prohibiendo a los Estados ciertas formas de procurarse arbitrios. (Artículo 117, frac. III.)

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

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

V. 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.

VI. La Federación no puede facultar a los Estados para establecer impuestos sobre materias que la Constitución ha reservado exclusivamente a la propia Federación.²²

Contemplamos que tanto De la Garza como Flores Zavala están de acuerdo en que la facultad tributaria de la federación y de las entidades federativas es concurrente, según lo expuesto en el capítulo anterior, nosotros decimos: coincidente, es decir, que las legislaturas federal y locales tienen *competencia tributaria ilimitada*, con excepción de las locales que no pueden incursionar en el campo expresamente concedido a la federación ni en las prohibiciones que la ley fundamental les impone.

La *jurisprudencia* de la Suprema Corte de Justicia también acepta que la facultad tributaria es concurrente, en terminología correcta: coincidente, de la federación y de los estados miembros, con las excepciones que la propia Constitución establece.²³

Es decir, tanto la jurisprudencia del máximo tribunal como las opiniones de los tratadistas más autorizados, concuerdan; sin embargo, necesario es examinar con más detenimiento el problema y contemplar las dificultades y las soluciones que la práctica le ha dado.

Las constituciones mexicanas anteriores a la de 1857 no establecieron un principio para delimitar el campo impositivo entre federación y entidades federativas, aunque sí existieron varias leyes de clasificación de rentas.

En el constituyente de 1856, el artículo 120 del proyecto de constitución expresó: "Los Estados, para formar su hacienda particular, sólo podrán establecer contribuciones directas. La federación sólo podrá establecer impuestos indirectos." A pesar de redacción tan clara, los miembros de la comisión, que redactaron el artículo, manifestaron que no deseaban realizar una delimitación de las facultades impositivas, sino sentar bases generales al respecto, sin ocuparse de los pormenores de una clasificación de rentas, y también querían abolir las alcabalas.

El artículo 120 fue suprimido. La Constitución de 1857 tuvo un artículo igual al actual 124 y muy parecido al 73, fracción VII.

El *problema* que se planteó en la ley fundamental de 1857 fue el siguiente: ¿puede

²² Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, México, 1965, pp. 330-331.

²³ Amparo en revisión 3368/65. Tribunal pleno: jurisprudencia, *Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente al terminar el año de 1969*, México, 1969, pp. 197-198.

la federación establecer impuestos en forma ilimitada con la finalidad de cubrir su presupuesto, o únicamente debe limitarse a las facultades tributarias expresas?, que eran realmente escasas.

La sección VIII, cláusula I, del artículo I, de la carta magna de los Estados Unidos de Norteamérica, dice: "El Congreso estará facultado para imponer y percibir contribuciones, derechos, impuestos y sisas con el fin de pagar las deudas y proveer a la defensa común y el bienestar general de los Estados Unidos." A propósito no se quiso delimitar la facultad tributaria entre federación y estados miembros. Hamilton defendió tal principio contra las críticas de quienes pensaban que debió haberse hecho la delimitación, y entre sus argumentos, sostuvo que: si la facultad tributaria federal se limitaba sólo a las importaciones, el gobierno federal podía caer en la tentación de subirlas a tal grado que fuera económicamente perjudicial; que todo gobierno debe tener el poder necesario para la realización de las finalidades que debe cumplir y que la única restricción que al respecto tiene, es el bien público y los deseos del pueblo; el gobierno tiene que satisfacer las exigencias nacionales, luego debe tener los recursos para hacerlo, pero como los estados miembros tienen que satisfacer sus necesidades, también pueden imponer contribuciones en la forma más amplia, con la excepción de los impuestos de exportación e importación.²⁴

En México, Vallarta, quien fue presidente de la Suprema Corte de Justicia y uno de los grandes intérpretes de la Constitución de 1857, aceptó la tesis Hamilton y la hizo suya. En un famoso voto declaró que: "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 contribu-

ción que recaiga sobre, el mismo ramo de la riqueza pública, ya gravado por el Estado."

La tesis Vallarta implantó en México, como certeramente se ha dicho, "la anarquía en materia fiscal".

La original Constitución de 1917 reservó expresamente a la federación pocas facultades tributarias: según el artículo 131, la federación puede gravar las mercancías de importación y exportación, así como las que pasan de tránsito por el territorio nacional y, según la fracción III del 117, a *contrario sensu*, el impuesto del timbre.

El problema fiscal proveniente de la Constitución de 1857 continuó en 1917. Después de promulgada la actual Constitución y hasta 1925, en pocas ocasiones —1922, 1923 y 1924— se trató el grave problema de la división de las facultades impositivas en el Estado federal mexicano. Sin embargo, desde la promulgación de la ley fundamental de 1917, existió un acuerdo tácito para que el congreso federal gravara las industrias extractivas, fijando la "base de los impuestos y derechos y las cuotas que podrían cobrar los Estados".

Así, el petróleo —como industria extractiva— comenzó a ser gravado en forma especial por el gobierno federal a partir de 1912 dentro de los productos de la renta del timbre; y a partir de 1922 se decretó una participación del 5 por ciento del producto del impuesto para los estados miembros, tomándose en consideración la situación de los pozos si se trataba de petróleo crudo y de las refinerías en lo concerniente a los derivados del mismo.²⁵

²⁴ Flores Zavala, Ernesto, *op. cit.*, pp. 321-322.

²⁵ Yáñez Ruiz, Manuel, "El problema fiscal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación", Memorandum presentado a la Suprema Corte, *Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente al terminar el año de 1970*, primera parte, México, 1970, pp. 438-440.

Ante la *anarquía fiscal*, el ministro de hacienda, ingeniero Alberto J. Pani, por indicaciones del presidente Plutarco Elías Calles, convocó el 22 de julio de 1925 a la primera convención nacional fiscal, y uno de sus fines fue estudiar el problema de la división de competencia tributaria.²⁶

La conclusión de la convención fue que debía existir un reparto de facultades fiscales entre la federación y las entidades federativas, aunque fuera en forma provisional mientras la experiencia mostraba qué medidas definitivas se debían adoptar.²⁷

En noviembre de 1926, el presidente Calles envió un proyecto de reformas consti-

²⁶ Uno de los párrafos de la convocatoria para la primera convención nacional fiscal decía: "Uno de los mayores obstáculos que se ponen en la República, al establecimiento de un nuevo régimen económico mejor y más de acuerdo con los postulados contemporáneos, a la creación de la unidad económica nacional cuya existencia es necesaria, y a la estabilización y desarrollo de un sistema eficaz para el aprovechamiento de nuestras riquezas naturales es el régimen fiscal en la actualidad..."

²⁷ Las conclusiones de la primera convención nacional fiscal respecto a este problema fueron las siguientes: "La distribución de los impuestos cuya existencia ha aceptado la Convención para toda la República se hará en los siguientes términos: a) Es facultad privativa de las autoridades locales establecer y percibir impuestos sobre la propiedad territorial; b) Es facultad privativa de las autoridades locales, establecer impuestos sobre los actos no comerciales cuya realización se limite a su jurisdicción, o sobre las concesiones que esas mismas autoridades otorguen y sobre los servicios locales; c) Es facultad privativa de la Federación establecer impuestos generales sobre el comercio y la industria. Las autoridades locales participarán en la fijación del coeficiente y de tasas y en la determinación del monto del impuesto individual para cada causante...; d) El impuesto sobre sucesiones o donaciones será establecido por las autoridades locales. La autoridad federal participará en la fijación de cuotas y en la determinación del monto del impuesto en cada caso...; e) La uniformidad recomendada por la Convención para los impuestos especiales, deberá obtenerse mediante acuerdos tomados en Convenciones también especiales, a que concurrirán representantes de la Federación y de los Estados interesados y que se reunirán a petición de cualquiera de los mismos interesados...; h) Se recomienda al Gobierno Federal que amplíe la Ley del Impuesto sobre la Renta, estableciendo una cédula sobre la propiedad edificada para substituir al gravamen que sobre el capital invertido en construcciones y mejoras quedará excluido del impuesto sobre la propiedad territorial; i) Debe corresponder a las autoridades locales el producto que rinda el impuesto sobre la renta, por concepto de la cédula de propiedad edificada..."

tucionales al congreso, basado en las proposiciones de la primera convención fiscal, pero el proyecto nunca dejó de ser tal.

En mayo de 1932 se convocó a la segunda convención nacional fiscal, que se efectuó en 1933, y entre sus recomendaciones sostuvo que una serie de materias fueran exclusiva competencia tributaria de la federación.

En enero de 1934 se reformó la fracción X del artículo 73, y se instituyó la participación a las entidades federativas y a los municipios en los impuestos federales sobre energía eléctrica.

En 1936, el presidente Cárdenas remitió a la legislatura federal un proyecto de reformas constitucionales sobre este punto, mismo que no fue aprobado.

En 1940, el presidente envió al congreso federal una iniciativa de reforma constitucional a la fracción X del artículo 73 de la ley fundamental.

La primera comisión de puntos constitucionales de la cámara de diputados presentó un dictamen de la mayor trascendencia, mismo que influyó detenidamente en el problema a examen. Entre los párrafos sobresalientes del mencionado dictamen se encuentran los siguientes:

Creemos conveniente que la modificación que el Ejecutivo de la Unión propone para la industria tabaquera, se haga extensiva, igualmente, a los impuestos sobre gasolina, explotación forestal, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación.

En tratándose de estos últimos impuestos, existen análogas condiciones a las que sirven de apoyo a la iniciativa que se comenta: *convenios* entre la Federación y los Estados, a virtud de los cuales han renunciado estos últimos a decretar impuestos locales sobre los productos que antes, se enumeran, a cambio de la participación que el Gobierno del centro les otorgue en sus impuestos.

En octubre de 1942, el artículo 73 fue adicionado con la fracción XXIX, en la que se concedieron a la federación una serie de materias sobre las que posee competencia tributaria exclusiva. El 10 de febrero de 1949, se adicionó esta fracción para incluir como impuesto especial la producción y consumo de cerveza.

Ahora bien, respecto a los impuestos especiales, el gobierno federal participa a las entidades federativas en el rendimiento de los mismos de acuerdo a la proporción que el propio congreso federal determine.

Y son las legislaturas locales las que señalan la participación de los municipios en el impuesto sobre energía eléctrica.

En noviembre de 1947 se reunió la tercera convención nacional fiscal. La idea primordial de esta convención fue abolir la exclusividad de los impuestos por la coordinación entre las dos esferas impositivas del país.

De la exposición que la representación de la Secretaría de Hacienda hizo a la convención, podemos citar algunos párrafos importantes:

(los) intentos de resolver el problema fiscal resultaron infructuosos principalmente por haber dado una importancia excesiva al procedimiento de atribuir fuentes exclusivas de imposición tanto a la Federación como a las entidades locales y que la reforma debe plantearse ahora sobre bases diferentes... La finalidad esencial para establecer el sistema de conceptos de ingreso de participación consiste en que, con tal sistema, se pretende resolver cuando menos en sus aspectos más generales, el problema de la concurrencia fiscal... se propone la existencia de un sistema coordinado en el cual el problema de la múltiple imposición quede eliminado, y, el de la concurrencia, simplificado, en el sentido de que determinadas fuentes de ingreso sean gravadas con una sola cuota impositiva y con procedimientos unitarios.

Se expidió la ley del impuesto sobre ingresos mercantiles el 30 de diciembre de

1947. Esta ley "grava los ingresos derivados de ventas y de prestación de servicios con dos cuotas: una federal, de 18 al millar y otra parte los Estados, que inicialmente fue de 15 al millar, y después se redujo a 12". Desde luego que esta cuota local se causa sólo en las entidades federativas que hayan celebrado el convenio con la federación, suprimiendo los impuestos locales sobre el comercio y la industria y, a su vez, reciben el porcentaje apuntado.

Los estados miembros tuvieron cierta reticencia para aceptar el sistema descrito. Por tanto el gobierno federal, el 28 de diciembre de 1953, expidió la ley que dispone que las entidades federativas que realicen convenios de coordinación respecto a la aplicación del impuesto federal sobre ingresos mercantiles con el gobierno federal, recibirán un aumento del 10 por ciento de sus participaciones en impuestos federales.²⁸

La ley de 28 de diciembre de 1953 —de coordinación fiscal entre la federación y los estados— creó la comisión nacional de arbitrios y se reforzó el sistema de participaciones, según el cual el gobierno federal recauda el impuesto y *participa* a las entidades federativas y a los municipios, de acuerdo con las disposiciones constitucionales o a través de los convenios celebrados.

A pesar de las reformas constitucionales apuntadas, de las convenciones nacionales fiscales y del sistema de participaciones, el problema fundamental subsiste: ¿hay coincidencia de facultad tributaria entre la federación y las entidades federativas, con excepción de las materias fiscales exclusivas de la primera?, o por el contrario, de acuerdo con el artículo 124 constitucional, ¿pueden las entidades federativas legislar sobre todas aquellas materias fiscales que

²⁸ Flores Zavala, Ernesto, *op. cit.*, pp. 212-213.

no están expresamente atribuidas a la federación, y ésta tiene circunscrito su campo tributario exclusivamente a aquellas materias que la constitución le atribuye?

En 1957, la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia opinó que la federación sólo puede establecer impuestos sobre las materias enumeradas en la fracción XXIX del 73, por lo que no existe coincidencia de la materia fiscal entre la federación y los estados miembros. Para llegar a esta conclusión, el máximo tribunal relegó un dato que hasta aquel entonces había jugado un papel primordial: la fracción VII del propio 73 que faculta al congreso a imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

La tesis anterior alarmó al gobierno federal, ya que le haría perder más o menos el 40 por ciento de sus ingresos ordinarios.

El gobierno federal reaccionó ante la tesis expuesta, proponiendo un proyecto de reformas a la ley orgánica de los tribunales de la federación, para que los amparos en revisión por leyes impugnadas de anticonstitucionalidad fueran competencia del pleno de la Suprema Corte y no de una sala, ya que la opinión de tres personas podía destruir todo el sistema fiscal, y lograr que la federación no pudiera cubrir los gastos de su presupuesto, según lo ordena la fracción VII del 73, y según la cual, el congreso federal establece las contribuciones.²⁹

La Suprema Corte varió su criterio respecto a 1957 y volvió a la tesis tradicional de coincidencia de facultades fiscales aunque erróneamente hable de concurrencia.

Así, en el amparo en revisión 9521/65, nuestro máximo tribunal expresó:

Los artículos 73, fracción VII y 74 fracción IV, de la Carta Fundamental facultan respectivamente al Congreso y a la Cámara de Diputados para imponer en general las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, de lo que se

sigue que tales facultades son ilimitadas en cuanto a las materias que pueden gravarse, y que se extienden tanto a las que están reservadas expresa y privativamente al Congreso, como aquellas en que puede concurrir con los Estados. El que haya materias reservadas exclusivamente a la Federación, conforme a las fracciones X y XXIX del artículo 73 constitucional, ello no significa que sus facultades impositivas deban limitarse a dichas materias, sino que los Estados están excluidos de ellas.³⁰

En el amparo en revisión 5367/67, la sala auxiliar sostuvo que "resulta inexacto que no se pueda gravar el ingreso proveniente de un contrato de arrendamiento, así sea éste civil... pues la fracción VII del artículo 73 de la misma constitución faculta al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto..."³¹

Recapitemos, de acuerdo con el artículo 124 constitucional, la división de competencia entre la federación y las entidades federativas responde al pensamiento de facultades expresas a la federación, y el poder de origen a las entidades federativas.

Sin embargo, respecto a la facultad fiscal, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia es determinante: *existe coincidencia ilimitada de la facultad tributaria entre la federación y los estados miembros, con la excepción para estos últimos que no pueden imponer contribuciones sobre las materias fiscales exclusivas de la federación, ni sobre las prohibiciones que la propia ley fundamental les impone.*

Ahora bien, ya hemos contemplado cuál es la división de competencia tributaria en el Estado federal mexicano, examinemos sus resultados.

²⁹ Yáñez Ruiz, Manuel, *op. cit.*, pp. 358-359.

³⁰ *Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente al terminar el año de 1968*, Tesis del Pleno, México, 1968, pp. 174-175.

³¹ *Informe rendido a la Suprema Corte... 1970, op. cit.*, tercera parte, pp. 54-55.

El cuadro siguiente manifiesta la desproporción de los ingresos de la federación respecto a las entidades federativas y a los municipios.

Como fácilmente se ve, cada año la federación aumenta el porcentaje de sus ingresos en detrimento del de las entidades federativas. Esta no es una situación privativa de México, sino que en los Estados federales contemporáneos, ocurre semejante situación. Con la afirmación anterior no queremos, de ninguna manera, justificar el centralismo económico actual en el país, ya que

es uno de los elementos centralizadores más importante, porque aun en el supuesto, y que así acontece, de que la federación derrame parte de su presupuesto en ayuda a las entidades federativas, éstas están colocadas, desde el punto de vista económico, en un plan de subordinación, pues en última instancia quien decide sobre las subvenciones, obras y ayudas federales es el gobierno central, el que, entre sus consideraciones para decidir tales aportaciones se encuentran factores de carácter político, así como la obediencia y docilidad del estado miembro respecto al propio gobierno central.

Ingresos de la federación, entidades federativas y municipios en México.³²

Año	Federación por ciento	Entidades federativas por ciento	Municipios por ciento
1900	63.0	24.1	12.9
1923	72.6	14.5	12.9
1929	71.1	21.2	7.7
1932	64.0	27.1	8.9
1940	71.4	23.3	5.3
1950	78.3	18.4	3.3
1960	71.1	26.3	2.6

En el informe del Banco de México, S.A., relativo a 1966, se proporcionaron los siguientes datos sobre los ingresos de las entidades políticas en este país.³³

Entidades	1965	1966
	Millones de pesos	Millones de pesos
Total	43.469.0 — 100 por ciento	50.144.3 — 100 por ciento
1. Federación	35.780.9 — 82.3por ciento	41.839.4 — 83.4por ciento
2. Estados y Territorios	4.272.6 — 9.8por ciento	4.439.7 — 8.9por ciento
3. Distrito Federal	2.223.1 — 5.1por ciento	2.554.3 — 5.1por ciento
4. Municipios	1.192.4 — 2.8por ciento	1.310.9 — 2.6por ciento

Antes de terminar este capítulo, deseamos decir algo sobre dos problemas que han sido planteados, pero no resueltos.

El primero: ¿puede la federación delegar sus facultades tributarias exclusivas en las entidades federativas? Pensamos que no, porque el sistema mexicano es de facultades expresas para la federación, se le dice lo que puede hacer y todo aquello que no se le ordena o autoriza le está prohibido. La federación no puede delegar sus atribuciones, pues se le está precisando que es ella quien las debe realizar.

³² Edelmann, Alexander T., *Latin American Government and Politics*, Georgetown, 1969, p. 395.

³³ Garza, Sergio F. de la, *op. cit.*, p. 201.

Además, como ya dijimos, la estructura constitucional mexicana responde al pensamiento de *competencia*, se otorgan las facultades por el poder constituyente y no puede un poder constituido modificarlas. Si se atribuye una facultad es para que se ejerce y no para ver cómo se evade o cómo se delega.

Para que la federación pudiera delegar su competencia tributaria exclusiva, sería necesario que la propia ley fundamental se lo autorizara, como acontece con la fracción I del artículo 118; la que reafirma nuestra opinión, pues si la Constitución hubiera querido permitir la delegación de facultades fiscales, la hubiese establecido en forma general o adicionando conceptos a esa fracción del artículo 118.³⁴

El segundo problema estriba en conocer si la fracción X del artículo 73 constitucional, que otorga facultades legislativas a la federación, también le da facultades tributarias exclusivas.

Las materias enumeradas en la fracción X y en la fracción XXIX del 73 coinciden salvo en lo referente a: industria cinematográfica, comercio y juegos con apuestas y sorteos, y, sobre estas materias se debe aplicar la tesis general de la coincidencia tributaria, porque: *i)* mientras la facultad de la fracción X es *para legislar*, en la XXIX es *para establecer contribuciones* y aunque es cierto que esta última facultad sólo se puede imponer a través de la ley, la Constitución las separa: en la primera es una atribución de carácter general sustantiva, mientras que en la segunda es específica, y, *ii)* si la fracción X otorga competencia fiscal, varias de

las materias de la fracción XXIX, saldrían sobrando, pues ya estarían incluidas en la X; por lo que concluimos que la ley fundamental escinde estas dos fracciones, las que responden a finalidades diferentes.

7. La facultad legislativa del Congreso federal en materia penal

Ahora nos ocupamos de un problema de especial importancia, íntimamente relacionado con el principio de la división de competencias, y es el siguiente: cuando la federación tiene competencia para legislar uniformemente en toda la república, puede también tipificar delitos y señalar sanciones a las infracciones que se cometan a esa ley uniforme; o por el contrario, no tiene la facultad anterior, ya que la materia penal es competencia de las entidades federativas, con las excepciones que la propia ley fundamental señala en la fracción XXI del artículo 73 y en el 111,³⁵ y por tanto, si lo hiciera estaría invadiendo la esfera de competencia de los estados miembros.

Becerra Bautista opina que el congreso federal por medio de las facultades implícitas si puede legislar en materia penal cuando sea necesario hacer efectivas leyes que expresamente son campos de la legislatura federal, por tanto los estados quedan excluidos de poder legislar en materia penal respecto a leyes federales cuya competencia es exclusiva del congreso federal.³⁶

³⁴ Garza, Sergio F. de la, *op. cit.*, p. 279; y Yáñez Ruiz, Manuel, *op. cit.*, p. 403, opinan que la Federación sí puede delegar sus facultades tributarias exclusivas. También, la Suprema Corte de Justicia se inclina por esta idea; ver amparo en revisión 5384/56, del pleno en *Informe rendido... 1965*, *op. cit.*, pp. 107-108, amparo en revisión 9521/65, del pleno, en *Informe rendido... 1968*, pp. 174-175.

³⁵ El artículo 73 constitucional dice: "El Congreso (federal) tiene facultad:", y la fracción XXI, expresa: "Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse."

El quinto párrafo del artículo 111 constitucional expresa que: "El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una Ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no haya tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20."

Matos Escobedo sostiene la opinión contraria: el congreso federal sólo puede legislar en materia penal en los casos específicos que le señala la fracción XXI del artículo 73 y el 111 de la ley suprema. Desde luego que el congreso federal puede imponer disposiciones represivas, pero entonces la acción legislativa se escinde en: la competencia para legislar sobre determinada materia y el aspecto penal; y en este último caso, el legislativo federal tiene que limitarse a la facultad expresa que a este respecto le otorga la Constitución; imposible es que a través de las facultades implícitas se amplíe el campo legislativo penal de la federación.³⁷

Mucho se ha discutido si el artículo 193 de la *ley general de títulos y operaciones de crédito* está tipificando un delito o si sólo realiza un reenvío a los códigos penales de las entidades federativas para que ese delito de fraude sea castigado de acuerdo con ellos.

Cuando entró en vigor de ley mencionada, los asuntos de expedición fraudulenta de cheques eran examinados por los tribunales penales de cada entidad federativa, los que aplicaban su propio código. La Suprema Corte, a través de la jurisprudencia, respaldó tal práctica hasta 1938, en que declaró que la autoridad competente para conocer de los delitos de fraude establecidos en el artículo 193, era la justicia federal. Entre sus principales argumentos se encuentran los siguientes: los delitos ubicados en una ley federal son por este motivo de carácter federal y como tales son competencia de los tribunales, y cuando se realiza un delito no previsto en un código penal, pero sí en una ley especial, entonces, se aplica esta última.³⁸

Algunos códigos penales de las entidades federativas como el de Michoacán de 1936 y el de Yucatán de 1938 reglamentaron como delitos, infracciones a la *Ley Federal del Trabajo*.

Mario de la Cueva al respecto escribió:

La Constitucionalidad de los Códigos de Michoacán y de Yucatán es controvertida. Pensamos que las legislaciones de los Estados no pueden elevar a la categoría de delitos las infracciones a las leyes del trabajo. Esta materia ha quedado reservada a la jurisdicción federal. Al Congreso de la Unión toca fijar las sanciones por la violación a la ley, ya sean de carácter penal o administrativo.³⁹

Pensemos un momento en el problema: se otorga facultad a la federación para legislar en forma unitaria sobre determinadas materias porque se considera que no hay razón para que en ciertos campos existan diferentes reglamentaciones de una entidad federativa a otra; así pasó con las materias de comercio y laboral: son de tal importancia, que se desea que exista uniformidad en toda la república.

Ahora bien, supongamos que cada entidad federativa puede tipificar delitos por infracciones a disposiciones contenidas en una ley federal; digamos, por ejemplo, la Ley Federal del Trabajo: un estado podría imponer como sanción una multa de \$5 000.00 al patrón que estableciera una jornada diurna de más de ocho horas; otros estados, podrían establecer por la misma infracción, diferentes sanciones: uno, \$50 000.00 de multa; otro, hasta cuatro meses de prisión; otro, hasta tres años de prisión, etcétera.

Si se desea que una ley sobre determinada materia sea unitaria, no se puede querer

³⁶ Matos Escobedo, Rafael, "Límites de las facultades federales para legislar en materia penal", *Criminalia*, México, año XI, núm. 4, 1945, p. 194.

³⁷ Matos Escobedo, Rafael, *op. cit.*, pp. 194-195, 199-200.

³⁸ Matos Escobedo, Rafael, *La crisis política y jurídica del federalismo*, Xalapa, 1944, pp. 62-64.

³⁹ Cueva, Mario de la, *Derecho mexicano del trabajo*, México, 1964, tomo I, pp. 261-262.

que las sanciones por las infracciones a la misma sean facultad de las entidades federativas, las que introducirían la diversidad en donde se quiere la unidad, ya sea por razones económicas, sociales, políticas, et- cétera.

La Constitución es clara, en algunos casos se necesita la unidad, y por tanto las sanciones por infracción a leyes federales son de jurisdicción federal; es el propio congreso federal el que puede reglamentarlas, y las entidades federativas no deben intervenir porque carecen de facultades, porque son incompetentes al respecto; y porque si lo hicieran estarían desvirtuando la voluntad de la ley fundamental que ordena la unidad y no la diversidad en ciertos aspectos, y porque las entidades federativas podrían a través de las sanciones, modificar o nulificar la legislación federal.

8. Igual jerarquía de la legislación federal y de la local

Sobre el problema de competencia en el sistema federal mexicano, sólo nos resta examinar la jerarquía de las normas en nuestro orden jurídico.

La jerarquía de la legislación federal y de la local en un Estado federal responde a la propia estructura jurídica y a la concepción del sistema federal que se tenga en ese país.

En México, la solución de la situación de la norma federal respecto a la local se encuentra en el artículo 133, que dice:

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 a 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.

Necesario es relacionar este artículo con dos importantes ideas: la norma 124 constitucional y las facultades concurrentes.

La teoría mexicana no tiene un pensamiento uniforme respecto a la jerarquía de las normas en nuestro país. Mientras García Máynez y la Secretaría de Hacienda⁴⁰ opinan que existe primacía de la legislación federal respecto a la local. Mario de la Cueva y Miguel Villoro Toranzo⁴¹ afirman que no existe tal supremacía de la legislación federal.

Examinemos el problema: el artículo 124 constitucional marca el campo de acción de la federación y de las entidades federativas y nos dice, como ya expresamos, que todo aquello que no esté *expresamente* otorgado a la federación es atribución de las entidades federativas.

La palabra *expresamente* juega un papel relevante en el mencionado precepto, que tiene su antecedente en el artículo 6-2o. de la Constitución norteamericana.

Los artículos de la confederación en los Estados Unidos de Norteamérica determinaron que cada estado retenía su soberanía, libertad e independencia y que la facultad que no estuviera expresamente concedida a la confederación se reservaba a los estados o al pueblo.

⁴⁰ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, México, 1961, pp. 87-88; Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "¿Pueden conocer de problemas de constitucionalidad de leyes, autoridades distintas del Poder Judicial de la Federación?", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, tomo IV, núm. 15, 1942, p. 395.

⁴¹ Cueva, Mario de la, *Apuntes de derecho constitucional*, México, 1965, pp. 46-48. Villoro Toranzo, Miguel, *Introducción al estudio del derecho*, México, 1966, p. 308. También sostienen que no existe supremacía del derecho federal sobre el local, sino que los dos órdenes están subordinados a la Constitución: Gaxiola, F. Jorge, *La crisis del pensamiento político*, México, 1956, pp. 85 y 86. Salceda, Alberto G., "Autocontrol de la constitucionalidad", *Revista Mexicana de Derecho Público*, México, tomo I, núm. 4, 1947, pp. 416-417.

La enmienda décima a la Constitución norteamericana admitió el precepto anterior de la confederación, pero suprimió la palabra *expresamente*, y esta omisión fue valorada como que el "gobierno nacional puede ejercer poderes incidentales, en adición a aquellos que le han sido expresamente otorgados".⁴²

En México, el constituyente de 1856-1857 aceptó la palabra *expresamente*, con lo que claramente se indicó que no se deseaba que se diera la misma interpretación al precepto que en Norteamérica.⁴³

La importancia de la palabra *expresamente* reside en que la federación sólo puede actuar en aquellos renglones que la Constitución le señala y que por tanto son de su *competencia*, pero no puede actuar más allá de su límite jurídico, porque entonces sus actos son inválidos.

Si la legislación federal se introduce en la *competencia* de las entidades federativas, esas normas son inconstitucionales.

El segundo punto es que, como hemos expresado, en México no existen las facultades concurrentes y por tanto, nunca la legislación federal quiebra a la local.

Ahora bien, la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano que se desprende del ya mencionado artículo 133 es la siguiente: 1) en la cúspide del orden jurídico como suprema está la Constitución general o del Estado federal, 2) después, las leyes constitucionales y los tratados internacionales, y 3) en otro escaño inferior, el derecho federal ordinario y el local, los que a su vez se pueden subdividir.

⁴² Mathews, John Mabry, *The American Constitutional System*, Nueva York y Londres, 1940, pp. 125-126.

⁴³ Herrera y Lasso, Manuel, aclara que el artículo 124 constitucional "no dice *exclusivamente* sino *expresamente*, con lo cual están comprendidas en el precepto las facultades de jurisdicción *singular* o *dual* otorgadas

Mario de la Cueva distingue entre leyes constitucionales y derecho federal. Para él, las primeras son las que tanto material como formalmente emanan de la Constitución; en cambio, las segundas sólo emanan formalmente de ella.

O sea, las leyes constitucionales son parte de la norma fundamental, son la Constitución misma que se amplía, que se ramifica, que crece. Un ejemplo de ley constitucional en México es la ley de amparo, porque está extendiendo la vida misma de la carta magna.

En cambio, el derecho federal deriva de la Constitución, pero sin ser parte de ella, él bien podría ser competencia local, si así lo hubiera juzgado conveniente el constituyente.⁴⁴

En esta forma, en México, el derecho federal y el local tienen la misma jerarquía, el uno no priva sobre el otro, en otras palabras, cuando existe alguna aparente contradicción entre una norma federal y una local, debemos examinar qué autoridad es *competente* respecto a esa materia.

Es decir, no puede existir contradicción entre una norma federal y una local, sino el problema es de *competencia*.

Tanto la legislación federal como la local están subordinadas a las leyes constitucionales y a los tratados internacionales y sobre todas ellas, resplandece la única norma suprema y base de todo el orden jurídico: la Constitución.

9. La garantía federal

Ahora vamos a examinar lo que la doctrina ha denominado "garantía federal", estudio que nos permitirá comprender mejor el próximo capítulo, que implica uno de los más

a los *funcionarios federales* y las *implícitas* que hacen posible el ejercicio de aquéllas", *op. cit.*, p. 228.

⁴⁴ Carpizo, Jorge, "La interpretación...", *op. cit.*, p. 19.

graves problemas de naturaleza política del régimen federal mexicano.

La garantía federal, o sea la protección que la federación debe otorgar a las entidades federativas, está consignada en el artículo 122, que establece dos hipótesis:

- a) Los poderes de la unión tienen la obligación de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior, y
- b) la misma protección les otorgará la federación en los casos de sublevación o conflicto interior, si esta ayuda le es solicitada por la legislatura local o por el ejecutivo cuando el congreso del estado no se encuentre reunido.

El artículo 122 está inspirado en la sección IV del artículo 4o. de la Constitución norteamericana: "Los Estados Unidos garantizan a cada Estado de esta Unión una forma republicana de gobierno y protegerán cada uno de ellos contra la invasión, y a pedido de la legislatura o del ejecutivo, cuando la legislatura no pueda ser convocada, contra la violencia doméstica."

Notamos que las hipótesis que consagra el artículo norteamericano son tres: dos, que son las mismas que contiene el precepto mexicano, y una nueva hipótesis: se garantiza a las entidades federativas una forma republicana de gobierno.

Según la estructura del Estado federal norteamericano, la garantía de la forma republicana es esencial al sistema; y lo mismo podría pensarse en el caso de México, ya que de acuerdo con los artículos 40 y 115 existe identidad de decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas, y una de éstas es precisamente la forma republicana de gobierno. Sin embargo, no se encuentra en nuestra Constitución expresamente la mencionada garantía.

El artículo 34 del acta constitutiva de 1824 expresó que la Constitución y la propia acta garantizan a las entidades federativas la forma de gobierno del acta; y a su vez los estados quedan comprometidos a sostener el Estado federal. Tesis que pasó a la Constitución de 1824, ya que el acta fue parte de la misma, y la tesis fue confirmada en el artículo 161-I de la primera Constitución del México independiente.

Sin embargo, la garantía de la forma republicana fue suprimida en la Constitución de 1857 y es imposible conocer la razón de tal omisión, ya que el artículo en cuestión fue aprobado sin discusión el 11 de noviembre de 1856. Tal precepto pasó a la Constitución actual sin haber causado discusión y habiéndose aprobado por unanimidad.

En Argentina se considera que la garantía federal incluye cuatro hipótesis: las tres mencionadas en la Constitución norteamericana, amén de una más: en caso de ataque de una provincia a otra, los poderes federales no intervienen si no es a petición de una de las partes en conflicto.

La garantía de la forma republicana es una intervención reconstructiva —dice González Calderón— y las otras hipótesis son de tipo ejecutivo.⁴⁵

La garantía de gobierno republicano es reconstructiva porque va a edificar de nuevo lo que se ha destruido, va a cincelar y a reorganizar a la entidad federativa en la única forma admisible y permitida por la ley cúspide del orden jurídico: la Constitución.

Examinemos ahora, aunque dejemos pendiente para el próximo capítulo el problema del que nos hemos ocupado en los párrafos anteriores, las dos hipótesis que consagra el artículo 122 constitucional.

⁴⁵ González Calderón, Juan A., *Derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, 1931, tomo III, pp. 571-572.

Respecto a la primera hipótesis: los poderes de la Unión tienen la obligación de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior. Opina Tena Ramírez, y con toda razón, que este enunciado resulta superfluo en una constitución federal porque las entidades federativas carecen de personalidad internacional, y por tanto ninguna de ellas puede ser objeto de un ataque aislado por alguna nación extranjera.⁴⁶ El ataque a un porción del territorio nacional, ya sea entidad federativa o territorio bajo jurisdicción federal, es un ataque al Estado mexicano como tal, en su unidad, y no a una sola parte de él.

González Flores opina que todo el precepto 122 es innecesario, pues en los casos que prevé, se otorga, según la fracción VI del artículo 89, competencia al presidente de la república para que disponga de la fuerza armada para la seguridad interior y la defensa externa de México,⁴⁷ criterio no del todo correcto.

Se ha precisado que respecto a la primera hipótesis del artículo 122, la intervención de los poderes federales es de oficio; tan pronto como tengan noticia de la invasión o ataque exterior, deben tomar las medidas conducentes; es decir, no es necesario que este auxilio sea solicitado por la entidad federativa, pues la agresión es contra todo el país y no en contra de una porción determinada del territorio.

La segunda hipótesis del 122: la federación protege a las entidades federativas en caso de sublevación o conflicto interior, si esta ayuda le es solicitada por la legislatura local o por el ejecutivo, cuando el congreso del estado no se encuentre reunido.

La primera diferencia con la otra hipótesis del 122 salta a la vista: tratándose de conflicto doméstico, la federación no debe intervenir de oficio, sino debe ser excitada por la legislatura local o en su caso por el ejecutivo.

Esta segunda hipótesis tuvo gran apogeo de 1869 a 1874 —o sea, desde el restablecimiento de la paz y del orden constitucional hasta las importantes reformas que restauraron el senado y le otorgaron una serie de facultades novedosas en nuestra historia constitucional—, pues en siete ocasiones las entidades federativas pidieron la intervención de los poderes federales; lo peculiar de esas peticiones fue que en esos casos se trataba de crisis, conflictos, problemas, entre el gobernador y la legislatura, y cada uno de ellos deseaba el apoyo federal en la contienda.⁴⁸

En 1874, entre los nuevos artículos constitucionales figuró el que hoy es la fracción VI del 76 que atribuye al senado la siguiente facultad: "Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado..."

En esta forma perdió importancia la segunda hipótesis del artículo 122 de acuerdo con la interpretación que se había hecho. Sin embargo, Rabasa pensó, y pensó bien, que se aplica esta hipótesis cuando los dos poderes mencionados están de acuerdo en solicitar a los federales ayuda para sofocar un conflicto doméstico, ya se trate de una sublevación o una rebelión interior.⁴⁹

Ahora bien, el artículo 122 se refiere a los poderes de la Unión, pero no precisa si

⁴⁶ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 163.

⁴⁷ González Flores, Enrique, *Manual de derecho constitucional*, México, 1965, p. 180.

⁴⁸ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 163.

⁴⁹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 164.

todos tienen esta facultad, o sólo uno o dos de ellos.

La jurisprudencia norteamericana, con sano criterio, ha excluido al poder judicial federal del conocimiento de este tipo de problemas. En el caso de *Luther vs. Borden*, la Suprema Corte opinó que el congreso debe señalar: "los medios adecuados que deben adoptarse para cumplir con esta garantía". Una ley de 1975 autorizó al presidente para usar las fuerzas armadas "en el caso de insurrección en cualquier estado". Esta ley atribuyó al presidente la facultad de decidir si se interviene en el conflicto interno o no.⁵⁰

Luego, la entidad federativa se debe dirigir al presidente de la república solicitándole la intervención de la fuerza federal. Esta idea responde al hecho de que el poder ejecutivo es el jefe del ejército y de la armada, y quien puede disponer de los mismos; además, como dice González Flores, la Constitución le otorga esta facultad al presidente: él debe disponer de esas fuerzas con miras a la seguridad interior y defensa exterior del Estado federal.

La segunda hipótesis del artículo 122 ha sido de escasa aplicación en México en los últimos años.

En Norteamérica también esta cláusula de violencia interna ha perdido importancia, porque cuando el presidente ha considerado oportuno intervenir en problemas internos, lo ha hecho sin que medie solicitud de los poderes del estado miembro, sino de *motu proprio*, basado principalmente en sus facultades para suprimir rebeliones, proteger la propiedad federal y el comercio interestatal contra interrupciones por problemas laborales.

El presidente Eisenhower ordenó la intervención de las tropas federales en el pro-

blema presentado en Little Rock, Arkansas, en 1957. Kennedy en 1962, en Oxford, Mississippi, también recurrió a tal medida para que se cumplieran las órdenes de los tribunales y se lograra la integración racial en las escuelas locales, ya que los gobernadores de esas entidades federativas habían utilizado a funcionarios estatales con el objeto de impedir la entrada a los estudiantes negros.

Tanto Eisenhower como Kennedy ordenaron la intervención de las tropas federales bajo su propia responsabilidad y sin que ninguna autoridad local lo hubiera solicitado.⁵¹

En México, uno de los últimos casos que conocemos de aplicación de la segunda hipótesis del artículo 122, se dio en el estado de Chihuahua, en los últimos meses del año de 1965, al solicitar las autoridades locales la ayuda federal, después que un grupo guerrillero atacó un cuartel en el poblado de Madera.

10. La declaración de desaparición de poderes en las entidades federativas

Si bien es cierto que la garantía de forma republicana no está expresamente consignada en la Constitución mexicana, como sí se encuentra en Norteamérica, también es cierto que nuestra Constitución no la olvida, y la contiene en la fracción V del artículo 76, precepto que fue introducido en México en 1874, y que pasó a la ley fundamental actual con algunas modificaciones, a saber: en 1874 era presupuesto la desaparición del ejecutivo y legislativo locales, en 1917 la de todos los poderes, se incluye al judicial. En 1874 el nombramiento de gobernador provisional lo realizaba el presidente de la república con aprobación del senado, en 1917 lo efectúa el senado, pero la terna la presenta el ejecutivo federal. Y en 1874 no existió el párrafo final de la fracción que ahora se incluye en ella.

⁵⁰ Schwartz, Bernard, *Los poderes del gobierno*, tomo I, *Poderes federales y estatales*, México, 1966, pp. 94-95.

⁵¹ *Ibid.* p. 97.

El artículo 76 señala las facultades exclusivas del senado y su fracción V comienza diciendo: "Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado." El senado no declara que han desaparecido los poderes de una entidad federativa, porque no tiene esta facultad; sino únicamente contempla una situación, actúa como un autómatas, como una máquina fotográfica: tiene ante sí una situación, un hecho, una realidad y, ante este acontecer, declara que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional, o sea con anterioridad a su declaración ya han dejado de existir los poderes de esa entidad federativa.

Los poderes de un estado miembro pueden desaparecer por dos diferentes razones: a) de índole fáctica, y b) de índole jurídica.

Desde el punto de vista fáctico es necesario que no exista ningún miembro de los tres poderes, que fallezcan, que queden imposibilitados física o mentalmente para ejercer sus funciones, que todos al mismo tiempo abandonen sus puestos o que renuncien. Este supuesto es casi un imposible, aunque quizá algún día se pueda presentar en el caso de un terremoto, inundación, epidemia, etcétera.

Desde el punto de vista jurídico, la desaparición implica que esos poderes rompen con el orden jurídico, que por un motivo u otro quebrantan el ordenamiento de la Constitución; dentro de este supuesto cabe una serie de hipótesis; por ejemplo, Serafín Ortiz menciona las siguientes, cuando: los gobernantes se perpetúan en el poder y no convocan a elecciones, actúan fuera de los lineamientos de la Constitución del Estado federal, modificando la forma de gobierno o declarando que la entidad se separa y se constituye en estado libre y soberano, o violan la Constitución en otro sentido.⁵²

Tena Ramírez precisa que no se debe aplicar la fracción V del 76 a los poderes de un estado que cometen actos "al margen de la ley", realizando hechos anticonstitucionales, pues la ley fundamental tiene, para estos casos, otros remedios: por violación de garantías individuales existe el juicio de amparo y por violaciones a la Constitución y leyes federales existe para los funcionarios el juicio de responsabilidad.⁵³

Mario de la Cueva en principio también coincide con Tena, pero aclara que sí procede la fracción en cuestión, si los poderes locales forman una especie de asociación delictuosa o banda de forajidos; no se trata de impedir la arbitrariedad, sino al contrario, los tres poderes están de acuerdo en llevar a cabo fechorías.⁵⁴

Desde el punto de vista legislativo se ha tratado de precisar los diversos supuestos de la desaparición jurídica de los poderes. El senado en 1939, aprobó un proyecto de ley reglamentaria de las fracciones V y VI del artículo 76; sin embargo, la Cámara de Diputados nunca aprobó el proyecto. El 5 de noviembre de 1970 en un lapso de diez minutos se resucitó dicho proyecto para dictaminarse el envío al archivo. La razón de esta determinación, según el dictamen, fue que este problema "contiene más un fondo político que un problema esencialmente jurídico" y "resulta imprudente pretender circunscribir a un texto legal" un asunto tan delicado como la desaparición de poderes, pues "no puede preverse la multitud de variedad de casos en que por razones políticas deba declararse la desaparición de poderes de un Estado".⁵⁵

⁵² Ortiz Ramírez, Serafín, *op. cit.*, p. 428.

⁵³ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 366, opinión que comparte Ortiz Ramírez, Serafín, *op. cit.*, p. 336.

⁵⁴ Cueva, Mario de la, *op. cit.*, p. 203.

⁵⁵ Periódico *Excelsior*, México, 6 de noviembre de 1970.

La intención de la iniciativa fue buena; una ley reglamentaria al respecto es indispensable, ya que la propia Constitución la exige al final de la fracción VI del 76; sin embargo, para el gobierno resulta más fácil tener manos libres y no que a través de una ley se le limiten los casos en que el senado puede declarar que ha llegado el caso de nombrar un gobernador provisional.

La fracción V sigue diciendo: "El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes y, en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas." Es preciso aclarar esta sección: el nombramiento de gobernador provisional lo hace el senado o la comisión permanente, pero la declaración de que ha llegado el caso de nombrar un gobernador provisional es facultad única, exclusiva del senado y no de la comisión permanente.

La comisión permanente puede nombrar al gobernador provisional cuando el senado declara que es el caso nombrarlo y termina ese periodo de sesiones al día o a los pocos días siguientes sin que el presidente haya enviado la terna, sólo entonces la comisión puede ejercitar esta facultad.

Esta interpretación, que es la única posible del texto, no siempre se ha seguido en la realidad. Así, en Durango, en 1966, la comisión permanente declaró que era el caso de nombrar en ese estado un gobernador provisional, con lo que se atribuyó una facultad que la Constitución no le otorga; en esa ocasión lo que la comisión permanente debió haber hecho era convocar al senado a sesiones extraordinarias para que constatará la situación y viera si había llegado la ocasión de nombrar un gobernador provisional en Durango.

Termina esta fracción con las siguientes oraciones: "El funcionario así nombrado

no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso."

Tal y como está redactada la parte final de la fracción y desde el punto de vista gramatical, la interpretación es: que si las constituciones de las entidades federativas lo permiten el gobernador provisional sí puede ser candidato a gobernador constitucional en las elecciones a las que convoca.

Esta interpretación gramatical no es aceptable porque entónces la fracción V del 76 estaría en abierta pugna con el artículo 115, que establece que el gobernador interino, sustituto o provisional no puede ser electo para el periodo inmediato. ¿Entonces a qué parte de la fracción se está refiriendo la última oración de la fracción; o sea, en qué caso, si la Constitución local prevé la situación, se aplica ésta y no la Constitución del Estado federal?

Recapitemos. Tres disposiciones contiene la fracción V del 76: 1) es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional; 2) el nombramiento de éste lo realiza el senado a proposición del presidente de la república, y 3) el gobernador provisional no puede ser gobernador constitucional en las elecciones a que convoca.

Ahora bien, la última frase de la fracción, ¿a cuál de las tres disposiciones se refiere?

Miguel Lanz Duret opina que a las tres.⁵⁶ Por qué no es factible que se refiera a la tercera ya quedó dicho. Tampoco parece razonable que se relacione a la primera dis-

⁵⁶ Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, México, 1959, p. 190.

posición, porque implicaría que dentro del mismo estado miembro se crearía un organismo especial que tuviera la facultad de declarar cuándo han desaparecido los poderes o una persona tendría esa facultad. Realmente sería crear una especie de supremo poder conservador, es decir, un suprapoder en las entidades federativas.

Luego, todo indica que la última frase de la fracción se refiere a la segunda hipótesis: al nombramiento del gobernador provisional, y ésta fue la interpretación que dio el senado en 1920, en el caso de Michoacán, en que declaró que no se pedía al ejecutivo que presentara una terna para designar el gobernador provisional, porque la Constitución de Michoacán prevé como nombrar a este funcionario si se presenta la situación en examen.⁵⁷

En el caso de la fracción V del 76, el senado nombra al gobernador provisional, pero si la Constitución local tiene previsto ese supuesto, habrá que estar a la disposición de ella.

La mayoría de las constituciones de las entidades federativas no prevén el caso; sólo se ocupan de esta situación: Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas; las disposiciones en la mayoría de esas constituciones son erróneas, porque señalan que en el caso de la desaparición, entra en funciones alguna de las personas que han desaparecido jurídicamente, como el presidente o el vicepresidente de la legislatura, el secretario del gobierno o el presidente del tribunal superior de justicia. Como se contempla la situación es peculiar, porque se necesita nombrar a alguien, pero no debe ser ninguno de los que jurídicamente han desaparecido.

La Constitución de Sonora en su artículo 159 dice:

En el caso de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República, asumirá el Poder Ejecutivo cualquiera de las personas siguientes en el orden de su enumeración:

I. El Presidente de la Diputación Permanente que intervino en la instalación de la Legislatura desaparecida.

II. El último Presidente del Supremo Tribunal inmediatamente anterior al desaparecido.

III. El último Secretario de Gobierno del régimen inmediatamente anterior al desaparecido.

Sin embargo, lo curioso de este artículo es que si la desaparición de poderes ocurre en los dos primeros años del periodo, el gobernador provisional convoca a elecciones de gobernador constitucional y de diputados; pero si ocurre durante los últimos cuatro años del periodo, convoca a elecciones de diputados y avisa al ejecutivo federal para que envíe terna al senado y éste nombre al gobernador provisional.

Esta última parte es inexplicable, no tiene por qué intervenir la federación si se está previendo el caso en la Constitución local; además con el procedimiento que se asienta, existirán dos sucesivos gobernadores provisionales, y será el último de éstos, el nombrado por el senado, el que convocará a elecciones.

Sobre este punto existe gran confusión. Por ejemplo la fracción III del artículo 156 de la Constitución de Tamaulipas señala que entrará en funciones: "El último Presidente del Congreso y a falta de éste los anteriores, prefiriéndose a los más próximos sobre los más lejanos..."

O sea se equipara al último presidente de la legislatura con sus antecesores, lo cual es un error porque el último presidente de la legislatura es una de las autoridades que jurídicamente ha desaparecido.

⁵⁷ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 369.

Creemos que la fracción VI del artículo 72 de la Constitución de Oaxaca está correctamente redactada y no incurre en el error de señalar a una autoridad de las desaparecidas en el caso de la desaparición de poderes, ya que el senado debe nombrar a uno de los senadores de ese estado.

También, la solución del artículo 96 de la ley fundamental de Campeche es certera: en caso de la fracción V del artículo 76 constitucional será gobernador provisional, el presidente municipal que hubiere permanecido dentro del orden legal y que represente al municipio de mayor población, y si no puede entrar en funciones, entonces los otros presidentes municipales de acuerdo con la población del municipio.

Por desgracia la fracción V del 76 ha tenido primordialmente una aplicación de tipo político, ha sido en varias ocasiones un arma del gobierno federal para acabar con los gobernadores no sumisos.

Robert E. Scott señaló que varias declaraciones de desaparición de poderes se realizaron contra gobiernos locales en rebelión.

Así en 1920, de los trece listados, doce fueron declarados no existentes antes de que el Senado de Carranza fuese también removido por los Estados en rebelión. En 1924, tres de los cuatro listados estuvieron implicados en la revolución de De la Huerta; y en 1927, dos de los cuatro gobiernos removidos en ese año, tomaron parte en los disturbios antireeleccionistas.

En 1929, dos de los tres gobiernos desaparecidos fueron responsables del levantamiento ocurrido en ese año.

El profesor Mecham, por su parte, escribió que:

un grave abuso de la facultad del Senado fue la remoción, en 1935, de los gobernadores callistas de Sonora, Sinaloa, Guanajuato y Durango. Después del rompimiento entre Cárdenas y Calles, el primero logró deshacerse de los gobernadores pro-Calles, ordenando al Senado que declarara desaparecidos los poderes a causa de actividades sediciosas.⁵⁸

Fácil es deducir que la influencia del ejecutivo federal en la declaración de la desaparición de poderes locales es decisiva; casi siempre es la secretaría de gobernación la que presenta al senado la iniciativa respectiva.

Se debe reglamentar la fracción V del 76 como la propia constitución exige, lo que dificultaría su aplicación al capricho y antojo del gobierno federal, como ha sido la práctica hasta ahora.

De 1917 a la fecha en numerosas ocasiones el senado ha declarado que es el caso de nombrar un gobernador provisional, podemos mencionar algunos de ellos: el 8 de febrero de 1918 en Tamaulipas; el 11 de noviembre de 1918 en Guerrero; el 22 de agosto de 1919 en Tamaulipas; el 12 de diciembre de 1919 en Morelos; el 10 de julio de 1920 en el Estado de México; el 10 de julio de 1920 en Campeche; el 10 de julio de 1920 en Puebla; el 10 de julio de 1920 en Yucatán; el 10 de agosto de 1920 en Veracruz; el 12 de noviembre de 1920 en Morelos; el 9 de noviembre de 1920 en Tabasco; el 14 de febrero de 1924 en Tamaulipas; el 24 de abril de 1924 en Puebla; el 12 de septiembre de 1924 en Morelos; el 10 de diciembre de 1924 en Morelos; el 29 de diciembre de 1924 en Chiapas; el 5 de octubre de 1925 en Morelos; el 7 de junio de 1926 en Jalisco; el 20 de abril de 1927 en Morelos; el 5 de junio de 1927 en Puebla; el 7 de mayo de 1928 en Chiapas; el 8 de abril de 1929 en Durango; el 13 de mayo de 1929 en Sonora; el 14 de agosto de 1929 en Jalisco; el 12 de marzo de 1930 en Morelos; el 24 de septiembre de 1931 en Durango; el 20 de octubre de 1931 en Jalisco; el 28 de enero de 1933 en Tlaxcala; el 25 de julio de 1935 en Tabasco; el 16 de diciembre de

⁵⁸ Martínez Báez, Antonio, "El federalismo mexicano y la desaparición de poderes de los Estados", *El pensamiento jurídico de México en el derecho constitucional*, México, 1961, pp. 48, 52-53.

1935 en Guanajuato; el 16 de diciembre de 1935 en Sinaloa; el 16 de diciembre de 1935 en Sonora; el 3 de marzo de 1941 en Guerrero; el 26 de septiembre de 1941 en San Luis Potosí; el 9 de enero de 1946 en Guanajuato; el 15 de abril de 1947 en Tamaulipas; el 21 de mayo de 1954 en Guerrero; el 3 de enero de 1961 en Guerrero y 3 de agosto de 1966 en Durango.⁵⁹

Debemos aclarar que si la constitución de un estado prevé quién debe ocupar el ejecutivo con el objeto de convocar a elecciones y se señala alguna o algunas de las autoridades que han desaparecido, entonces el precepto es nulo; se aplica el artículo en estudio.

Necesario es notar que el senado tiene la última palabra en este problema de la declaración de la desaparición de poderes. Los tres poderes desaparecidos en el estado de Nuevo León en 1926, recurrieron

a la Suprema Corte contra el otorgamiento por parte del Senado, del reconocimiento a una legislatura independiente. Los recurrentes sostenían que la concesión o subsistencia del reconocimiento no era de la competencia del Senado, y que, por tanto, debía concedérseles el amparo. La Corte, no obstante, resolvió que el reconocimiento era un acto político, y que consiguientemente carecía de jurisdicción.⁶⁰

Una vez examinada la fracción V del artículo 76, debemos poner de relieve que dentro de los supuestos de la desaparición jurídica de poderes en una entidad federativa está la garantía de la forma republicana de gobierno —como ya dijimos—, porque el estado miembro que se apartara de este principio estaría rompiendo la constitución

federal, estaría efectuando un golpe de estado, estaría quebrando el orden jurídico; y por tanto, desde el punto de vista jurídico, desaparecen como autoridades.

11. Las entidades federativas

Este capítulo y los dos siguientes tienen el propósito de contemplar los principios constitucionales en los que se asienta la organización de las entidades, distrito y territorios federales, ya que este examen nos ayudará a comprender el objeto de estudio de esta monografía.

Las entidades federativas, como hemos asentado, de acuerdo con el artículo 40 de la constitución son autónomas, principio que implica la facultad de otorgarse y reformar su propia ley fundamental, la que según el artículo 41, no puede contravenir a la carta magna de carácter general.

La propia constitución federal señala una serie de principios, en el artículo 115, que los estados miembros deben respetar:

- a) Los estados deben adoptar la forma de gobierno republicano, representativo y popular.
- b) La base de la división territorial y de la organización política y administrativa es el municipio libre, del que se dan sus lineamientos en el mismo precepto.
- c) Los gobernadores no pueden durar más de seis años en el cargo. Es decir, la constitución local puede señalar un periodo menor, o sea, dos, cuatro, etcétera, años, pero tiene que respetar el máximo apuntado en la constitución general.
- d) La elección de los gobernadores y diputados de las entidades federativas debe ser en forma directa; es decir, es el pueblo quien elige a sus representantes sin necesidad de ningún intermediario o elector.
- e) Los gobernadores electos en forma popular nunca pueden ser reelectos y

⁵⁹ Marquet, Porfirio, *Los principios fundamentales de la democracia accidental y el federalismo en la Constitución mexicana*, tesis profesional, México, 1969, pp. 294-295.

⁶⁰ Martínez Báez, Antonio, *op. cit.*, p. 49.

tampoco pueden ocupar ese cargo con el carácter de interino, sustituto, provisional o encargado del despacho. Esta prohibición de reelección para los gobernadores responde a la misma idea de la prohibición absoluta de reelección del presidente de la república. La historia constitucional mexicana ha llegado a la conclusión de que las reelecciones en esta país son funestas, que cuando se ha dejado la puerta abierta a la reelección, los gobernantes se han perpetuado en el poder.

- f) Los gobernadores, ya sea, sustituto, provisional, el designado para concluir el periodo en el caso de falta absoluta del constitucional o el interino, no pueden ser electos para el periodo inmediato.
- g) El gobernador constitucional de un estado, debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, "nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección". Es indispensable para ser gobernador ser mexicano por nacimiento, después de este requisito de carácter absoluto, es necesario satisfacer una de las dos alternativas apuntadas: haber nacido en el estado, o bien, tener residencia en el mismo no menor de cinco años antes del día de la elección. Estos requisitos responden a que la persona que va a ocupar tan alto cargo debe conocer y estar compenetrado de los problemas de la entidad federativa.
- h) Las legislaturas locales deben integrarse con un número proporcional a los habitantes de la entidad, y se señala el mínimo de legisladores de acuerdo con la población: no menos de 7 diputados en aquellos estados que no alcancen los cuatrocientos mil habitantes, no menos de nueve en los que su población exceda del número anterior pero no llegue a ochocientos mil, y no menos de once, en aquellas entidades cuya población supere la última cifra

apuntada. Ahora bien, el mínimo de legisladores señalados no quiere decir que las constituciones locales no puedan mencionar un número mayor, lo único que la constitución general persigue con apuntar los mínimos indicados, es que las legislaturas locales no sean tan pequeñas que resulte fácil controlarlas al gobernador.

- i) Los diputados locales no pueden ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes pueden ser electos para el periodo inmediato como propietarios si no han estado en funciones de diputados, pero los propietarios no deben ser electos para el periodo inmediato como suplente. Este principio es el mismo que opera a nivel federal, y su razón estriba en que la idea de no reelección es una de las bases del sistema político mexicano, aunque claramente se ha expresado que este principio rompe con la existencia de una tradición congresional y se desperdician los servicios de personas con experiencia y conocimientos. Sin embargo, aunque son ciertas las objeciones anteriores, México, inspirado en su historia constitucional, opta en este aspecto por lo menos malo.
- j) El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados deben tener "el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente".

Tales son los postulados del artículo 115 constitucional que enmarca los principios de organización de las entidades federativas y éstas por ningún motivo deben violarlos, porque si lo hacen, destruyen su propio orden jurídico.

Además, dentro de la propia Constitución se impone una serie de restricciones a las entidades federativas, a saber:

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

- b) Las prohibiciones absolutas enumeradas en el artículo 117.
- c) Las prohibiciones relativas enumeradas en el artículo 118, amén del artículo 27-XVII-e en el que se dice que... "el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su Deuda Agraria".

Como lo señala Herrera y Lasso, la Constitución federal, impone a las entidades federativas ciertas *obligaciones*, y si no cumplen con ellas, los poderes del estado miembro incurren en "violaciones a la Constitución y leyes federales" ya sea por acción o por inacción. Estos casos son los siguientes:⁶¹

- a) La vulneración de las garantías individuales (artículo 103-I), las que están consagradas en los primeros veintiocho artículos de la ley fundamental.
- b) La invasión de la competencia de las autoridades federales (artículo 103-III).
- c) Legislar contra el artículo 119 que indica que "Cada Estado tiene obligación de entregar, sin demora, los criminales de otro Estado o del extranjero a las autoridades que los reclamen".
- d) Legislar contra las *bases* establecidas en el artículo 121 constitucional o contra las leyes federales que reglamenten las obligaciones mutuas de las entidades federativas en el campo de "Actos públicos, registros y procedimientos judiciales".⁶²
- e) Cuando no cumplan o eludan las sentencias de amparo expedidas en su contra o "no suspendan el acto reclamado, debiendo hacerlo" (artículo 107, XVI y XVII).
- f) Cuando contravengan las disposiciones de los tratados internacionales y leyes constitucionales, por ser superiores al orden local (artículo 133).

- g) Cuando contravengan los artículos 40 y 41 de la ley suprema que asientan las decisiones jurídico-políticas de México.
- h) Cuando no cumplan con la obligación establecida en la fracción XVII del artículo 27, que dice: "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases..." También deben crear los estados la deuda agraria de la entidad federativa.
 - i) Si no participan a los municipios, de acuerdo con la fracción XXIX del 73, en los impuestos sobre energía eléctrica.
 - j) Cuando arreglen los límites interestatales, sin la aprobación del congreso federal (artículo 116).
 - k) El incumplimiento de sus obligaciones respecto de las reformas constitucionales (artículo 73-III, 3, 6 y 7; y 135).
 - l) Si violan algunas de las prohibiciones de los artículos 117 y 118 o se apartan de la estructura del artículo 115.
 - m) Si no entregan sin demora los criminales de otro estado o del extranjero a las autoridades que lo solicitan (artículo 119).

Además, en la Constitución general hay una serie de artículos que se refieren específicamente a las entidades federativas indicándoles un hacer o no hacer, como ejemplo podemos citar los siguientes:

- a) Segundo párrafo del artículo 18: "Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones..."
- b) Párrafo octavo, inciso VI del artículo 27: "Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones..."

⁶¹ Herrera y Lasso, *op. cit.*, pp. 252-253.

⁶² Véase el artículo 121 constitucional.

- dicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada...”
- c) Artículo 27, XVII, g: “Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo, ni a gravamen ninguno”.
- d) Artículo 73, fracción XV (facultades del congreso federal): “Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose, a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos”.
- e) Artículo 123, A, XXXI: “La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones...”
- f) Artículo 130, sexto párrafo: “Las legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos.”
- g) Artículo 132, los bienes inmuebles destinados por la federación al servicio público o al uso común son de jurisdicción federal “más para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva.”

Debemos señalar que en las constituciones locales de los estados miembros de México, se puede hacer la diferencia entre la parte dogmática y la parte orgánica.

No es indispensable que las constituciones locales contengan una parte dogmática, ya que la ley fundamental general tiene una amplia declaración de derechos individuales

que desde luego obliga a toda clase de autoridad.

Así, por ejemplo, el artículo 2o. de la constitución de Aguascalientes dice que: “Todo individuo gozará en el Estado de las garantías que otorga la Constitución Federal y tendrá los derechos y obligaciones establecidas por las leyes locales”; y el artículo 1o. de la Constitución de Campeche dice: “en el Estado de Campeche gozarán de las garantías individuales consignadas en la Constitución General de la República...”

Esas leyes fundamentales señalan la obligatoriedad de las garantías individuales asentadas en la constitución general; pero, aunque no lo declararan el efecto sería el mismo. Esas constituciones se conforman con reafirmar la declaración contenida en la norma de normas de carácter federal.

Otras constituciones locales siguen diferente procedimiento, como la de Chihuahua que también indica la obligatoriedad de la declaración federal, pero además señalan una declaración propia con derechos no incluidos en la federal, como su artículo 7o.: “Toda persona detenida o presa debe ser alimentada por cuenta de los fondos públicos destinados a ese objeto.”

Debemos señalar que las constituciones locales sí pueden ampliar las garantías individuales consagradas en la constitución del Estado federal, ya que éstas son únicamente *restricciones mínimas* que la constitución impone a las autoridades.⁶³

Hay constituciones que repiten en buena parte la declaración contenida en la constitución federal, como la del estado de Durango, lo que realmente es superfluo.

Los derechos sociales garantizados por la constitución general, principalmente en los

⁶³ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 122.

artículos 27 y 123, no pueden ser *disminuidos* por las constituciones locales, pero tampoco pueden ser *ampliados* porque, por su propia naturaleza, son restricciones a los derechos individuales, y si una constitución local ampliara la declaración de derechos sociales contenida en la constitución general, estaría *limitando* las garantías individuales señaladas en la carta magna general.⁶⁴

En la parte orgánica de las constituciones locales se regulan y atribuyen las competencias de los poderes de la entidad. Siguiendo al artículo 49 de la constitución federal, las leyes fundamentales de los estados miembros declaran que el poder local se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

Respecto a los poderes legislativo y ejecutivo, como hemos visto, es el artículo 115 el que señala ciertos lineamientos y principios, pero el precepto es omiso en lo referente al poder judicial; lo que no significa, que una constitución local pueda suprimirlo y organizarse únicamente con los poderes políticos, pues además que tal medida rompería con el principio de la división de poderes, base fundamental del orden jurídico mexicano, la propia constitución presupone la existencia del *poder judicial local*; por ejemplo, en la fracción III del artículo 121, se dice: "*Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado...*"

Y desde luego que absolutamente todas las constituciones indican la existencia de estas tres ramas del poder o como popularmente se expresa, poderes. Existió en el estado de Hidalgo un precepto —el 16, ya se encuentra derogado— que además de los tres poderes clásicos enunció el municipal como un cuarto poder.

En lo referente a los poderes judiciales locales la constitución general deja a la constitución de cada entidad la más amplia libertad de organización, lo que no ocurre con los otros dos poderes.

El poder legislativo está integrado en todas las cartas magnas locales por una sola cámara. Desde el punto de vista constitucional no existe ningún impedimento para la existencia del sistema bicameral en los estados miembros tal y como acontece en Norteamérica.

La comisión permanente se encuentra establecida en todas las constituciones.

Las facultades del legislativo local normalmente no se enumeran en la constitución del estado miembro, sino se declara que la cámara está facultada para legislar, excepto en las materias expresamente otorgadas a la federación. Hay constituciones locales que sí señalan algunas facultades al poder legislativo como los casos de Chiapas y Puebla.

El poder ejecutivo se encuentra depositado en un gobernador cuyas facultades son similares a las del presidente de la república. Al gobernador se le otorga la atribución de veto respecto a los proyectos de leyes.

Examinemos los dos aspectos de la llamada intervención de las entidades federativas en la formación de la voluntad federal: a) la integración del senado de la república, y b) su participación en el proceso de las reformas constitucionales.

a) El senado está integrado por dos senadores por cada estado y dos por el Distrito Federal. Tradicionalmente se ha creído que la existencia del senado es esencial en un sistema federal y que los senadores representan a las entidades federativas con lo que se logra el principio de igualdad entre ellas, principio contrario en la cámara baja, donde cada estado miembro está representado según su número de habitantes.

⁶⁴ Gamas Torruco, José, "El federalismo mexicano" *Pensamiento Político*, México, vol. V, núm. 18, 1970, pp. 223-224.

El punto anterior no nos parece certero, pues consideramos que los senadores, así como los diputados —según el artículo 51— son representantes de la nación y no de las entidades federativas; para esta afirmación —como ya hemos expresado en otra ocasión—⁶⁵ nos basamos en las siguientes ideas: los requisitos para ser senador son los mismos que para ser diputado, con la excepción de la edad, el régimen que priva para los diputados es el mismo que para los senadores; es decir: no pueden ser reelectos para el periodo inmediato, son inviolables por las opiniones que expongan en el desempeño de sus cargos, y no pueden ocupar ningún otro empleo federal o estatal por el cual obtengan honorarios, igual término para computarse la renuncia tácita e igualdad en las responsabilidades.

Además, su interés —de acuerdo con los autores clásicos de la materia— es general, es el de toda la colectividad y no el interés de la entidad federativa que los eligió.

En algunas ocasiones, hay diversidad de funciones entre la cámara de diputados y la de senadores, y se ha afirmado que esto responde a la idea de la integración del senado, pensamos que no es exacto pues aun en los sistemas bicamarales no federales existe división de funciones. El senado en México posee las ventajas y los inconvenientes de cualquier sistema bicameral, mismos que subsistirían aun si el régimen federal desapareciera en este país.

Concluimos que en la forma de la integración del senado no existe la supuesta intervención de las entidades federativas en la integración de la voluntad federal, ya que los senadores no representan a los estados miembros.

Ahora, cúmplenos examinar el segundo supuesto planteado:

b) La participación de los estados miembros en el proceso de las reformas constitucionales.

En México, la constitución general, desde el punto de vista jurídico, es rígida, es decir, sigue para las modificaciones constitucionales un procedimiento especial, mismo que se señala en el artículo 135, que dice:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Las reformas constitucionales no las efectúa sólo la legislatura federal o las locales, sino ambas: el artículo 135 crea un órgano denominado *poder revisor* que se integra tanto por la legislatura de la unión como por las de las entidades federativas. Y este órgano —el poder revisor— es superior a cualquiera de sus partes por la razón misma de su función: modificar la constitución.

El poder revisor no es órgano de la federación sino del Estado federal, luego en este punto tampoco los estados miembros intervienen en la formación de la voluntad de un órgano de la federación, sino de un órgano de naturaleza superior como es el poder revisor.

La *participación* de las entidades federativas en las reformas constitucionales es de especial importancia, pues a través de este medio se salvaguardan, cuando menos en teoría, sus facultades y derechos. No se puede cambiar ni modificar la competencia o estructura de los estados miembros si un número importante de ellos no está de acuerdo.

⁶⁵ Carpizo, Jorge, *La Constitución...*, op. cit., pp. 272-273.

Y cuando se desea formar un nuevo estado dentro de los límites de los existentes, es necesario satisfacer una serie de requisitos que se encuentran señalados en la fracción III del artículo 73 y uno de los cuales consiste en que si las legislaturas de las entidades federativas afectadas con la proposición no están de acuerdo, no es suficiente con la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales, sino que la proposición debe ser aprobada por las dos terceras partes de las legislaturas de las entidades federativas.

O sea, cuando se va a afectar en forma tan directa a una entidad federativa y ésta no está de acuerdo, los requisitos del artículo 135 constitucional adquieren mayor rigidez.

No podemos negar la importancia de la existencia de un procedimiento especial para reformar la constitución en el cual intervienen directamente las entidades federativas. Sin embargo, en la realidad, la constitución mexicana ha resultado flexible, y ha sido reformada en un gran número de ocasiones; en varias de las cuales se han afectado los derechos de los estados miembros, y no obstante éstos han otorgado su consentimiento para que se lleve a cabo la reforma.

Contemplemos que la propia constitución general marca los procedimientos a seguir en caso de conflicto entre los poderes de un estado y entre los de un estado y la federación.

El artículo 105 indica que

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

Los problemas de índole jurídica entre

los poderes de una entidad federativa son competencia de la suprema corte, así como las controversias jurídicas entre los estados y las que se susciten entre ellos y la federación.

En el supuesto del artículo 105 constitucional, la suprema corte de justicia no es órgano de la federación sino del Estado federal.

De acuerdo con la fracción VI del artículo 76, es facultad del senado de la república

Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

Además, las cuestiones de competencia —según el artículo 106— entre los tribunales de los estados, entre éstos y los de la federación, son dirimidas por la suprema corte, la que en este supuesto es también órgano del estado federal y no de alguno de los dos órdenes delegados: el federal y el de las entidades federativas.

El artículo 120 dice que los gobernadores de los estados “están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales”.

La razón de este precepto se encuentra en que se desea la máxima publicidad para la ley federal que ya ha sido publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, pero claro está, de la publicación de la ley federal en la entidad, no depende su validez, pues ello significaría que la ley federal quedaría a la voluntad de los estados, lo que destruiría el sistema federal.

Cuando el precepto se refiere al cumplimiento de las leyes federales alude a los casos en que la propia ley fundamental así lo requiere.

Este artículo nació en contra de la rebelión de los gobernadores hacia la autoridad central pero en la actualidad el precepto no tiene mayor importancia y es un señalamiento "de la cooperación que es deseable entre federación y estados".⁶⁶

En México no existe, y bueno sería que existiera, como en otros países, comités y reuniones interestatales para estudiar los métodos y estructuras gubernativos.⁶⁷

Sería conveniente que los presidentes de las legislaturas locales, los presidentes de los tribunales superiores de justicia, los procuradores generales, los tesoreros, etcétera, se reunieran periódicamente para intercambiar impresiones.

Además, los programas interestatales entre varios estados cercanos para tomar medidas conjuntas son saludables, por ejemplo: en varias entidades federativas no es aconsejable mantener una universidad por diversas razones como el costo de mantenimiento, pequeño número de alumnos, carencia de profesores; varios estados pueden ponerse de acuerdo y crear una sola universidad en la región como sería en el Sureste, en el Noroeste, etcétera.

No podemos dejar de escribir unos párrafos sobre la situación política en las entidades federativas, lo que determina en gran parte el sistema federal mexicano.

En México, existe un partido político extremadamente poderoso que en los últimos treinta y cinco años no ha perdido ninguna elección para presidente, para gobernador y para senador. En esta forma, el candidato del *partido oficial* tiene casi seguro el triunfo. El gobernador sabe que le debe el cargo

al partido, específicamente al presidente de la república que en la realidad es el jefe y quien toma las decisiones definitivas del partido.

Por lo anterior, generalmente los gobernadores son dóciles a la voluntad del centro, aunque se han dado situaciones de rebeldía. Ha ocurrido que el gobernador saliente se ponga al candidato del centro y logre que el partido postule a otra persona. Estas actitudes son un suicidio en la política mexicana.

En otras ocasiones, el centro deja correr los nombres de posibles candidatos para gobernador con el objeto de conocer el grado de aceptación de los mismos.

Pero, en la gran mayoría de los casos, los gobernadores no se atreverán a contrariar la voluntad del centro por varias razones, y no todas son de servilismo: las obras federales las conseguirá el gobernador en buena parte por sus relaciones y su situación política; si se rebela lo más probable es que el resultado sea su muerte política y tiene ante sí la amenaza de que declaren desaparecidos los poderes de la entidad federativa.

El resultado de la gestión de un gobernador depende en buena parte de la ayuda que reciba de la federación: de los préstamos y de las obras federales.

Este factor de tipo político es determinante en el análisis del sistema federal mexicano y él no ha sido totalmente negativo en el desarrollo del país en cuanto ayudó a destruir cacicazgos regionales en que la autoridad real en el estado no era el gobernador sino el cacique que dominaba por décadas toda una entidad federativa.

Pero en la actualidad, es necesidad imperiosa para las entidades federativas que el gobernador no les sea impuesto, sino que exista un mayor juego y libertad democráticos en la selección del candidato del parti-

⁶⁶ Gamás Torruco, José, *op. cit.*, p. 225.

⁶⁷ Cihfield, Brevard y Frank Smothers, "The States in the Federal System", *New York University Law Review*, Nueva York, vol. 34, núm. 6, 1959, p. 1023.

do oficial para que sean personas no ajenas a los problemas de la entidad, conocidas y con prestigio en el lugar, preparadas y honradas, y principalmente con un sentido de servicio social para tratar de realizar una labor útil para el estado.

12. Los territorios federales

Existen partes del territorio nacional que no tienen los recursos suficientes para sostener todos sus gastos públicos y cuya población es pequeña. Estas partes se denominan territorios federales, las que son estados en potencia, ya que adquirirán esta categoría a través de una declaración del congreso de la unión, una vez satisfechos los requisitos indicados en la fracción II del artículo 73. una población mínima de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política.

Esta declaración del legislativo federal reforma la constitución pues será necesario modificar el artículo 43 que señala cuales son las partes integrantes del Estado federal mexicano. Sin embargo, la propia ley fundamental le atribuye esta facultad a un órgano de la federación y no al poder revisor, lo que técnicamente es indebido porque cualquier reforma constitucional la debe efectuar el órgano creado en la carta magna para tal objeto.

Desde el punto de vista jurídico la diferencia esencial entre los estados miembros y los territorios federales estriba en que estos últimos no son autónomos; es decir, no pueden darse una constitución para su régimen interior, sino que es la propia ley fundamental general la que en el artículo 73 fracción sexta contiene, lo que impropiamente se puede denominar, la constitución de los territorios federales.

Los territorios federales no son autónomos, lo que significa que no tienen la facultad

de autogobierno en lo referente a su organización interior.

En México, en la actualidad, existen sólo dos territorios federales: el de Quintana Roo y el de Baja California Sur.

Los poderes —ejecutivo, legislativo y judicial— de los territorios están reglamentados en la propia constitución general.

El ejecutivo está a cargo de un gobernador que depende directamente del presidente de la república, quien lo nombra y remueve libremente. El gobernador del territorio acuerda con el presidente de la república, por el conducto que determine la ley.

El poder legislativo del territorio coincide con el poder legislativo federal; es decir, es el mismo.

El poder judicial está depositado en el tribunal superior de justicia del distrito federal y de los territorios. Los nombramientos de los magistrados de este tribunal los realiza el presidente de la república con aprobación de la cámara de diputados de acuerdo con las bases establecidas en el inciso 4o. de la fracción VI del artículo 73.

El ministerio público está a cargo de un procurador general para el distrito federal y territorios, que depende directamente del presidente de la república.

Es esta forma los poderes ejecutivo y legislativo federales tienen una doble función: como federales y como locales. El único poder de los territorios que no tiene al mismo tiempo el carácter de federal es el judicial.

La constitución señala que la división de los territorios es la municipalidad, la que tendrá la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos.

Cada municipio tendrá un ayuntamiento de elección popular directa.

Los territorios tienen dos diferencias respecto al distrito federal: la primera, en este último no existen municipios.

La original constitución de 1917 admitió el municipio tanto en el distrito federal como en los territorios, pero en 1928 se reformó la ley fundamental y se suprimió tanto en el distrito como en los territorios el régimen municipal por "consideraciones de orden político que exigen que los altos funcionarios de la Nación y los representantes de naciones extranjeras no estén, ni aun indirectamente, bajo la jurisdicción de autoridades que no sean federales". Como certeramente opina Tena Ramírez las razones anteriores no eran válidas para los territorios federales⁶⁸ porque ni los altos funcionarios de la federación ni los representantes de las naciones extranjeras residen en ellos; sino al contrario, sí hay razones por las cuales es conveniente y benéfico la existencia de municipios en los territorios, ya que son estados en potencia y deben aprender a autogobernarse, y los ciudadanos a ejercer sus derechos para el nombramiento de los funcionarios.

El 14 de diciembre de 1940 se volvió a reformar la constitución para admitir otra vez la existencia del municipio libre, pero únicamente en los territorios federales.

La segunda diferencia de los territorios federales respecto al distrito federal estriba en que los primeros no tienen representantes en el senado de la república y el distrito federal, sí. La razón para que los territorios federales no tengan la mencionada representación radica en que de acuerdo con la teoría tradicional únicamente los estados deben estar representados en el senado.

Como ya hemos asentado, no estamos de acuerdo con la teoría federalista del senado, por lo que no contemplamos ningún incon-

veniente teórico para que los territorios federales puedan estar representados en el senado.

Debemos plantearnos un problema de especial importancia: ¿pueden crearse nuevos territorios dentro de las entidades federativas?

La constitución expresamente acepta la posibilidad de la creación de nuevos estados dentro de los que ya existen según la fracción tercera del artículo 73, pero no la creación de territorios en las áreas de las entidades federativas. Luego tenemos que preguntarnos si el poder revisor de la constitución siguiendo el procedimiento del artículo 135, tiene tal facultad.

Emilio Rabasa contestó la pregunta negativamente e indicó los siguientes argumentos para fundamentar su criterio: es esencial en el sistema federal la integridad de las personas jurídicas que lo forman, pero este principio se desvirtúa si paulatinamente partes de las entidades federativas pasan a la jurisdicción del centro; se lastima la dignidad de un estado; se crea la desconfianza entre las restantes entidades federativas de que algo parecido les pueda acontecer; para las modificaciones territoriales hay normas especiales consignadas en el artículo 73 constitucional y tienen por objeto que en estos aspectos el artículo 135 no sea aplicable; el artículo 135 admite *adiciones y reformas* a la constitución pero *no su destrucción*, y ninguna autoridad tiene más facultades que las que la propia constitución le otorga y esta atribución no se encuentra consignada para el legislativo federal ni para el poder revisor.⁶⁹

Lanz Duret está de acuerdo con el pensamiento de Rabasa y precisa que tampoco "puede aceptarse que el Congreso tenga fa-

⁶⁸ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 293.

⁶⁹ Rabasa, Emilio, *op. cit.*, pp. 236-237.

cultades para incorporar un Territorio Federal dentro de un Estado o dividir aquél entre varias Entidades Federativas".⁷⁰

La desmembración de las entidades federativas con el objeto de crear territorios federales responde a un objetivo político: a los estados miembros poderosos y que tradicionalmente han guardado cierta independencia frente al centro se trata de doblegarlos, dividiéndolos, arrebatándoles parte de su territorio; situación que ha acontecido con los estados de Jalisco y Yucatán.

Como ejemplo podemos citar que el legislativo federal en mayo de 1884, aprobó la creación del territorio de Tepic en el séptimo cantón del estado de Jalisco. Parece ser que tal desmembración se debió a que el general Manuel González prometió poco antes de su elección como presidente de la república, la creación de Tepic como entidad federativa o territorio federal.⁷¹

La legislatura de Jalisco, con fecha de 29 de septiembre de 1884, remitió un dictamen al congreso de la unión en el que se oponía a la creación del territorio de Tepic, protesta que resultó inútil.

El 17 de junio de 1914 se reformó el artículo 43 de la constitución de 1857. La reforma tuvo como objeto convertir el estado de Morelos en territorio federal y destruir el estado de Chihuahua creándose en la entidad dos territorios federales: el del Bravo y el de Jiménez.⁷²

Estas modificaciones constitucionales de 1914 no tienen ningún valor por dos razones: primera, por haber sido efectuadas por

el gobierno del usurpador Huerta, y segunda, porque se violaron preceptos constitucionales.

Sin embargo, la invalidada reforma de 1914, hace resaltar con toda precisión la finalidad política que en estos casos se persigue: Chihuahua y Morelos eran algunos de los principales estados que luchaban contra Huerta.

Un caso curioso, y por lo cual lo citamos, ha sido el del territorio de Quintana Roo.

Por reforma de 24 de noviembre de 1902, se creó el territorio de Quintana Roo, segregándolo del estado de Yucatán.

La original constitución de 1917 confirmó la existencia de este territorio.

El 19 de diciembre de 1931 se hizo desaparecer el territorio de Quintana Roo y se le dividió entre Campeche y Yucatán. En enero de 1935, se le volvió a crear con su categoría de territorio.

El caso de Quintana Roo ha producido una serie de violaciones constitucionales de la trascendencia más grande.

Sólo nos resta asentar que en el orden lógico de las cosas, los territorios federales tienden a desaparecer, lo que responde al desarrollo económico y político del país.

13. El Distrito Federal

El Distrito Federal en México es en varios aspectos la porción territorial más importante del país: es la más poblada, en él habita aproximadamente una séptima parte de la población total, es la más industrializada; es el centro financiero del país; asiento de los poderes federales y por tanto el corazón político de todo el Anáhuac, el primordial núcleo cultural donde se encuentra la universidad nacional, la más grande del país y de la que dependen los principales

⁷⁰ Lanz Duret, Miguel, *op. cit.*, p. 170.

⁷¹ Haro Ortega, Renato, *Trayectoria constitucional y política del Estado de Jalisco*, tesis profesional, México, 1970, p. 186.

⁷² *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, tomo V, 1967, p. 522.

institutos de investigación; en él se encuentran los grandes museos, teatros, sinfónicas, cuerpos de ballet, etcétera.

El distrito federal ha sido tradicionalmente el centro político económico y cultural del país. Antes de la conquista española. Tenochtitlan, fue la capital del imperio azteca. Durante la colonia, la ciudad de México substituyó a Tenochtitlan, que fue construida sobre las ruinas de ésta.

Al independizarse México, se reconoció como algo natural que la ciudad de México fuera la capital del país.

La primera constitución del México independiente, o sea la de 1824, entre las facultades del congreso federal señaló la de "Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación y ejercer en su Distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado". Sin embargo, la idea del constituyente fue que la ciudad de México era el asiento lógico de los poderes federales.

Pero como la ciudad de México estaba dentro del territorio del estado de México surgieron entre los dos gobiernos una serie de problemas de índole competencial que en algunos casos fueron escandalosos.

Por la razón anterior, el constituyente, el 18 de noviembre de 1824, declaró que la ciudad de México sería el asiento de los poderes federales, cuyo territorio comprendería un círculo con un radio de dos leguas, teniendo como centro la plaza mayor de la ciudad. Expresamente se señaló que el Distrito Federal dependía únicamente de los poderes federales y que se nombraría un gobernador para la administración del mismo.

El legislativo y el ejecutivo del estado de México protestaron por la pérdida de su capital y principal ciudad. La legislatura de Veracruz apoyó a la de México. Sin embargo, los esfuerzos fueron inútiles y el 16 de

enero de 1827, el poder legislativo del estado de México declaró a Texcoco capital de la entidad federativa con lo que se solucionó definitivamente el problema, quedando la ciudad de México como Distrito Federal, capital del Estado federal mexicano. Conveniente es aclarar que el congreso general ratificó la obra del constituyente en este aspecto a través de los decretos del 11 de abril y de 12 de mayo de 1826.

De acuerdo con las constituciones centralistas de 1836 y 1843, el Distrito Federal se incorporó al departamento de México.

El artículo sexto del acta constitutiva y de reformas de 1847, declaró: "mientras la ciudad de México, sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de Presidente y nombrará dos senadores". Es decir, se volvió a crear el Distrito Federal, lo que fue muy lógico por el regreso al sistema federal de gobierno, y se designó a la ciudad de México con tal naturaleza, aunque con carácter transitorio, como lo indicaba la palabra *mientras*. Parece ser que existió la idea de que los poderes federales se trasladaran a otra ciudad y el Distrito Federal se convirtiera en entidad federativa,⁷³ situación que no aconteció.

Es importante señalar que por mandato del acta, el Distrito Federal tuvo participación en la elección del presidente de la república, situación diferente en 1824, y además adquirió representación en el senado. Nos parece que estas novedades respecto a 1824 fueron acertadas por ser esa porción territorial la más importante del país.

La última constitución centralista de México siguió refiriéndose al Distrito Federal hasta el 16 de febrero de 1854 en que se le denominó distrito de México, comprendiendo dentro de sus límites a San Cristóbal

⁷³ Gaxiola, Jr., Fco. Javier, "El Distrito Federal", *El Foro*, México, cuarta época, núms. 8-10, 1955, p. 31.

Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, San Bartolo, Santa Fe, Huixquilucan, Mixcoac, San Angel y Coyoacán, Tlalpan, Tepepan, Xochimilco e Ixtapalapa, el Peñón Viejo y la medianía de las aguas del lago de Texcoco.

El Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, se refirió al *distrito de la capital*.

La constitución de 1857 enumeró entre las partes integrantes de la federación al estado del Valle de México y no al Distrito Federal, pero tal estado sólo se erigiría cuando los poderes federales salieran de la ciudad de México.

La fracción VI del artículo 72 de la carta magna de 1857, le otorgó facultad al congreso federal para "el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándose rentas para cubrir sus atenciones locales".

La constitución de 1857 fue unicamarista, el congreso federal sólo estaba integrado por la cámara de diputados. Cuando en 1874 se reformó la ley fundamental para volver a crear el senado, se le otorgó a la ciudad de México, dos representantes en la cámara restablecida.

Herrera y Lasso escribió que los legisladores:

Con ello, hacían pedazos la lógica del sistema federal que no tolera la intromisión del Distrito en la Cámara que representa a los Estados como tales; pero adecuaban la ley a la realidad, teniendo en cuenta la importancia máxima de la ciudad de México y los imperativos ineludibles de la conveniencia pública, que no cabe en los moldes regulares de la geometría política.⁷⁴

Durante la vigencia de la constitución de 1857 se expidieron varias leyes respecto al Distrito Federal, pero no es hasta 1901 que se cambió en buena parte el original régimen de 1857. Se modificó la fracción VI del artículo 72 constitucional, reduciéndola a la siguiente oración: "El Congreso tiene facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios."

Esa ley fue expedida el 26 de marzo de 1903 y entró en vigor hasta el 1o. de julio de ese año estableciendo "un sistema intermedio de gobierno político y administración municipal".

El proyecto de constitución de Carranza suprimía el sistema municipal del Distrito Federal, substituyéndolo por un régimen de *comisionados*, los que serían nombrados y removidos por el ejecutivo federal.

Y al enumerarse las partes integrantes de la federación desapareció la mención al estado del Valle de México para aparecer en su lugar el Distrito Federal.

El constituyente de 1916-1917 rechazó el proyecto de Carranza respecto al primer punto y no aceptó la supresión del municipio en la capital de la república.

Carranza, el 3 de octubre de 1918, presentó un proyecto de reforma constitucional, en el que insistió para que no existieran municipalidades en el Distrito Federal. Los municipios hicieron oír su voz y Carranza fracasó en este punto por segunda vez.

Lo que no pudo lograr Carranza, se consiguió en agosto de 1928, en que a través de una reforma constitucional, se suprimió el régimen municipal, tanto del Distrito Federal como de los territorios federales. La reforma de 1928 fue en contra de la historia constitucional de México, de la que se desprende que los habitantes de la ciudad de México, habían siempre tenido el derecho político de nombrar a sus gobernantes. El

⁷⁴ Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios de derecho constitucional*, México, 1940, p. 70.

sistema municipal había tenido una amplia trayectoria en la capital mexicana hasta que fue suprimido en 1928.

A partir de 1928, los habitantes del Distrito Federal están privados de derechos políticos en cuanto a su régimen interior, aunque sí poseen la facultad de voto en la elección de presidente de la república y de los diputados y senadores que los van a representar a nivel federal.

La situación actual del Distrito Federal es uno de los resultados de la corriente centralizadora del país que reviste la mayor importancia. La porción territorial medular de México, desde el punto de vista económico, político, cultural y demográfico, se pone totalmente en manos de uno de los poderes federales. Este fenómeno reviste dos aristas: el énfasis en la centralización y el predominio del ejecutivo federal respecto a los otros dos poderes también federales y en general su situación como el órgano de decisión en el país.

Los poderes del Distrito Federal se crean en la constitución general. El ejecutivo está a "cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la Ley respectiva".

El poder legislativo del Distrito Federal, como el de los territorios federales, es el congreso de la unión.

A semejanza con los territorios federales, los poderes legislativo y ejecutivo del Distrito Federal coinciden, son los mismos que los centrales.

Su poder judicial reside en el tribunal superior de justicia del Distrito Federal y de los territorios, que es el único poder que no coincide con los federales, y que es común tanto para el distrito como para los territorios federales.

El procurador de justicia del Distrito Fe-

deral es el mismo que el de los territorios federales.

El congreso federal legisla de acuerdo con las facultades que la constitución le señala como poder legislativo del Distrito Federal, y como tal, tiene las mismas funciones legislativas que poseen las entidades federativas.

Es decir, en función de legislatura local, el congreso federal no puede legislar irrestrictamente, porque invadiría su propia competencia federal; así, por ejemplo: no puede expedir una ley de trabajo o un código de comercio, etcétera, para el Distrito Federal.

El congreso federal bien puede dictar una ley que señalara su competencia legislativa respecto al Distrito Federal, pero una ley de esta naturaleza no es necesaria por la existencia del artículo 124 constitucional que divide las competencias en el sistema federal mexicano, y que limita la facultad legislativa de las entidades federativas y del distrito y territorios federales.

Tena Ramírez afirma que "cuando el Congreso de la Unión actúa como legislatura del Distrito, se equipara en sus atribuciones a las legislaturas de los Estados, pues como ellas tiene, aunque disminuida, la función constituyente y como ellas posee completa la función legislativa ordinaria".⁷⁵

Debemos preguntarnos si los poderes del Distrito Federal son de naturaleza federal o local.

Respecto al ejecutivo y legislativo no cabe duda, son federales, ya que son el presidente de la república y el congreso de la unión y además el Distrito Federal se creó exactamente para que fuera asiento de ellos.

⁷⁵ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 287.

Las funciones que realiza el presidente de la república y el congreso de la unión pueden ser tanto de naturaleza federal como local. Son de índole local cuando la actuación puede asemejarse a la de cualquier gobierno de un estado miembro; es decir, esa función tiene un ámbito de validez restringido al Distrito Federal.

La naturaleza del poder judicial del Distrito Federal es local, porque no coincide con los órganos federales, y se crea únicamente con la finalidad de ser la instancia judicial superior del distrito y territorios federales. Es parecido a cualquier tribunal superior de justicia en las entidades federativas. Y desde luego que las funciones que desarrolla el tribunal superior de justicia del distrito y territorios federales son de índole local.

La confusión —según acertada opinión de Tena Ramírez— deriva de “que en el caso del Distrito Federal existe unidad de órganos con dualidad de funciones. Aquéllos son siempre federales; estas últimas son federales o locales, según que el ordenamiento expedido en ejercicio de la función alcance constitucionalmente un ámbito nacional o local en validez”.⁷⁶

De acuerdo con la fracción VI del artículo 73, el congreso federal ha expedido desde la vigencia de la constitución actual, varias leyes orgánicas para el Distrito Federal: la de 13 de abril de 1917, la de 31 de diciembre de 1928, la de 31 de diciembre de 1941 y la de 27 de diciembre de 1970.

Según la última ley señalada, y que sigue a su antecesora, el presidente de la república ejerce el gobierno del Distrito Federal por conducto del jefe del departamento del dis-

trito federal, que es nombrado y removido discrecionalmente por el ejecutivo federal.

El jefe del departamento es auxiliado en sus funciones por cuatro secretarios generales, un oficial mayor, un consejo consultivo, juntas de vecinos, delegados y subdelegados.

El artículo 10 de la ley orgánica señala que el Distrito Federal o ciudad de México se divide en 16 delegaciones. Dice el artículo 12 que los delegados están dotados de *atribuciones desconcentradas*. Lo que persigue la nueva ley orgánica es descentralizar un poco las funciones de la ciudad monstruo para que los servicios de la misma sean mejores.

En cada delegación existe una junta de vecinos.

También hay un consejo consultivo del Distrito Federal que se integra con los presidentes de las juntas de vecinos.

El artículo 19 especifica que el “Consejo Consultivo del Distrito Federal y las Juntas de Vecinos son órganos de colaboración ciudadana que prestarán su concurso mediante el ejercicio de las atribuciones que les confiere esta ley”. Es decir, estos cuerpos no poseen facultades ejecutivas o de decisión, sino únicamente consultivas, de información, de opinión. Y desde luego que sus proposiciones no obligan *en forma alguna* ni al jefe del departamento ni a los delegados, según declaraciones del artículo 26.

El precepto 44 constitucional indica que si los poderes federales se trasladan a otro lugar, se erigirá el Distrito Federal en estado del Valle de México, situación que por el momento parece improbable, ya que la ciudad de México por siglos ha sido la capital de este país y estamos acostumbrados a contemplar —si es que nos percatamos de ello— este hecho como algo lógico y natural.

⁷⁶ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 292. Esta opinión también la comparte Gaxiola, Jr., Fco. Javier, *op. cit.*, pp. 53-54.