

818

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



EL SISTEMA FEDERAL EN MEXICO



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

MARIA GRACIELA VERJAN VARGAS

MEXICO, D. F.

1986



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

Ciudad Universitaria, a 29 de julio de 1986.

SR. DIRECTOR DE LA COORDINACION
ESCOLAR DE LA U. N. A. M.
P R E S E N T E .

Muy distinguido Señor Director:

La compañera MARIA GRACIELA VERJAN VARGAS, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha -- elaborado su Tesis Profesional, intitulada "EL SISTEMA FEDERAL EN MEXICO", bajo la dirección del Sr. Dr. Francisco Venegas Trejo pa -- ra obtener el grado de Licenciada en Derecho.

El Maestro Venegas Trejo, en oficio fechado el 28 del -- mes actual, me manifestó haber aprobado la referida Tesis, por lo que, con apoyo en el dictamen de tan distinguido Profesor del Seminario a mi cargo, suplico a usted se sirva ordenar la realizac -- ción de los trámites tendientes a la celebración de dicho Examen-Recepcional.

A t e n t a m e n t e .

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

El Director del Seminario
de Derecho Constitucional
y de Amparo

DR. IGNACIO BURRO ORIHUELA.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

IBO'almv.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA

SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

SR. DR. IGNACIO BURGOA ORIHUELA,
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO,
P R E S E N T E .

Distinguido Maestro:

Tengo el placer de comunicar a Usted - que la Compañera MARIA GRACIELA VERJAN WARGAS, ha concluido la elaboración de una monografía intitulada "EL SISTEMA FEDERAL EN MEXICO", que pretende sustentar como Tesis Profesional para optar por el grado de Licenciado en Derecho.

Considero que el estudio de la Compañera Verjan satisface ampliamente los requisitos reglamentarios para las tesis profesionales. En tal virtud, me es grato comunicar a Usted, haber cumplimentado las funciones de asesoría y dirección de Tesis que respecto de la autora Usted me encomendara.

Al someter a su distinguida y docta -- consideración la investigación constitucional de la compañera Verjan Vargas, reitero a Usted mi afecto y mi amistad.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria a 28 de Julio de 1986.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.

I N D I C E

EL SISTEMA FEDERAL EN MEXICO.

CAPITULO PRIMERO.

IDEA GENERAL DEL ESTADO FEDERAL

	Pág.
1.- El Estado Federal	1
2.- El Estado Federal y los Estados Miembros	9
3.- Naturaleza Jurídica del Estado Federal	16

CAPITULO SEGUNDO.

NACIMIENTO DEL ESTADO FEDERAL.

1.- Primeras Manifestaciones de Federalismo.	39
2.- Estados Unidos de Norteamérica.	48
3.- México.	58

CAPITULO TERCERO.

ORGANIZACION DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO.

1.- Fundamentos Jurídicos para la Organización de las Entidades Federativas.	83
2.- El Municipio Libre.	95
3.- El Distrito Federal	105

CAPITULO CUARTO.

DIVISION DEL SUPREMO PODER DE LA FEDERACION.

1.- Poder Legislativo Federal.	115
2.- Poder Ejecutivo Federal.	137
3.- Poder Judicial Federal	145

CONCLUSIONES GENERALES.	164
---------------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	176
------------------------	-----

CAPITULO PRIMERO

1.- IDEA GENERAL DEL ESTADO FEDERAL.

1.1 EL ESTADO FEDERAL.

Las varias formas o modos de ser en que se concreta - la idea genérica del Estado, dan lugar a la teoría de las - formas de Estado.

El Estado Absolutista es la primera demostración de - una organización política; se caracteriza porque el Rey, co mo un gran centralizador del poder, lucha contra los privilegios de la nobleza y de la Iglesia, a fin de obtener la - unidad del Estado Monárquico.

En el siglo XIX surge el Estado Liberal y Democrático, que se caracteriza por la unidad constitucional del poder. Con las ideas de Locke, Montesquieu y Rousseau entre otros, tendientes a limitar el poder del soberano; así como los -- factores económico, geográfico y el sentimiento de nacionalidad hacen que se consolide una nueva estructura jurídica.

Ahora bien, la manera en que se estructure el poder, determina la forma del Estado. La doctrina clasifica las --

formas del Estado en dos grupos: Estados Simples y Estados Compuestos.

El Estado Simple está formado por un Estado Unico, - una soberanía, un pueblo, por consiguiente un solo territorio.

El Estado Compuesto es aquel formado de varios Estados, contiene entre sus elementos constitutivos a varios - Estados Menores. Este Estado comprende a: las Uniones de Estado, las Confederaciones y el Estado Federal.

La Unión de Estados comprende a la Unión Real y a la Unión Personal.

La Unión Real es un vínculo que se establece entre - dos o mas Estados por medio de un pacto político; la persona del príncipe es común a ellos y simboliza la unión, se encarga de los asuntos comunes, entre ellos el mas primordial es la formación de una alianza defensiva, pero los Estados miembros continúan siendo soberanos.

Una de las Uniones Reales mas importantes fue Austria - Hungría, cuyos antecedentes jurídicos se encuentran en la "Pragmática Sanción de 1723". En ésta se establece - el derecho hereditario de los Habsburgo a la corona de Hungría, los países y provincias serán sometidos y poseídos en

conjunto a título indivisible e inseparable por el soberano.

En el Siglo XIX los Habsburgo tratan de convertir sus reinos en un Estado Unitario y en 1867 se transforma el Imperio Austriaco en Monarquía - Hungara cuyo soberano toma el título de Emperador de Austria y Rey apostólico de Hungría.

Se aprecia el efecto de esta Unión Real en la circunstancia de que se promulgan dos leyes sobre asuntos comunes, una establecida por Austria y otra por Hungría.

De acuerdo a dichas leyes, son materia común: los asuntos exteriores (representación diplomática y comercial), los asuntos militares y los hacendarios.

Por lo que se refiere a tratados, expresión jurídica fundamental de la vida internacional, se acordó que entrarían en vigor sólo después de que cada uno de los Parlamentos, los ratificara.

La atención de estos asuntos se encomendó al órgano gubernamental, específicamente a los ministerios comunes, y en su caso recurriendo a la vía legislativa, por medio de delegaciones nombradas por los Parlamentos respectivos, deliberando separadamente en Cámara única.

También había asuntos no comunes que se resolvían por

principios idénticos y por medios de acuerdos, se trataba de: asuntos comerciales (principalmente legislación aduanera), impuestos indirectos sobre producción industrial, sistema monetario y ferrocarriles.

Para la solución de estos asuntos comunes había dos formas: a) Los ministros de ambos países redactarían un proyecto, después sometido a las Delegaciones, las cuales prepararían una resolución para ser sometida al Emperador-Rey, y b) que las delegaciones eligieran una Diputación común -- que preparara un proyecto sometido a tales delegaciones y aprobado en su caso por el soberano.

La Unión Personal se constituye cuando el titular del Ejecutivo de un Estado, llega a serlo de otro u otros, pero de manera independiente en cada Estado y de acuerdo a sus respectivas constituciones.

Este tipo de Unión ha sido factor importante para la creación de Estados modernos.

En efecto en la primera mitad del siglo XV, paso decisivo fue la unión de los reinos de Castilla y Aragón, mediante el matrimonio de Isabel, heredera del trono de Castilla y de Fernando, rey de Aragón.

La Unión personal se produce de manera casual, es decir por la aplicación automática de leyes sucesorias de Co-

ronas distintas.

La Confederación es la unión de Estados soberanos crea da por un tratado Internacional, a fin de preservar la paz - interior y la protección en el exterior. la Confederación ca rece de potestad estatal, ya que no puede intervenir directa mente en el territorio ni en el pueblo de los Estados; estos siguen conservando su soberanía y, por consiguiente, no hay relaciones de subordinación, dichas relaciones son de carác- ter político, económico y militar. "El órgano fundamental de la Confederación es un Congreso o Dieta compuesto de mandata rios designados por los órganos competentes de cada Estado - participante. Estos enviados están sujetos a mandato impera- tivo, es decir, a instrucciones recibidas de sus gobiernos, quienes pueden destituirlos de su investidura. De este modo, el órgano central viene a ser -Y así lo define la Confedera- ción Germánica- un Congreso Permanente de Embajadores. Las - competencias del Congreso o Dieta son las necesarias para el desarrollo de los fines confederales, pero rigurosamente - - ennumeradas, pudiendo ser modificadas tan solo por vía de tra tado y requiriendo, por consiguiente, la unanimidad" (1).

(1) GARCIA PELAYO MANUEL. Derecho Constitucional Comparado. Manuales de la Revista de Occidente, Madrid 1964, Sépti- ma Edición, Pág. 213.

Las Confederaciones que han surgido a la raíz de la Edad Media, como son la Confederación Helvética, la Confederación Germánica y la posterior Confederación de los Estados Unidos de Norteamérica han desaparecido para constituirse como Estados Federales.

El Estado Federal se crea por virtud de una Constitución que integra unidades autónomas en una unidad superior y distinta de los diversos Estados que lo integran, "El Estado Federal puede surgir, bien como resultado de una vinculación jurídico-política de Estados hasta entonces independientes, como es, por ejemplo, el caso de los Estados Unidos o de Suiza, o bien como resultado de una nueva estructura constitucional de un Estado hasta entonces unitario, como, por ejemplo, la Unión Soviética o México (sic) (2).

El Estado Federal se caracteriza por la coexistencia de dos órdenes jurídicos distintos, el federal que persigue el fin de crear un Estado poderoso; y el local, que conserva las particularidades de cada entidad federativa y subordinado al federal en todo aquello que no le compete, y establecido en una Constitución federal que delimita en forma tácita o expresa los campos de acción de cada orden jurídico.

(2) GARCIA PELAYO MANUEL. Ob. Cit. Pág. 215.

El Estado Federal hace practicable y efectiva la organización política de grandes espacios o áreas geográficas.

El Estado Federal surge junto con el liberalismo democrático y de la identificación entre el sistema de organización federal y el liberalismo fue paso obligado en las naciones que establecieron en su forma de Estado el federalismo. Este Estado es la garantía de que en cada Estado federativo, las garantías de libertad e independencia sociales serán respetadas.

Para Ignacio Burgoa "La independencia previa de Estados soberanos, la unión formada por ellos y el nacimiento de un nuevo Estado que los comprenda a todos sin absorberlos, importan los tres supuestos lógico-jurídicos y prácticos de la creación de un Estado federal o federación" (3); y para Kelsen la Confederación y el Estado federal "no se distinguen uno de otro sino por el grado de descentralización o centralización, los Estados nunca han sido totalmente centralizados o descentralizados (4).

Haciendo un resumen de lo que podemos entender como Estado Federal, diremos que es aquel formado por la unión -

- (3) IGNACIO BURGOA. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S. A. Tercera Edición. México 1979, Pág. 373.
(4) HANS KELSEN. Teoría General del Estado. Editora Nacional. México 1959, Pág. 255.

de varios Estados para integrar otro que los comprenda. Es el Estado compuesto en el cual conviven en unidad los Estados Federados que lo integran.

Jurídicamente el Estado Federal debe su existencia a una Constitución escrita, en la que hay un reparto de competencias entre la Federación y los Estados Federados; hay un gobierno central cuya competencia se extiende a todo el territorio, y varios gobiernos locales que comprenden el área geográfica de cada entidad federativa.

Los gobernantes y funcionarios de cada entidad federativa intervienen en las reformas a la Constitución General, y cada Estado federado debe tener sus propios recursos económicos a fin de asegurarse su existencia.

1.2 EL ESTADO FEDERAL Y LOS ESTADOS MIEMBROS.

El Estado Federal debe su existencia jurídica y política a la voluntad y dominio de una mayoría que mediante un acto del Poder Constituyente decide su organización federal. Esta voluntad política se convierte en jurídica al crear una Constitución, cuyo principal fin es integrar unidades territoriales, garantizando su libertad y participación en la vida política.

La constitución Federal es el texto jurídico condicionante de todos los poderes que se ejercen en el Estado, es la expresión de unidad del Estado Federal, cuyo contenido se basa generalmente en principios y fundamentos de tipo liberal; la supremacía de la misma radica en el hecho de que --ninguna ley, reglamento o decreto general o estatal deben -- ir contra los principios contenidos en ella.

El Estado Federal, por medio de su constitución, crea dos órdenes jurídicos que se subordinan a ella y se coordinan entre sí, éstos son el orden federal y el orden local de cada entidad federativa.

El sistema federal es una forma de contrarrestar el -

abuso del poder, mediante su división entre cierto número de unidades autónomas. En una democracia la división del poder constitucional entre diversas unidades territoriales -- autónomas logra un máximo de libertad política; en un Estado Federal la democracia es más factible de ser practicada. García Pelayo, al referirse al Estado federal, señala que "se trata de un Estado en el que la unidad y la diversidad, la centralización y la descentralización se resumen en una unidad dialéctica caracterizada por una específica conexión de las relaciones de coordinación, supra y subordinación e inordinación, de tal manera que todas ellas se condicionan y complementan recíprocamente. Las solas relaciones de coordinación disolverían la unidad del Estado; las de supra y subordinación los convertirían en un Estado centralizado puro, y no sería posible la coexistencia entre ambos grupos de relaciones más que gracias a la idea de inordinación, la cual, por sí sola, es incapaz de fundar una entidad política". (1)

Así pues, el Estado Federal se caracteriza por el establecimiento de dos órdenes o competencias jurídicas: la -

(1) MANUEL GARCIA PELAYO. Ob. Cit. Págs. 233 y 234.

federal y la local de cada Estado. Ambos actúan con facultades y poderes propios, limitándose recíprocamente en los términos fijados por la Constitución Federal.

La competencia es la medida en que cierto órgano estatal participe de la función pública, limita la posibilidad o aptitud para resolver ciertos asuntos o realizar actividades correspondientes a su función estatal.

Podríamos decir que en el Estado Federal hay un territorio con una multiplicidad de poderes, esto es, un poder superior limitado a ciertos asuntos que atañen a todos los Estados en común, y varios poderes que se refieren a una área geográfica particular; "La federación debe ejercer sus poderes de modo que no recargue o impida el ejercicio de sus propios poderes a los Estados miembros. Dentro de su competencia, las necesidades e intereses de la Federación deben prevalecer, en tiempo normal, por encima de los intereses individuales de cada Estado, cuando sea necesario elegir entre uno y otro.

... La constitución no debe permitir que un Estado o una pequeña minoría puedan llegar a bloquear una acción necesaria. Mas aún, en vista de antagonismos y lealtades profundamente arraigadas desde tiempos heróicos, deberá tratar

de despertar sentimientos en favor de la federación en vez de fomentar divisiones" (2).

La limitación de competencias varía según el país y el tiempo. Por ejemplo en Estados Unidos de Norteamérica, la enmienda X de la Constitución dispone que "las facultades que esta constitución no delega a los Estados Unidos - ni prohíbe a los Estados quedan reservados a los Estados - respectivamente a los Estados o al pueblo". En Canadá, se han atribuído competencias específicas a los Estados y lo demás corresponde a la Federación. Un tercer método, establecido en otros países, es aquel en donde se han establecido tres listas legislativas; las materias contenidas en la primera lista corresponden a la Unión, las señaladas en la segunda lista, se refieren a la Unión y a los Estados - conjuntamente.

Haciendo una breve relación de la distribución de -- las competencias, en un plano de coordinación diremos que hay materias exclusivas cuya legislación y ejecución perte necen sólo a la Federación, materias cuya legislación y -- ejecución pertenecen a los Estados federados, materias le-

(2) ROBERT BOWIE Y CARL FRIEDRICH. Estudios sobre Federalis mo. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires -- Pág. 49.

gisladas por la Federación y ejecutadas por los Estados y - que la Federación debe ejecutar.

Facultades concurrentes, son aquellas que pueden ser ejercitadas por la Federación o por los Estados miembros, - aquí caben tres posibilidades:

- a) Las Entidades federativas legislan en el caso de - que la Federación no lo haga.
- b) Materias que requieren una legislación unitaria y tanto la Federación como los Estados miembros pueden legislar.
- c) La Federación tiene a su cargo la legislación básica y, los Estados su legislación detallada o reglamentaria.

En las relaciones de supra y subordinación se reafirma mas el carácter unitario del Estado, ya que hay materias que sólo pueden ser competencia federal.

Primeramente, aunque los Estados gozan de autonomía constitucional, no pueden ser sujetos de Derecho Internacional, - por consiguiente, no pueden declarar la guerra ni firmar -- tratados.

La forma en que los gobiernos estatales realicen o -- distribuyan sus funciones deben supeditarse a los principios

contenidos en la constitucional federal.

En el caso de que dos Estados entren en litispendencia por aplicación del Derecho federal, deben someterse a jurisdicción federal.

"El cumplimiento de la política federal por parte de los Estados significa que, en algunas funciones, los Estados se convierten en agentes de la Federación y, por lo tanto, se necesitan ciertas salvaguardias que aseguren no sólo que los Estados no invadan la jurisdicción federal, sino -- que también la supervisión que hace el gobierno federal sobre los Estados en calidad de agentes suyos no disminuya la autonomía de los Estados en sus otras funciones ...

... Un control efectivo requiere tres elementos generales: primero, debe existir un medio de información que -- permita al gobierno federal conocer el modo en que cada Estado ejercita sus poderes; segundo, debe estar facultado para dar instrucciones a los Estados que se refieran a la ejecución de la política federal; y por último debe tener el poder de obligar si sus directivas no son obedecidas" (3).

El control constitucional que la federación ejerza sobre cada una de sus entidades federativas varía en los dis-

(3) ROBERT BOWIE Y CARL FRIEDRICH. Ob. Cit. Págs. 124 y 133.

tintos países, pero sin duda alguna no debe limitar la autonomía de ellas.

En las relaciones de inordinación observamos la efectiva colaboración de los Estados en la formación de la voluntad federal; se permite a los gobiernos estatales tener ingerencia en los problemas de la federación y ésta se lleva a cabo mediante una legislatura con dos Cámaras.

La Cámara Baja está integrada por diputados o representantes elegidos por voto popular directo y, generalmente se divide al país en distritos electorales de la misma extensión cada uno, en cada distrito hay varios candidatos pero sólo el que obtenga mayor número de votos será el representante de éste.

La Cámara Alta se compone de Senadores elegidos igualmente por voto popular directo y en general son dos por cada Estado.

1.3 NATURALEZA JURIDICA DEL ESTADO FEDERAL.

Una vez lograda la independencia de las colonias inglesas de América, éstas se organizan en forma confederal, pero una serie de fallas, sobre todo en materia mercantil, hacen que se adopte el sistema federal, con un poder central mas fuerte, pero surge la polémica en torno a la soberanía, pues ante la pluralidad de Estados, ésta no puede ser atributo de cada Estado particular y de la Federación a la vez.

Múltiples teorías han tratado de explicar esta situación novedosa, adoptando distintas posiciones.

1.3.1 TEORIA DE LA SOBERANIA DIVISIBLE O COSOBERANIA.

Alexis de Tocqueville es su principal exponente, la idea principal de esta teoría es que entre Estado Federal y Estado miembro se produce un reparto de soberanía, de tal manera que en ciertos aspectos los Estados forman un todo único, mientras en otros continúan separados. Al celebrarse la unión, los Estados miembros ceden una parte de su soberanía al federal y se reservan la competencia en otras materias, para las que conservan su independencia.

En el estudio que hace de la Constitución Federal de Estados Unidos, Tocqueville advierte: "Se trata de compartir la soberanía de tal suerte que los diversos Estados que formaban la Unión continuasen gobernándose por sí mismos en todo lo que se concernía sino a su prosperidad interior, sin que la nación entera, representada por la Unión dejara de formar un cuerpo y de proveer a sus necesidades generales"- (1).

Y, al referirse a la jurisdicción de los tribunales de la Unión Americana señala: "Hemos visto que el fin principal

(1) ALEXIS DE TOCQUEVILLE. La Democracia en América. Fondo de Cultura Económica. México 1984, Pág. 118.

de los legisladores de 1789 había sido dividir la soberanía en dos partes distintas. En una colocaron la dirección de todos los intereses generales de la Unión; en la otra, la dirección de todos los intereses especiales a algunas de sus partes" ... "La fuerza irresistible de la justicia, en los países en que la soberanía no es compartida, viene de que los tribunales, en esos países, representan a la nación entera, en lucha contra el solo individuo que el fallo ha lesionado. A la idea del derecho se une la idea de la fuerza que apoya el derecho".

"Pero en los países en que la soberanía está dividida, no sucede siempre así. La justicia encuentra en ellos, muy a menudo frente a ella, no solamente a un individuo aislado, sino a una parte de la nación. Su poder moral y su fuerza material se vuelven así menores" (2).

En Alemania Jorge Weitz se coloca en la misma posición; los dos elementos que forman el Estado Federal (la federación y los Estados miembros) son verdaderos Estados, ya que tienen una independencia y son una unión permanente. La soberanía pertenece al Estado Central y a los Estados particulares, la soberanía está dividida no limitada, "no existe

(2) ALEXIS DE TOCQUEVILLE. Ob Cit. Págs. 143 y 144.

Estado federal -dice-mas que cuando la soberanía no pertenece ni a uno ni a otro, sino a ambos; al Estado conjunto (poder central) y al Estado particular (poder del Estado particular), cada uno en su esfera" (3).

La crítica que se hace a esta teoría, es que no toma en cuenta el concepto clásico de soberanía, considerada como indivisible, esto es que no se puede compartir y que implica el ejercicio de un poder supremo y absoluto.

(3) Citado por MANUEL GARCIA PELAYO. Ob Cit. Pág. 221.

1.3.2 TEORIA DE LA NULIFICACION.

Estima que los únicos soberanos son los Estados miembros. En Alemania, Von Seydel y en Estados Unidos, John C. Calhoun sostienen ésta por causa ideológicas. El alemán trataba de defender a Babiera contra el Reich, el americano a los Estados del sur contra los del norte.

Para ambos la soberanía es esencial al Estado, y es, además única; dividirla es destruirla, no puede corresponder simultáneamente al poder central y a los Estados miembros, pues si corresponde al poder central, estamos en presencia de un Estado Unitario y si corresponde a los Estados miembros, estamos en presencia de una Confederación. Es absurdo creer que en el Estado haya dos soberanías. La Constitución federal es un pacto que sólo entra en vigor mediante un acto de soberanía de cada Estado, su contenido es un derecho de todos los Estados, sin dar lugar a un nuevo Estado, hay una diversidad de soberanías. El Estado Federal es una asociación internacional, una confederación, en donde los Estados miembros no están supeditados a la Federación, sino sólo coordinados.

La crítica que se le hace a esta tesis es que niega la existencia real del Estado Federal.

Para estos autores, la soberanía pertenece a los Estados miembros, el Estado central no puede tener órganos propios, ya que las competencias federales les son delegadas -- por los Estados miembros.

Estos autores no han tomado en cuenta el modo de creación del Estado Federal, que es un acto de soberanía de un pueblo que decide formar una nueva entidad.

Generalmente antes de que se adoptó el sistema federal, los Estados no tenían el atributo de soberanía, eran sólo colonias sujetas al poder de una Corona.

La soberanía significa el supremo, absoluto, irrestricto poder con el que se gobierna; un Estado es soberano cuando el poder supremo reside en él, pero un Estado restringido por las limitaciones como es el caso de los miembros de la unión, no es soberano, sino que al adoptarse el sistema federal, se otorgó cierto grado de poder, ciertas dignidades y atributos de autonomía a los Estados miembros.

Por otra parte, considerar que los Estados miembros -- son independientes y soberanos, significaría una simple alianza o liga entre comunidades soberanas e independientes y estaríamos frente a una confederación, o una Unión que difficilmente hubiera podido tener una existencia, si se hubiera decidido que los poderes de la soberanía residieran exclusiva-

mente en los Estados.

El principio de la soberanía constitucional asegura el eficaz funcionamiento de la Unión y evita que el gobierno federal se convierta en subordinado de los Estados.

1.3.3 TEORIA DE LABAND Y JELLINEK.

Ambos autores coinciden en que la Federación es la única soberana y los miembros conservan su carácter de Estado.

Para Laband el Estado se caracteriza por poseer un derecho de dominación público y constituir un poder independiente. En el Estado Federal la soberanía pertenece a la Federación, pero los miembros conservan la calidad de Estados, ya que dentro de su esfera conservan derechos a título propio.

Para estos dos autores, hay Estados soberanos y Estados no soberanos; estos últimos forman el Estado federal subordinándose a él y conservando una parte de su autonomía.

Jellinek hace un estudio acerca del controvertido tema de la soberanía y concluye que: "La soberanía no ha sido nota esencial ni de los Estados de la Edad Media ni de aquellos de la época del florecimiento del dogma del Derecho Natural sobre la identidad entre Estado y poder soberano. Tampoco -- puede establecerse actualmente esta equivalencia, a causa de la situación real de los Estados. El mundo político contemporáneo nos presenta formaciones que cumplen el objetivo de la vida del Estado mediante organización y medios políticos pro

pios, y esto no obstante, no son soberanos" (4).

Para Jellinek, la característica esencial del Estado es la existencia de un poder originario, es decir, que no procede de ningun otro poder; "Así pues, los Estados miembros del Imperio Alemán, son Estados, porque sólo ellos pueden organizarse basándose en una constitución que es fruto de su propia voluntad, constitución que es ley de ellos mismos, no ley del Imperio. Igualmente las constituciones de los cantones suizos y las de los Estados particulares de la Unión americana son tales constituciones de Estado, pues descansan exclusivamente en las leyes propias y no en la voluntad del Estado federal" (5); la Federación es el único Estado soberano, pero no por eso los Estados dejan de ser Estados, sin embargo, "La Constitución atribuye a los órganos supremos del poder de estos Estados.... una participación mayor o menor en la soberanía, en el ejercicio del poder del Estado uno". La Constitución del Estado Federal no puede ser modificada sino por otra del Estado federal mas nunca por la voluntad de los

(4) GEORG JELLINEK. Teoría General del Estado. Traducción de Fernando de los Ríos, Editorial Albatros. Buenos Aires - 1970. Pág. 367.

(5) GEORG JELLINEK. Ob. Cit. Pág. 368.

Estados miembros, aunque sea unánime, si se expresa en una -
forma distinta de la que establece la Constitución" (6).

(6) GEORG JELLINEK. Ob. Cit. Pág. 578.

1.3.4 TEORIA DE VERDROSS.

Este autor da a esta teoría una visión distinta: parte de la primacía del Derecho Internacional sobre el Derecho in terno. Los principales puntos en su teoría son: la soberanía es la expresión de una competencia otorgada por el Derecho - Internacional, y, los Estados miembros no son soberanos, ya que no tienen competencia ni personalidad internacionales. - Aunque no todos los sujetos del Derecho Internacional son Es tados, para que una entidad sea considerada como tal, se requiere de una autonomía constitucional. Hay Estados que tienen esta autonomía, pero es diferente a la de los Estados so beranos, pues éstos la reciben de modo inmediato de la comunidad internacional, aquellos la tienen en virtud del orden jurídico nacional.

Alfred Verdross al señalar a los sujetos de Derecho In ternacional, incluye a los Estados soberanos y, dice: "Un Es tado soberano es una comunidad humana perfecta y permanente que se gobierna plenamente y asimismo, está vinculada a un ordenamiento jurídico funcionando regularmente en un determinado territorio y en inmediata conexión con el D. I. (sic)

cuyas normas en general, respeta" (7); por otra parte este autor señala: "El ordenamiento de los Estados soberanos no se deriva (por delegación) de otro ordenamiento estatal, - sino que existe inmediata y directamente en virtud del D.I. (sic). Por faltarles este requisito de la vinculación inmediata y directa en virtud del D. I. (sic) carecen de personalidad jurídico-internacional los Estados miembros de un Estado federal, los Estados vasallos y otras agrupaciones autónomas dentro de un Estado, siempre que no se les reconozca una subjetividad jurídica parcial en el marco de su autonomía" (8).

"Son muchos los Estados miembros de un Estado federal que no ofrecen el menor indicio de una subjetividad jurídico-internacional propia... antes bien podemos afirmar que la subjetividad jurídico-internacional parcial de los Estados miembros y los Estados vasallos es la excepción. - Sólo se da cuando hay un título jurídico-internacional especial (tratado internacional o reconocimiento constitutivo) que la instituya toda vez que únicamente los Estados -

(7) ALFRED VERDROSS. Derecho Internacional Público, Biblioteca Jurídica Aguilar 1972. Quinta Edición. Pág. 131.

(8) ALFRED VERDROSS. Ob. Cit. Pág. 136.

soberanos y la Iglesia católica son sujetos del D. I. (sic) común y que los demás no pueden alcanzar esta calidad sino en virtud de una regulación jurídico-internacional concreta" (9).

(9) ALFRED VERDROSS. Ob. Cit. Págs. 138 y 139.

1.3.5 TESIS DE LUIS LE FUR.

Para este autor, histórica y jurídicamente el Estado puede nacer de dos maneras:

Una es con independencia de todo tratado, y se da en dos situaciones: el Estado Unitario concede a sus provincias, autonomía y participación en la voluntad estatal; el Estado Federal nace como consecuencia de un movimiento nacional, ya sea contra la voluntad de los Estados miembros o aun sin tomarlos en cuenta.

También el Estado federal puede nacer por los tratados celebrados por los Estados particulares. En este último caso hay diversos momentos de formación del Estado. Primeramente está la conclusión de un tratado de unión de carácter internacional, por el que los Estados se obligan a crear un Estado del cual formarán parte y serán dependientes, asimismo preparan un proyecto de Constitución federal, en donde estarán contenidas las bases del Estado. El segundo paso se da con la aprobación de este proyecto de Constitución por parte de los Estados.

Por último dos actos inseparables: uno cuando entran en funciones los órganos federales creados por el proyecto de Constitución aceptado por el tratado de unión, y otro la promulgación de la nueva Constitución por parte de los Estados federados.

Para este autor, la soberanía es nota esencial del Estado y la que corresponde al Estado Federal. Los miembros del Estado federal no son Estados, pues aunque tengan una participación en el ejercicio de la soberanía, es necesario que intervengan en la formación de la voluntad del Estado federal entero y no sólo en su territorio.

La participación en el poder público es posible en una organización especial que se concreta en la pluralidad de representantes y de órganos de soberanía, consecuencia del doble carácter del Estado federal, integrado simultáneamente por individuos y colectividades miembros de una naturaleza especial.

Los Estados particulares requieren de una representación en la Cámara del Estado y el pueblo también requiere de una representación, en otra Cámara de tipo popular.

Los Estados miembros deben poseer autonomía y participación en la voluntad del Estado, esto es lo que distingue a la Federación del Estado Unitario.

Pero la objeción a esta teoría es que la participación en la formación de la voluntad del Estado y la autonomía -- constitucional no son suficientes para distinguir a la colec tividad miembro del Estado, de otras comunidades inferiores de Derecho Público, pues en el Estado Unitario se observa la participación estatal de algunas provincias componentes de - tal Estado.

1.3.6 TEORIA DE M. MOUSKHELI.

Para Mouskheli, el Estado federal tiene dos aspectos: en ciertos casos se presenta como un Estado Unitario y en otros como una agrupación federativa de colectividades inferiores, con un grado de descentralización muy alto y que toman parte en la voluntad estatal.

Mouskheli ve en este doble aspecto la necesidad de -- crear el equilibrio y constituir un Estado poderoso internacionalmente, garantizando a las entidades la conservación de sus caracteres nacionales.

Las semejanzas que el Estado federal presenta con el Estado Unitario, para Mouskheli son:

- Frente a los Estados particulares, que gozan de autonomía constitucional, el Estado central que tiene una superioridad jerárquica, y ésta, la observamos en los siguientes casos: el Estado federal posee muy amplias atribuciones en las relaciones del Derecho del Estado Federal con el derecho de cada Estado en particular, aquel derecho aventaja a éste en virtud de la superioridad jurídica del Estado Central.

- La solución de conflictos entre el Estado federal y

los Estados particulares corresponde la superioridad al Estado federal. Este tiene la facultad de inmiscuirse en las organizaciones legislativas de los Estados particulares, y además, éstos no deben contradecir a la Constitución Fede - ral en lo que toca a los principios fundamentales. El Esta - do federal tiene derecho de vigilancia y de inspección so - bre los Estados particulares.

- El Estado federal también tiene la facultad de fi - jar su propia competencia.

- El Estado Unitario y el Estado federal se parecen - en la nacionalidad única, así como en la unidad de su territorio, aunque éste se encuentre dividido entre diversos Es - tados, no se ve afectada en modo alguno su unidad, al igual que la subdivisión territorial de un Estado Unitario no su - pone mengua de su unidad.

- El Estado federal se presenta como un Estado completo, con tribunales propios, un tribunal supremo que, entre otras cosas, conoce y resuelve los conflictos entre la federación y alguno o varios miembros, o de estos entre sí; po - see también poderes legislativo y ejecutivo federales.

La administración local puede ser indirecta, cuando - el Estado central se sirve del mecanismo administrativo de

los Estados miembros para la ejecución de las leyes y resoluciones, reservándose el Estado central el derecho de vigilancia y de inspección. Puede ser directa cuando las administraciones de la federación y de los Estados se encuentran separadas e independientes.

- Y el Estado federal tiene similitud con el Estado Unitario. Tratándose de asuntos internacionales, éstos son ejercidos por el Estado federal; los Estados miembros no -- pueden tener relaciones diplomáticas con Estados extranjeros.

Pero Mouskheli considera que el federalismo es una -- forma de descentralización con un grado que no se da en el Estado Unitario. Esta descentralización se caracteriza por la autonomía constitucional y por la participación de los - Estados miembros en la legislación central.

La autonomía constitucional es el derecho que tiene - una comunidad jurídica de darse una Constitución y el derecho de modificarla.

Para Mouskheli la colaboración de los Estados miembros en la formación de la voluntad estatal, se da de dos formas: indirectamente, mediante una Cámara de representantes de -- los Estados; directamente por la participación de éstos en la revisión de la constitución federal.

El Estado federal para Mouskheli es: "un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y del grado mas elevado; que se compone de colectividades - miembros dominadas por él, pero que poseen autonomía constitucional participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de este modo de todas las demás colectividades públicas inferiores" (10).

(10) M. MOUSKHELI. Teoría Jurídica del Estado Federal, Traducción de Armando Lázaro y Ros. Madrid 1934. Pág. 319.

1.3.7 TEORIA DE HANS Kelsen.

Para este autor, con el nacimiento del Estado federal, la teoría del Estado sufre dislocaciones, al tratar de demostrar que los Estados miembros de la Federación son soberanos, pero entre el Estado y las comunidades inferiores que lo integran no debe haber, necesariamente, una diferencia fundamental pues "Estas son corporaciones con poder de dominación, lo mismo que el Estado; como éste, poseen competencia legislativa y ejecutiva, órganos peculiares de la legislación y la ejecución, y puede unir en su mano todas las -- funciones del Estado, considerado en su totalidad, para determinados ámbitos parciales territoriales -en cuanto órdenes parciales- como partes u órganos de aquel, con subordinación al todo estatal" y agrega "El poder del Estado no ha de ser, pues, poder soberano, sino poder de dominación. Pero ¿en qué consiste la esencia de ese poder, siendo así que hay comunidades que integran el Estado -como el municipio-, las cuales ejercen, indubitadamente, un dominio y realizan actos de coacción? Si el dominio que ejerce un municipio no es propiamente estatal, débese a que ese poder no es ejercido por derecho "propio", sino por concesión del -

Estado... La naturaleza del poder del Estado consiste en -- ser "originario", esto es, no derivado de ningún poder superior ni concedido por ninguna autoridad mas alta" (11).

El orden jurídico es supremo cuando no hay ningún orden superior, es necesariamente soberano y si hay otro orden superior su validez deriva del superior quien le concede o delega los límites del ámbito de validez, para lo cual se crean órganos "propios", autónomos de orden inferior, -- "la validez total de ese orden debe referirse al orden superior, como delegado de éste, pues la delegación comprende - al orden inferior con todo su contenido; por eso debe éste valer en su totalidad como orden parcial del orden superior; y por la misma razón los órganos "propios" del orden inferior son directamente órganos propios suyos; pero al mismo tiempo -en virtud de la delegación- son también indirectamente, propios del orden superior" (12).

Para Kelsen, las uniones de Estado se reducen a dos formas fundamentales, que son el Estado federal y la Confe-

(11) HANS KELSEN. Teoría General del Estado. Editora Nacional. S. A. 1979. Págs. 153 y 154.

(12) HANS KELSEN. Ob. Cit. Pág. 155.

deración; éstos sólo se distinguen uno del otro por el grado de centralización o descentralización; en estas dos organizaciones "se trata de comunidades jurídicas cuyo ordenamiento consiste en normas validas sobre todo el territorio y en normas vigentes tan solo en ciertas partes del mismo; advirtiéndose que la extensión y la importancia de los objetos que son regulados por las primeras, es decir, por las normas centrales, es mayor que la importancia y la extensión de las materias reguladas por las normas locales; de modo que el orden jurídico vigente en la totalidad de un territorio y el conjunto de todos los órdenes parciales recibe en un caso el nombre de Estado -indudablemente, recibe el nombre de centralización-, mientras que en otro se le llama -- confederación de Estados" (13).

Es imposible que dentro de un Estado haya otros Estados, también que existan "fuera" de él, a menos que haya -- una totalidad superior que los enlace y coordine, haciéndolos miembros del complejo orgánico supremo.

(13) HANKS KELSEN. Ob. Cit. Pág. 255.

CAPITULO SEGUNDO

NACIMIENTO DEL ESTADO FEDERAL

1. PRIMERAS MANIFIESTACIONES DE FEDERALISMO

Etimológicamente la palabra federación implica alianza, pacto, vínculo o unión; proviene del vocablo latino foederatio.

El federalismo, en sí, implica una aspiración de integrar grupos sociales (unidades políticas, cooperativas, sindicatos, etc.) en formaciones políticas más consistentes, más fuertes.

El hombre como animal sociable, desde sus orígenes se agrupó con sus semejantes, a fin de defenderse y satisfacer sus necesidades más vitales; al reunirse, principia la sociedad y se constituyen alianzas o grupos que defienden sus intereses.

Esta sociedad, formada espontáneamente, empieza a tener una vida comunitaria superior a la de los individuos que la componen; poco a poco se va perfeccionando, de las pequeñas alianzas, se llegan a formar o integrar una serie de - -

mini-Estados.

Entre los pueblos antiguos, está Grecia. La civilización helénica se desarrolló principalmente en la isla de Creta; posteriormente emigra su población, y llegan a dominar casi todo el Mediterráneo.

En el siglo V a. c. Grecia ya estaba constituida por una serie de pequeños Estados-ciudades independientes unos de otros, que contaban con instituciones y gobiernos propios. Destacan entre dichos Estados-ciudades: Esparta, Atenas, Argos y Corinto; en las cuales el sentimiento de unidad aumentaba con motivo de las fiestas religiosas; así la liga o -- anfictionía asociaba o doce ciudades en el templo de Apolo en Delfos.

También con motivo de la invasión de los persas, se formaron ligas o confederaciones entre las ciudades más importantes de Grecia; la Liga de Delfos, bajo la dirección de Atenas, y la Liga del Peloponeso, bajo la dirección de Esparta, fueron las más importantes. Estas ciudades pretendían establecer un Imperio en base a los Estados aliados, lo que no fue posible por la oposición de los grupos oligárquicos de cada Estado.

Con el advenimiento del Cristianismo, los imperios establecidos en Europa se desmoronan. Empieza un nuevo perfo-

do histórico, el señor feudal y la iglesia se organizan en base al poder que pretenden tener.

En la Edad Media se producen una serie de ligas o confederaciones con diversos motivos, pues las hubo de carácter religioso, político o mercantil.

La liga Hanseática fundada en 1241, fue una forma de asociación de ciudades, que se estableció en la Edad Media; la que tuvo carácter mercantil, se consolidó con los reinos de Polonia y Bohemia,

La ausencia de un gobierno firme en Hamburgo, Lubeck y otros puertos de Alemania noroccidental, les permitió adquirir un status independiente. Esta asociación llegó a contar con 85 ciudades y con un poder político y mercantil indudable, pues controlaba la producción, evitaba la competencia, fijaba precios, y los gobiernos que no querían aceptar su monopolio pronto se veían privados del suministro de ciertos artículos.

También en el siglo XII encontramos otra asociación de ciudades, pero esta vez producto de la lucha por el poder entre el Papa Alejandro III y el Emperador Federico I, Barbarroja, quien después de someter a los señores feudales de Alemania se hizo coronar en Roma por el Papa. Después pretendió imponer su autoridad en las ciudades italianas. Pero, Milán,

Venecia y Génova, entre otras ciudades, formaron la liga - - Lombarda, bajo la dirección del Pontífice Alejandro III.

Una forma que cabe mencionar es Suiza, constituida por una asociación de ciudades, pero, "de la Edad Media, arranca ya un principio que de manera permanente y apenas interrumpida informa la concepción suiza del Estado, es decir la autonomía de los grupos comarcales y su correlativa participación en la voluntad política conjunta" (1).

En 1291 las comunidades campesinas de Schwyz, Uri y Unterwalden, situadas en torno al Lago de Lucerna, pactan una unión contra los Habsburgo. Así, se forma el núcleo de lo que será la confederación suiza.

La futura federación de cantones toma su nombre de la comunidad de Schwyz, tras largos años de lucha. En 1315, en Morgaten, una fuerza confederada de suizos deshizo las tropas de los Habsburgo. En diciembre de ese año, los vencedores forman una nueva liga.

Los confederados habían de ser como una sola persona, respetarían a sus señores, pero si éstos actuaban injustamente, se permitiría retirarles sus servicios. Además, los miembros no firmarían tratados con potencias extranjeras sin consultar a la confederación.

(1) MANUEL GARCIA PELAYO, Ob. Cit. Pág. 522.

En 1499, mediante el Tratado de Basilea, Maximiliano de Habsburgo reconoce la independencia de los trece cantones, los que cuentan ya con un órgano común: la Dieta, o sea la reunión de representantes de cada comarca; y con una serie de pactos que establecen una legislación común.

El Tratado de Westfalia, en 1649, reconoce a Suiza como Estado soberano.

En 1798, con motivo de la Revolución francesa, Napoleón dá a Suiza una nueva Constitución unitaria, que en su artículo primero, señala: "La República Helvética es una e indivisible. Quedan suprimidas las fronteras entre los cantones y los países súbditos, y de cantón a cantón. La Unidad de la patria y del interés suceden al débil lazo que reunía y guiaba al azar a las partes heterogéneas" (2).

En 1803 se restablece la forma confederal; por el Acta de Mediación, cada cantón recobra su autonomía.

La estructura constitucional de Suiza fue evolucionando hacia una forma federal, pues ya en 1848 establece una Constitución que fortalece el poder central y crea "una organización dotada de poder soberano extendido de modo inmediato y dentro de ciertas competencias, a todo el territorio y al conjunto de la población de la antigua Confederación, bien

que a reserva de los derechos que los cantones no habían - - transferido. Se establece una tabla de derechos individuales, y el pueblo de los cantones se convierte en pueblo federal" (3).

Suiza es hoy un Estado federal compuesto de 22 cantones o Estados y su gobierno constitucional se ejerce a través de tres órganos que son: la Asamblea federal, el Consejo federal y el Tribunal federal.

La Asamblea federal se compone de dos Consejos: el Consejo Nacional integrado por diputados elegidos cada cuatro años, a través de sufragio universal, directo y proporcional, el Consejo de Estado compuesto de 44 diputados, dos por cada cantón.

El Consejo Federal es autoridad directiva y ejecutiva compuesta de siete miembros, "en Suiza no hay jefe de Estado en el sentido de un centro individualizado de irradiación de poderes gubernamentales y ejecutivos. Tampoco hay nada que se parezca a un primer ministro, sino que las atribuciones que competen a ambas magistraturas son llevadas a cabo por el Consejo Federal como corporación" (4).

(3) MANUEL GARCIA PELAYO. Ob. Cit. Págs. 535 y 533.

(4) MANUEL GARCIA PELAYO. Ob. Cit. Pág. 565.

El Tribunal Federal está compuesto de magistrados elegidos por la Asamblea Federal.

En la segunda parte de la Edad Media aparece una serie de factores que influyen en la transformación de la vida, las costumbres y las ideas.

La desunión eclesiástica, el fortalecimiento de las monarquías absolutas, los nuevos descubrimientos geográficos y con la expansión del comercio, la aparición de una nueva clase social: la burguesía, son los factores que dan paso al nacimiento del Estado moderno.

Al respecto Hermann Heller opina que "la nota más característica de las relaciones de poder, en la Europa de la Edad Moderna, la constituye la disolución de la unidad del Imperio medieval en una multiplicidad de Estados independientes, nacionales y territoriales... Es con el Renacimiento cuando empieza a desarrollarse el pensar empírico también en lo político. El Moderno Estado soberano nace de la lucha de los príncipes territoriales para la consecución del poder absoluto, dentro de su territorio, contra el Emperador y la Iglesia en lo exterior, y con los poderes feudales organizados en estamentos en lo interior" (5).

(5) HERMANN HELLER. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica. México 1942. Pág. 31.

Así pues, el Feudalismo y el anhelo de formar un nuevo Imperio de Occidente, bajo el poder mancomunado del Papa y del Emperador, definitivamente desaparecen, dando lugar a otras inquietudes y movimientos de liberación, pues conforme aumentaba la población en Europa, las instituciones medievales iban resquebrajándose. En Francia, por ejemplo, el campesino oprimido por su señor feudal y por el Monarca, se mostraba más descontento, al igual que la población urbana explotada por el aumento del comercio y de la industria.

Los enciclopedistas, Voltaire, Montesquieu y Rousseau, entre otros, ejercieron una gran influencia sobre las ideas de la época.

Con la Independencia de Estados Unidos de Norteamérica en 1766, la Revolución Francesa en 1789 y la Revolución Industrial de Inglaterra, que se extiende de 1815 a 1848, se va conformando el Estado moderno sobre bases normativas inspiradas por el liberalismo democrático.

Es en 1787 cuando, en Estados Unidos, se votó una -- Constitución federal, acontecimiento que trascendió en la -- historia política, pues nace el Estado Federal, en su forma más depurada.

En hispanoamérica esta nueva forma de organización -- repercutió jurídica y políticamente. El Sistema implantado --

por España durante la colonización, propició la división del territorio en varias naciones independientes unas de otras, las cuales, una vez lograda su independencia, se proclamaron por la implantación del sistema federal.

1.2 ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.

La primera Colonia inglesa en norteamérica fue Virginia, fundada en 1607 por virtud de una Carta Constitutiva -- otorgada por la Corona Británica; en 1609 y 1612 se otorgaron otras Cartas Constitutivas en las que se señalaba que la Colonia sería administrada por un gobierno afiliado a la Corona. Algunas otras Colonias nacieron por Compañías Colonizadas, que suscribían Cartas en las que se daba a una empresa mercante autoridad gubernativa.

Estas Cartas estipulaban, entre otras cosas, que las Colonias no formularían leyes contrarias a las de Inglaterra, que el Rey se reservaba el derecho de designar al gobernador y al Consejo.

Destacan entre estas Cartas Constitutivas, las Resoluciones de Connecticut, de 24 de enero de 1639, con la cual los habitantes y residentes de Windson, Hartford y Wethersfield se asocian en un Estado público o comunidad y formando una organización y confederación, a fin de mantener la paz y la unión de los habitantes.

Como antecedente también tenemos que el 29 de mayo de 1643, Massachusetts, Plumouth, Connecticut y New Haven --

forman las colonias unidas de la Nueva Inglaterra, cuyo fin era mantener una unión ante la amenaza de los Indios. Establece su propio gobierno que tratará los asuntos que se refieran a su defensa.

El gobierno de cada Colonia lo ejercía un gobernador representante de la Corona, junto a este funcionaba un Consejo, integrado por colonizadores propietarios de prestigio.

Fue en 1754 cuando se reunieron en Albany delegados que, representaban a las Colonias de Nueva Inglaterra, Pennsylvania, Maryland y Nueva York. En esta reunión se consideró un Plan de Unión permanente entre las Colonias, ante la necesidad de defenderse de los ataques de los franceses y de los Indios.

Este Plan redactado por Benjamín Franklin proponía: "hacer una respetuosa aplicación de una ley del Parlamento de la Gran Bretaña, en virtud de la cual se constituya un gobierno general en Norteamérica, incluyendo a todas las Colonias... cada una de éstas puede conservar la Constitución que lo rige" (1). Este gobierno general sería administrado por un Presidente general, designado y apoyado por la

(1) RICHARD B. MORRIS. Documentos Fundamentales de la Historia de los Estados Unidos de América. Editorial Librerías Mexicanas Unidos, S. A. México 1962, Pag. 35.

Corona y por un Gran Consejo de 48 miembros elegidos por -- las Asambleas coloniales.

El Plan fue rechazado tanto por Inglaterra como por las Colonias.

Por otro lado, para proteger a la burguesía inglesa de toda competencia, el Parlamento trató de impedir el desarrollo de la industria y el comercio en las colonias, asumiendo una actitud impositiva. Ante esta situación, el 5 de septiembre de 1774 se reunió el Primer Congreso Continental, en el cual se aprobó una declaración de Derechos norteamericanos en la que se decía: "los colonos tienen derecho a la vida, libertad y posesión de bienes... y nunca han cedido a poder soberano alguno el derecho de disponer de cualquiera de ellas sin su propio consentimiento" (2). Los delegados reunidos en este Congreso deseaban normalizar las relaciones con Inglaterra y permanecer dentro de la Monarquía, pero sin reconocer la autoridad legislativa del Parlamento.

En todas las colonias progresaban los movimientos revolucionarios contra Inglaterra; la primera medida que se tomó fue la no importación de mercancía y para lo cual se crearon comisiones de seguridad e inspección en cada condado.

(2) RICHARD B. MORRIS. Ob. cit. Pág. 40.

El Congreso Continental gobernó sin una estructura constitucional organizada; constaba de una sola Cámara en la cual cada Estado tenía derecho a un voto.

El 11 de junio de 1776 se integró una Comisión para que redactara una independencia nacional. El proyecto redactado por Thomas Jefferson, Benjamín Franklin y John Adams, fue presentado al Congreso el 4 de julio de 1776.

Esta declaración justifica la ruptura de los lazos entre las Colonias e Inglaterra, ante la intención de reducir al pueblo a un despotismo absoluto, pues el rey se había negado a aprobar leyes favorables y justas; entre otros puntos, esta declaración establece que "todos los Hombres nacen iguales, que están dotados por su creador de ciertos derechos inalienables, entre los cuales se cuenta el derecho a la vida, a la Libertad y el alcance de la Felicidad, que para asegurar esos derechos, los nombres instituyen gobiernos, derivando sus justos poderes del consentimiento de los gobernados; que cuando una forma de gobierno llega a ser destructora de esos fines, es un derecho del pueblo cambiarla o abolirla, e instituir un nuevo gobierno... Cuando una larga cadena de abusos y usurpaciones, que persiguen el mismo objetivo, hace patente la intención de reducir al pueblo a un despotismo absoluto, es derecho del Hombre, es su obligación, -

arrojar a ese gobierno y procurarse nuevos guardianes para su seguridad" (3).

Esta declaración es un instrumento de teoría política, en ella se ve plasmado el pensamiento de Locke acerca de la igualdad y libertad del Hombre y de los gobiernos justos instituidos por aprobación de los gobernantes.

Una vez independizadas las Colonias, el Congreso señala a éstas que adopten la constitución que conduzca a su seguridad y felicidad.

El 5 de noviembre de 1777 el Congreso aprueba los -- Artículos de Confederación y Unión Perpetua. El artículo segundo establece, "cada Estado conservará su soberanía, libertad e independencia, así como todo poder, jurisdicción y derecho que no hayan sido expresamente delegados por esta Confederación, a los Estados Unidos reunidos en Congreso".

La filosofía política que inspiró a la Declaración de Independencia, sirvió de ejemplo a las Constituciones de los Estados. La base principal era asegurar los derechos -- inalienables cuya violación fue la causa del rompimiento con la Corona; pero la teoría democrática profesada en las nuevas Constituciones no era practicada con coherencia. Si bajo

(3) RICHARD B. MORRIS. Ob. cit. Págs. 42 y 43.

el régimen colonial las clases inferiores habían sido excluidas de la vida política, después, la calidad de propietario y pertenecer a determinada religión, era exigencia para el ejercicio de la función pública.

En virtud de los Artículos de la Confederación, las funciones del gobierno fueron concentradas en una sola Cámara legislativa, denominada Congreso. Este designaba comisiones y funcionarios civiles necesarios para llevar a cabo las tareas ejecutivas, tenía el poder de establecer tribunales para arbitrar disputas estatales.

El Congreso Continental dirigió y financió ejércitos, envió y recibió agentes diplomáticos, también celebró tratados con países extranjeros.

Los Artículos especificaban ciertas normas de corte súa, que obligaban en relación recíproca a los Estados. Pero el Congreso no tenía facultades para regular el comercio entre Estados, fijar impuestos y actuar directamente con relación a los ciudadanos, debiendo depender de los gobiernos estatales para la ejecución de sus medidas.

Aunque el Congreso podía celebrar tratados comerciales con países extranjeros, cada Estado se consideraba con facultades para adoptar represalias en el caso de naciones que establecieran discriminación contra su gobierno.

Los Estados vivieron en Confederación durante catorce años, después de la guerra con Gran Bretaña en 1775 hasta 1789. En el transcurso de estos años, los Estados vivieron independientes unos de otros, y por esto no se pudo gobernar en forma que permitiese la coexistencia entre los Estados. A mediados de 1780, varios Estados impusieron aranceles propios a importaciones provenientes del extranjero; estas barreras aduanales locales fueron objeto de futuras dificultades, "los Estados que contaban con buenos puertos y -- vendían muchos de sus productos a Estados menos favorecidos, estaban en situación de recaudar las rentas fiscales -- necesarias a expensas de sus vecinos" (4).

La continua demostración de debilidad por parte del Congreso, en este aspecto, condujo a la especulación acerca de la ruptura de la unión o la reestructuración bajo la forma de un gobierno mas fuerte; hubo tendencias hacia la mejora de los Artículos de la Confederación, para que se permitiera al Congreso la recaudación de rentas provenientes de los Estados, pero Rhode Island y Nueva York, con sus votos, hicieron fracasar esta enmienda.

(4) ARTHUR E. SUTHERLAND, De la Carta Magna a la Constitución Norteamericana. Tipográfica Editora Argentina. - - 1972. Pág. 200.

En el Estado de Virginia, Madison observó la posibilidad de lograr una reunión general, la legislatura de Virginia propuso que la asamblea proyectada se reuniese en - - Annapolis, en septiembre de 1786. En estas sesiones se acordó una nueva reunión para mayo de 1787, en Filadelfia; para esto se envió a todas las legislaturas estatales y al Congreso un informe, sugiriéndoles la designación de comisiones.

La Convención celebró su primera sesión ordinaria - el 28 de mayo de 1787 en Filadelfia; las facultades concedidas por el Congreso se limitaban a la enmienda de los Artículos de la Confederación, pero los acontecimientos hicieron prevalecer la opinión de los nacionalistas. Edmund Randolph en nombre de la delegación de Virginia, presentó una serie de resoluciones, proponiendo la creación de un nuevo gobierno nacional.

Mientras los Estados analizaban estas proposiciones y en virtud de las objeciones que se les hacían, Hamilton, Madison y Jay publicaron una serie de artículos bajo el título del Federalista, con el fin de defenderlas y ponerlas en práctica.

Después de un mes de discusiones se llegó a un acuerdo, de tal modo, que el 23 de julio fue designada una Comi-

si6n Redactora, que proyectase una Constituci6n,

El 17 de septiembre de 1787 la Constituci6n estaba lista para su ratificaci6n; fue aprobada y firmada por los delegados representantes de todos los Estados. En esta Constituci6n se vot6 por el principio Nacional: el gobierno federal tendrfa facultades para recaudar impuestos, sancionar leyes y asegurar la vigencia de las mismas, mediante sus tribunales, sobre cada ciudadano actuarfan dos gobiernos, el Central y el Estatal.

El Congreso tendrfa a su cargo el gobierno nacional, creando un Ejecutivo Nacional a cargo de un Presidente, un Legislativo Nacional integrado por dos C6maras: el Senado con dos representantes por cada Estado, la C6mara de Representantes en la que cada Estado elige Diputados en n6mero proporcional a sus habitantes; el Poder Judicial Nacional a cargo de un Tribunal Supremo, y, tantos Tribunales Inferiores como el Congreso estime necesarios.

El Poder Federal se ve reforzado, aumentando sus funciones, aun cuando cada Estado conserva su independencia local.

Aun cuando las instituciones mas esenciales que habfa en Inglaterra fueron trasladadas a las trece colonias en Norteam6rica, "no habfa burocracias arraigadas capaces

de oponerse al nuevo régimen federal ni complejas estructuras administrativas para ser penosamente entrelazadas" (5).

(5)-ARTHUR W. MACMAHON. Práctica del Federalismo. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires. Pág. 83.

1.3 MEXICO.

Con la conquista del Imperio Azteca y demás Señoríos indígenas, la Nueva España se integra a la Monarquía española.

En 1519 llegó Cortés a Ulúa y decidió formar un pueblo al que llamó Villa Rica de la Veracruz; al fundar esta ciudad, se erigió su Ayuntamiento, se nombraron alcaldes, regidores, alguacil mayor y los funcionarios que en España tenían estos cuerpos municipales.

Este hecho fue muy importante para Cortés, pues en España los Ayuntamientos desempeñaban un papel muy importante por la independencia casi completa de que gozaban y los privilegios y libertades que habían logrado alcanzar, desafiando el poder de los Reyes.

Así pues, cuando los españoles lograron someter a los pueblos indígenas, se dieron a la tarea de fundar un gran número de pueblos y villas, en los que se nombraba un ayuntamiento con regidores, alcaldes y escribanos de cabildo. Los primeros ayuntamientos que se fundaron fueron el de Veracruz, Segura de la Frontera, México, Medellín, Villa del Espíritu Santo, Colima, Santiesteñan del Puerto y Oaxaca.

Los pueblos se formaban por calles hechas a cordel, en el centro estaba la plaza de armas a los lados se construía la Iglesia y las casas reales o del cabildo.

Conforme aumentaban las actividades en la Nueva España, se hizo indispensable crear nuevos organismos administrativos, con funciones delegadas por el Rey. La Casa de -- Contratación era una especie de Tribunal de carácter mercantil, el Real Consejo de Indias era Tribunal Supremo que se encargaba de todo lo referente al gobierno de las colonias españolas, las Audiencias eran Tribunales de justicia y de gobierno, tenían facultades legislativas, pues expedían leyes reglamentarias y, en ausencia del Virrey, lo sustituían, encargándose así del poder ejecutivo, los miembros de la -- Audiencia se llamaban oidores porque debían oír los alegatos de los litigantes.

La Real Audiencia de México, dentro de su jurisdicción comprendía todas las provincias de la Nueva España. En 1543 se fundó la Real Audiencia de Santiago de los Caballeros en la provincia de Guatemala, con jurisdicción en toda América Central, en 1548 se estableció la Real Audiencia de la Nueva Galicia que comprendía el reino del mismo nombre -- con Sonora, Sinaloa, Colima y Sacatula. Con estas Audiencias la jurisdicción de México quedó reducida, pero en algunos -- puntos tenía supremacía sobre las otras.

Por Cédula dada por Carlos V, el 20 de noviembre de 1542 se crea el sistema del Virreynato; el Virrey representa la persona del Rey de España.

El poder del Virrey, al principio era absoluto, tenía facultades políticas, jurídicas y militares, también era Presidente de la Audiencia, jefe del poder ejecutivo; como capitán general era jefe de todas las fuerzas del mar y de la tierra, tenía facultades para nombrar provisionalmente a los corregidores, alcaldes mayores y demás autoridades que faltaran.

Conforme se iban ampliando las conquistas, los territorios se sometían al Rey y a la Audiencia. Los pueblos sometidos eran administrados por un Gobernador, nombrado por el Rey y sometido al Virrey. También la institución del Municipio fue una forma de organización de la vida pública de los nuevos territorios.

Los Municipios se integraban por un cuerpo colegiado llamado Ayuntamiento o Cabildo, compuesto por alcaldes, regidores y síndicos, y en el que la tradición del cacicazgo era insertada.

En España, con el cambio de dinastía, el poder sufrió una lenta transformación; Carlos III de Borbón contribuyó a la formación de nuevas leyes que debían regir a la Co-

lonia. Las Ordenanzas de Intendentes, que se publicaron el 4 de diciembre de 1784, cambiaron radicalmente la forma de gobierno y administración de la Nueva España; su territorio quedó dividido en doce intendencias, suprimiendo las facultades de los virreyes, gobernadores, alcaldes mayores y demás funcionarios del Municipio.

En la Nueva España, no obstante el esfuerzo de la Santa Inquisición para impedir la introducción de libros y folletos con las ideas de los enciclopedistas, así como -- traducciones de la Constitución norteamericana, se iban gestando las ideas de independencia.

En 1808, con la invasión a España por parte de Napoleón Bonaparte, el pueblo español creó juntas locales de Gobierno, a fin de erigir un organismo central que dirigiera la campaña en contra de los franceses; el resultado de estas juntas fue la Constitución de Cadiz de 1812.

Aprovechando esta situación, los partidarios de la independencia de la Nueva España, propusieron la creación de una junta soberana que ejerciera el poder. A pesar de -- la oposición de la Audiencia, el Virrey insistió en reunir, al igual que en España, una Junta, en la que se trataría -- la estabilidad de los poderes, y la organización de un gobierno provisional para los asuntos que exigían resolución soberana.

La intención pacífica de darle a la Nueva España un gobierno propio fracasó; entonces los criollos pensaron en recurrir a la violencia.

Las rivalidades entre españoles y criollos existían y los conatos de revolución no disminuyeron. El 21 de septiembre de 1809, por decreto se formó una Junta de Seguridad y Buen Orden, compuesto de un Regente de la Audiencia, un oidor y un Alcalde de Corte con un fiscal. Esta Junta -- conocía de "todos los que tratasen de alterar la paz y fidelidad del reino o manifestasen adhesión al partido francés por medio de papeles, murmuraciones o conversaciones sediciosas" (1).

El 16 de septiembre de 1810, el cura Miguel Hidalgo y Costilla hace un llamado al pueblo, exaltando la idea de Independencia, como una necesidad ante la opresión de los españoles; esta idea se fue propagando por todo el territorio y en varios lugares se levantaron movimientos armados.

En 1811 fueron apresados y fusilados los principales caudillos insurgentes.

(1) FRANCISCO DE PAULA DE ARRANGOIZ, México desde 1808 hasta 1867. Editorial Porrúa, México 1968, Pág. 40

José Ma. Morelos y Pavón tomó la dirección del movimiento, reorganizó su ejército y desde Chilpancingo, Gro., avanzó por distintas regiones de Guerrero, Puebla y Cuautla a fin de llegar a la Ciudad de México.

El 14 de septiembre de 1813, Morelos integró el Primer Congreso de Anáhuac, instalado en Chilpancingo. El Congreso expidió el Acta Solemne de la Declaración de Independencia de América Septentrional, declarando disuelto el vínculo con el trono español.

Los miembros del Congreso perseguidos por tropas virreinales, se instalaron por fin en Apatzingán, Mich., donde fue promulgada la Constitución el 22 de octubre de 1814, la cual no se pudo poner en práctica por la situación en -- que se encontraba el país. Los principios contenidos en -- ella fueron inspirados por la Constitución de Cadiz de 1812, las Constituciones de los Estados Unidos de Norteamérica y la Constitución francesa de 1793.

La Constitución de Cadiz de 1812 fue jurada en México en 1820, y a pesar de haber regido por poco tiempo, influyó en la organización del gobierno y en las posteriores -- constituciones; ésta señala como forma de Gobierno una Monarquía moderada y una descentralización del poder, pues trata de reorganizar el Ayuntamiento.

En su artículo 309 señala: "para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presedidos por el jefe político donde lo hubiere y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos"; los cargos eran nombrados por elección popular, las funciones de los ayuntamientos estaban señaladas por la Constitución, entre otras estaba "la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios"; los cargos estarán bajo la inspección de la diputación provincial, a quien "rendirían cuenta justificada cada año de los caudales públicos que haya recaudado e invertido" (2).

También para el gobierno interior, en cada provincia habría una diputación llamada provincial.

La primera Diputación provincial fue la de México, con jurisdicción en Yucatán, Campeche y Tabasco; siguió la de Nueva Galicia que comprendía Zacatecas y Guadalajara; la tercera fue la Diputación de las Provincias de Oriente y co

(2) Constitución de Cádiz de 1812. Presentación de: Felipe Remolina Roqueñi, Documentos 3, Partido Revolucionario Institucional/Comité ejecutivo Nacional, Comisión Nacional Editorial, Págs. 37 y 38.

rrespondía a Texas, Nuevo León, Nuevo Santander y Coahuila; la última Diputación fue la de Nueva España que comprendía: México, Puebla, Valladolid, Guanajuato, Veracruz, San Luis Potosí, Tlaxcala y Querétaro.

Estas Diputaciones Provinciales eran presedidas por un jefe superior; fueron cuerpos colegiados cuyas funciones eran inherentes al gobierno interior de las provincias. Se ha dicho que fueron el gérmen del sistema federal mexicano.

Al respecto, Nettie Lee Benson escribió: "La Diputación Provincial fue la institución mas interesante, entre las establecidas por la Constitución española de 1812, desde el punto de vista del papel que representó en la evolución del Estado federal mexicano. Su origen se encuentra en las juntas que se erigieron en toda España en 1808 a raíz de la emboscada napoleónica en que cayeron Carlos IV y Fernando VII... Desde aquella fecha hasta que se reunieron las Cortes en septiembre de 1810, con objeto de dar una constitución a la monarquía española, las juntas provinciales, por propia iniciativa gobernaron España" (3). Esta autora considera que Don Miguel Ramos Arispe tuvo gran ingerencia en el establecimiento de la Diputación Provincial en América.

(3) NETTIE LEE BENSON. La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano. El Colegio de México. 1955. Fondo de -- Cultura Económica. Pág. 11

En los Tratados de Córdoba de 24 de febrero de 1821, se desconoce a la Constitución española de 1812 y se proclama la total independencia de la Nueva España; al conocerse el Acta de Independencia del Imperio Mexicano, varias provincias se adhirieron al movimiento libertador.

En los Tratados de Córdoba se reconoce la independencia de la Nueva España y se pretende crear un gobierno monárquico, pero se proclama a Iturbide emperador, quien se empeñó a manifestarse con miras absolutistas, pretendiendo concentrar todo el poder público; por esto surgió un plan donde se declaraba nula la elección de Iturbide y se proclamaba un gobierno republicano.

A la caída de Iturbide, y mientras se discutía la nueva forma de gobierno que adoptaría la Nación, apareció un movimiento federalista. Las provincias comenzaron a declararse independientes, ya que el gobierno de la Metrópoli estaba tambaleante.

La Provincia de Guadalajara adoptó el nombre de Estado libre de Jalisco, y el 16 de junio de 1823 adopta un plan gubernativo provisional, en donde declara: "el Estado de Jalisco es libre, independiente y soberano, dentro de sí mismo, y no reconocerá relación con los otros Estados distinta de la Hermandad y confederación... el Estado tiene de

recho de adoptar su propia Constitución y de preparar junto con los demás Estados, las relaciones generales entre todos ellos" (4).

Esta actitud fue copiada por otras provincias, que se declararon Estados independientes, tales fueron: San Luis - Potosí, Oaxaca, Yucatán, Zacatecas, Querétaro y Guatemala - que se separó de México.

Así pues, la Diputación Provincial en Jalisco dio un paso muy importante al constituir un Congreso General y dar las bases necesarias para organizar la República Federal -- con un centro de unidad; ante esta situación el Gobierno -- Central de la Nación trató de disuadir la instalación de -- este Congreso.

En Lagos, con representantes de Jalisco y Zacatecas - y representantes del Gobierno Central, llegaron a un convenio que dice: "Los Estados de Jalisco y Zacatecas, repiten de nuevo que reconocen al Congreso y Supremo Gobierno de México, como centro de unión de todos los Estados de Anáhuac. Las providencias que emanen del Soberano Congreso y Supremo Poder Ejecutivo de la Nación, que sólo interesen a los Estados de Jalisco y Zacatecas, serán puntualmente obedecidas,

(4) IGNACIO BURGOA. Derecho Constitucional Mexicano, tercera edición. Editorial Porrúa, S. A. México 1979 Pág. -- 396.

siempre que no se opongan al sistema de la República federal y a la felicidad de los mismos Estados, teniéndose por interinas hasta la revisión del Nuevo Congreso Constituyente" (5).

El nuevo Congreso Constituyente inauguró sesiones el 7 de noviembre de 1823, con la asistencia de Diputados electos y con la intervención de las Diputaciones Provinciales, en las que prevalecía la idea federalista. La Nación se encontraba agitada por sentimientos diversos y preocupaciones de todo género; en las provincias el sentimiento estaba inclinado abiertamente por el sistema federal, por lo mismo, el Congreso Constituyente, antes que nada, pensó en redactar el Acta Constitutiva de la Federación.

El Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, Miguel Ramos Arizpe formuló y presentó al Congreso el Proyecto de Acta Constitutiva de la Federación.

En esta Acta quedó la fórmula de un sistema de Gobierno liberal, y fue el primer documento oficial que estableció con todos los requisitos legales el sistema de la República federal, "así fue como en pueblos sin educación política ninguna se estableció el sistema de gobierno mas compli - -

(5) Primer Centenario de la Constitución de 1824-1924. Publicado por la Cámara de Senadores. Dirigida por Pedro de Alba y Nicolás Rangel. México 1924, Pág. 72.

cado de todos y que requiere mas delicada comprensión de los principios que lo informan. El Acta y la Constitución de 1824 llegaron al punto mas alto a que pudieran aspirar los pueblos como institución política, estableciendo la división y separación de los poderes públicos, la organización del Legislativo y el Judicial como entidades fuertes y autónomas y la independencia de los Estados limitada por el interés superior nacional" (6).

El 4 de octubre de 1824 fue sancionada, por el Congreso General Constituyente, la nueva Constitución Federal, la cual estuvo en vigor hasta 1835. En esta se decreta la forma de gobierno republicano, representativo, popular y federal; divide al país en 19 Estados libres y 4 territorios dependientes del centro.

El Supremo Poder de la Federación quedó dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; el Ejecutivo a cargo de un Presidente y un Vicepresidente, el Legislativo se deposita en un Congreso General dividido en una Cámara de Diputados y una de Senadores; el Judicial a cargo de una Suprema Corte de Justicia; tras acaloradas discusiones se creó el Distrito Federal para residencia de los Poderes de la Unión,

(6) EMILIO RABASA. La Constitución y la Dictadura. Quinta Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1976. Pág. 7

por decreto de 20 de noviembre de 1824.

El Presidente Guadalupe Victoria entró en funciones el 10 de octubre de 1824.

El primer momento de la vida independiente, conocido como período de la anarquía, contemplaba un Estado nacional que carecía de un control efectivo sobre la población, sobre el territorio, había una multiplicidad de poderes locales: los poderes de los grandes propietarios, como la - - Iglesia, los terratenientes, comerciantes, etc., y la mayoría de ellos conservadores, pues veían afectados sus intereses, y aun creían en una posible restauración de la monarquía hispana en México.

Así, durante años, se vivió en un ambiente de conspiraciones y luchas sangrientas, entre liberales y conservadores.

En 1833, al asumir interinamente la presidencia, Valentín Gómez Farfás, procuró menoscabar la influencia del clero y de la aristocracia conservadora; su política era -- destruir las viejas instituciones coloniales, algunas actividades del clero pasarían a ser del Estado, tales como la educación, el registro de nacimientos y defunciones, la propiedad del clero sería limitada y se establecería la libertad de cultos.

Ante esta situación y con apoyo del clero, Santa Anna ocupa la Presidencia, y pretendiendo terminar con el sistema federal, promulga en 1836 las Siete Leyes Constitucionales, estableciendo un régimen de centralización política; crea además de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un cuarto poder: el Supremo Poder Conservador; los Estados quedaron convertidos en Departamentos, cuyos gobernantes quedarían sujetos al Poder Central.

Bajo la inspiración de Lucas Alaman, Santa Anna dictó decretos a fin de reformar la Administración Pública, reunió las rentas federales y las de los Estados en un fondo común, del cual sólo podía disponer el Presidente, suprimió Ayuntamientos, limitó la libertad de prensa, aumentó el ejército a fin de establecer un poder fuerte y despótico.

La lucha entre federalistas y centralistas se recrudeció aun más. Texas proclamó su independencia en 1836, y Yucatán declaró que permanecería independiente de México hasta que se volviese al sistema federal. Posteriormente, Estados Unidos se anexionó las tierras de Texas, Nuevo México y California.

Fue hasta el 4 de marzo de 1854 que el Plan de Ayutla, se proclama contra la dictadura y desconoce a Santa Anna como Presidente de la República, se pide, la convocato

ria de un Congreso que formulase una nueva Constitución y se nombrase un Presidente interino.

Emilio Rabasa escribe con respecto al Gobierno de -- Santa Anna: "fue cruel en el despotismo, opresor y brutal; - pero mas que otra cosa fue insolente. Los hombres y los pueblos se sentían agobiados por la persecución, lastimados por el abuso; pero mas que todo, humillados por el ultraje. Fue el oprobio el que levantó a los hombres de la Revolución de Ayutla, y el que les dió partidarios en todo el país" (7).

A pesar de que el país se encontraba en constante -- caos y anarquía, el 18 de febrero de 1856 se reunió el Congreso; entre los Diputados con ideas liberales estaban Ponciano Arriaga, Francisco Zarco, Ignacio Ramírez, Melchor Ocampo y Valentín Gómez Farías, quienes recogen las teorías jusnatura listas de Locke y Rousseau.

Así, las bases principales que los Constituyentes del 57 plasmaron en el texto de la Constitución fueron los derechos del hombre y la división de poderes.

Al readaptar el sistema federal, se trató de desta - car los males que acarrear los sistemas centralistas. "Hoy -- mismo se siente -decía la exposición de motivos- y se com -- prende que un gobierno general representando los intereses -

comunes y nacionales, y Estados soberanos ejerciendo amplias facultades para su régimen interior y local, son condiciones, no solamente reclamadas por la voz uniforme de los pueblos - al secundar el memorable Plan de Ayutla, no solamente esta - bleciendo naturalmente, sin fuerza y sin violencia, desde -- que las partes integrantes de la confederación publicaron -- sus Estatutos, sino también necesarias, indispensables para nu-stro futuro régimen polftico... los pueblos...examinan el estado de flaqueza y descrédito a que llegaron los gobiernos del centro, siempre amagados de la bancarrota pública, siempre agitándose en desesperados esfuerzos para vivir un día, siempre pensando en conservar una existencia efímera, sin po der dar un paso en el camino del verdadero progreso. Cuando los pueblos han sentido y conocido todo esto, hubiera sido - de nuestra parte un error craso, voluntario, inexcusable, re troceder a las maléficas combinaciones del centralismo, que no dejó para México sino huellas de despotismo, recuerdos de odio, semillas de odio" (8).

El Congreso aprobó la nueva Constitución el 5 de febrero de 1857, esta organiza al país en forma de República - representativa, democrática y federal, compuesta de Estados

(8) transcrito por IGNACIO BURGOA. Ob. cit. Pág. 410.

libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, y lo ejerce por medio de los Poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en ningún caso se podrá contravenir las estipulaciones del pacto federal.

El sistema federal se fue consolidando; se crearon nuevos Estados y, se restableció el Senado en noviembre de 1874, organismo a través del cual las entidades federativas participan en la expresión de la voluntad nacional.

La lucha entre liberales y conservadores continuó; de acuerdo a la Ley de Desamortización, de 25 de junio de 1856, debía emplear el producto de la venta de sus fincas rústicas y urbanas en acciones de empresas industriales y agrícolas, pero la Iglesia utilizaba el dinero para intensificar la lucha en contra del gobierno. En diciembre de 1857 y de acuerdo con el Plan de Tacubaya, pidió la anulación de la Constitución; así se inicia la llamada Guerra de Reforma.

Juárez decreta las Leyes de Reforma a fin de destruir el poder eclesiástico y militar e instalar un gobierno democrático constitucional.

En 1867, después de la intervención francesa y del -

Imperio de Maximiliano, se inicia un nuevo período histórico.

A medida que la población crecía y aumentaba el desarrollo económico, las clases sociales se iban transformando. La nueva plutocracia, formada a raíz de la desamortización de bienes, propició que muchos extranjeros y mexicanos se hicieran ricos fácilmente transformándose en latifundistas: los campesinos, despojados de sus tierras se convirtieron en peones de las haciendas, sometidos a la autoridad -- del amo y del cacique y explotados por las tiendas de raya.

Si desde la época de la colonia, la esclavitud, el peonaje, la ignorancia y pobreza eran signo sintomático de la sociedad, durante el gobierno de Porfirio Díaz esta situación se acentúa. Durante su larga permanencia en la Presidencia de la República (de 1877 a 1880 y de 1884 a 1911), mediante la fuerza militar y la policía controló las elecciones, la prensa y la libertad de expresión e hizo del gobierno popular una farza, todo intento de rebeldía por parte del campesino por sus tierras, era sofocado.

Díaz restableció relaciones con el clero, quien lo reconoció y auxilió, se rodeó de intelectuales liberales y conservadores, a quienes otorgó privilegios. Nombró Gobernadores a sus amigos de confianza, y con el objeto de que el

país progresara económicamente, ofreció concesiones a ciudadanos de otros países, especialmente norteamericanos.

Algunos intelectuales de la clase media comenzaron a organizarse y declararse contra la dictadura porfirista. En 1899 se formó el "Círculo Liberal Ponciano Arriaga" en San Luis Potosí, y pronto se organizaron otros círculos liberales en varias poblaciones de la República.

Durante este período, el camino para el cambio social en México estuvo marcado por dos alternativas: una, de revolución violenta, con fines fundamentalmente socioeconómicos, y la otra de cambio no violento con fines fundamentalmente políticos. La primera alternativa estaba dirigida por el Partido Liberal Mexicano y la segunda por Francisco I. Madero y miembros insatisfechos de la clase media alta y alta.

En 1903 se reorganizó el "Círculo Liberal" en la ciudad de México y se unieron al círculo: Ricardo y Enrique Flores Magón, Luis Jasso, Alfonso Cravioto y Santiago R. de la Vega. Varios miembros del Círculo Liberal fueron perseguidos y encarcelados por el régimen porfirista; pero al salir de la cárcel, muchos se fueron a Estados Unidos en donde continuaron su lucha contra la dictadura.

Documento de gran importancia es el "Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación", firmado en San Luis Missouri, el 1° de julio de 1906 por Ricardo y Enrique Flores Magón, Antonio I. Villarreal, Juan y Manuel Sarabia, Librado Rivera y Rosalfo Bustamante. En este documento, que circuló clandestinamente en el país en gran número de centros laborales, se invitaba al pueblo a rebelarse contra la dictadura porfirista.

En diciembre de 1908 comenzó a circular un libro en San Pedro Coahuila titulado "La Sucesión Presidencial en 1910", cuyo autor fue Francisco Ignacio Madero. El principal objeto del autor del libro era lograr la formación de un partido político, el Partido Nacional Democrático. La idea de Madero era que en las próximas elecciones el Partido escogiera a su candidato para la Vicepresidencia entre los miembros del régimen porfirista.

En un principio Madero creyó que la reforma en el país se alcanzaría con el ejercicio del derecho al voto, pero después de experimentar la represión porfirista, llegó a la misma conclusión que el Partido Liberal Mexicano: la revolución violenta es el único camino para la reforma austan

El 15 de abril de 1910 se reunió la Asamblea Nacio-

nal Antirreeleccionista, para designar candidatos a la Presidencia y a la Vicepresidencia, Madero resultó nombrado para la Presidencia y Francisco Gómez para la Vicepresidencia.

Francisco I. Madero visitó varias poblaciones, en activa propaganda política. En Monterrey hubo varios mítines - populares apoyando a Madero. El Gobierno no resistió e intervino aprehendiendo a Madero, a petición del Juez de Distrito de San Luis Potosí, acusandolo de incitar al pueblo a la rebelión.

El 6 de octubre Madero logró huir hacia Estados Unidos, desde donde lanza el Plan de San Luis de 5 de octubre - de 1910; en el que declara nulas las elecciones de julio y - desconoce al gobierno de Porfirio Díaz, asimismo Madero se - declara Presidente provisional, y señala el 20 de noviembre para que los ciudadanos tomen las armas a fin de arrojar al gobierno ilegítimo de Díaz.

En diferentes partes del país comenzaron los levantamientos. Pascual Orozco, José de la Luz Blanco y Francisco Villa en el norte del país. En el Estado de Morelos: Torres Burgos y los hermanos Zapata.

Estos combates entre las tropas revolucionarias y las tropas porfiristas culminan con la renuncia a la Presidencia de Porfirio Díaz, el 25 de mayo de 1911.

Después del triunfo de Madero y después de organizar su gabinete, se manifestó en el país una clara división política y social, ya que un grupo tras otro rompieron con Madero y se declararon en rebeldía contra el gobierno.

Pascual Orozco se pronunció contra Madero, en marzo de 1911, cuando con la aprobación de la legislatura estatal, miles de rebeldes armados se apoderaron de todo Chihuahua - avanzando a Durango y Coahuila. El Plan de Orozco proponía reformas laborales y proponía un programa de distribución de la tierra.

El Plan de Tacubaya de 31 de octubre de 1911, firmado por Paulino Martínez, Policarpo Rueda y Francisco I. Guzmán, declara nulas las elecciones que dieron triunfo a Madero y Pino Suárez; se declararon disueltas las Cámaras de la Unión y se pretendía llevar a la Presidencia a Emilio Vázquez Gómez.

Zapata, en el Plan de Ayala de 25 de noviembre de 1911, desconoce a Madero como Presidente, pues lo considera inepto y traidor a los principios revolucionarios.

El 8 de febrero de 1913 el embajador norteamericano Henry Lane Wilson ofreció la embajada norteamericana como lugar de reunión de los jefes del Ejército Mexicano; entre ellos Victoriano Huerta en dicho lugar firmaron el Pacto de

la Ciudadela a fin de derrocar a Madero y a Pino Suárez, quienes el 21 de febrero de 1913, en las puertas de la prisión de la ciudad de México fueron ejecutados por oficiales del ejército.

Huerta llegó a ser Presidente interino, de acuerdo al "Pacto de la Ciudadela".

La reacción en el pueblo no se hizo esperar, obreros y campesinos se unieron a los contingentes revolucionarios como los de Zapata en el sur, Francisco Villa en el Norte y Alvaro Obregón en el noreste.

El "Ejército Constitucionalista" de Carranza y Obregón mostró una clara repulsión por la forma brutal en que Francisco I. Madero fue reemplazado por Victoriano Huerta.

El 19 de febrero de 1913, la Legislatura del Estado de Coahuila expide dos decretos, uno desconociendo a Huerta como Presidente de la República, y otro otorgando facultades extraordinarias al Gobernador del Estado, Venustiano Carranza, a fin de restablecer la legalidad en el país.

De 1913 a 1916 se recrudecieron en el país las luchas entre villistas, carrancistas, zapatistas y miembros del Partido Liberal Mexicano.

Mediante los decretos del 14 y 19 de septiembre de

1916, Carranza convoca a un Congreso Constituyente, con el fin de reformar la Constitución de 1857. Este principia sus funciones el 1° de diciembre y las termina el 31 de enero de 1917.

El 1° de diciembre de 1916 acudió Carranza a inaugurar las sesiones del Congreso y presentar su Proyecto de Reforma a la Constitución. En su discurso inaugural hizo una severa observación con respecto a los Constituyentes de 1857, quienes "se conformaron con la proclamación de -- principios generales, que no procuraron llevar a la práctica, acomodándose a las necesidades del pueblo mexicano; de manera que nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva" (9).

Con respecto al sistema federal, Carranza opina -- que ha sido una promesa vana el artículo que señala que -- los Estados son libres y soberanos en su régimen interior,

(9) Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. México. Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana. Pág. 385.

pues el poder central ha impuesto su voluntad e ingerido en su administración interior. "El Poder Público se ha ejercido, no por el mandato libremente conferido por la voluntad de la nación manifestada en la forma en que la ley señala, sino por imposiciones de los que han tenido en sus manos -- la fuerza pública" (10).

A pesar de estas críticas que Carranza hizo a los preceptos de la Constitución de 1857, imperaban los ideales del Partido Liberal y las reformas se hicieron dentro del marco de los postulados que contenían estos ideales, e incluso algunos artículos quedaron igual.

El 5 de febrero de 1917 fue aprobada y proclamada la Constitución, que Carranza juró cumplir y hacer cumplir.

El artículo 40 de dicha ley fundamental consagra el federalismo, quedó igual que el anterior, y a la letra dice: Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

(10) Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917 Ob.cit. Pág. 386.

CAPITULO TERCERO

1. ORGANIZACION DEL ESTADO FEDERAL

1.1 FUNDAMENTOS JURIDICOS PARA LA ORGANIZACION DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Como ya hemos visto, el sistema federal mexicano, tiene su primer antecedente en la constitución de 1824 y fue reafirmado por los representantes constituyentes autores de las constituciones políticas de 1857 y 1917.

Una vez adoptado y adaptado el sistema federalista, surge el problema de organizar el Poder Central y el Poder de las entidades federativas, como elementos del mecanismo integral del sistema.

Dado que el federalismo nació junto con el liberalismo; las bases jurídicas establecen los ideales del pueblo frente al decadente poder de los Reyes; se habla de soberanía popular y en casi todos los documentos constitucionales se plasma la siguiente idea: "el gobierno no se instituye para la honra o intereses particulares de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, esta tiene incontestable a establecer

el gobierno que mas le convenga, alterarlo, modificarlo y -
abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera... la --
soberanía reside originalmente en el pueblo, y su ejercicio
en la representación nacional..." (1).

El Estado Federal que se estructuró en Estados Unidos fue consecuencia de varios Estados soberanos que se unieron para formar una sola nación, pero en México no había tales - Estados soberanos: había, si, Entidades jurídicas unidas a - un poder central muy fuerte, y regiones en las que imperaba el cacicazgo.

Pero hablar de federalismo en México no era hablar de soberanía nada mas, era también el establecimiento de una -- Constitución democrática y liberal, cuya base y objeto eran los inalienables derechos del Hombre.

Fue en 1824 cuando un documento constitucional instituye, como forma de gobierno, una República representativa, popular y federal; pero se hicieron necesarios largos años - de lucha, para que el federalismo fuera debidamente adaptado en México.

(1) Constitución de Apatzingan 1814. Presentación de Felipe Remolina Roqueñi. P.R.I./Comité Ejecutivo Nacional. Comisión Nacional Editorial. Documentos 4, Pág. 5.

La Constitución de 1917, consecuencia de la Revolución de 1910 en contra del porfirismo, establece dos artículos -- que son la base del sistema federal en México.

Dice a la letra el artículo 40: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Mucho se ha dicho acerca del texto contenido en este artículo con respecto a los términos soberanía y federalismo.

Hablar de federalismo presupone la existencia de Estados miembros de la Federación como libres y soberanos; pero también se ha dicho que la soberanía pertenece a todo el Estado en conjunto y por tal motivo no se puede dividir.

La Constitución, al otorgar soberanía y libertad en todo lo concerniente a su régimen interior a los Estados, lo que en realidad les dió fue cierto grado de autonomía e independencia; pues éstos son entes con personalidad jurídica -- propia y por ende capaces de adquirir derechos y contraer -- obligaciones, además "La libertad del Estado para su organización interior, obra solamente dentro de los límites que el

pacto federal le impuso y dentro de la jurisdicción que le demarcó, lo mismo que el poder central sólo puede ejercer su autoridad dentro de las líneas que señalan el distrito de su competencia" (2).

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

Este precepto constitucional habla de la soberanía del pueblo, quien la ejerce por medio del Poder estatal, ya sea local o central, y que no tiene mas límite que las estipulaciones de la Constitución Federal.

También hace referencia este artículo a la Competencia, ya pertenezca esta a la Unión o a los Estados, y el artículo 124 adopta el sistema norteamericano: las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución federales, se entienden reservadas a los Estados.

(2) EMILIO RABASA. La Constitución y la Dictadura. Editorial Porrúa, S. A. México, D. F. 1976. Pág. 223.

La división de competencias que hace la Constitución, es con el fin de que el Poder Federal tenga mayor ingerencia en todos aquellos asuntos de interés general, para asegurar la verdadera unión.

El artículo 117 de la Constitución Federal establece una serie de prohibiciones a los Estados.

I.- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras.

III.- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado; respecto a esta fracción diremos que, dada la función que juega la moneda en la economía del país, sólo la federación puede establecer el circulante a fin de lograr un equilibrio financiero.

IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; este impedimento además de asegurar la libertad de tránsito, también asegura la libertad de comercio.

V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

VI.- Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya - -

exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII.- Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o - extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre - producciones semejantes de distinta procedencia.

Estas tres prohibiciones impuestas por la Constitución a los Estados, aseguran la libertad de comercio ya sea entre los Estados o con el extranjero, pero también favorece la libre competencia, ya que no permite a los Estados gravar mercancías procedentes de otros Estados, aun cuando sean de la misma naturaleza.

Con respecto a estas disposiciones el artículo 131 de la misma Constitución establece: "Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su

procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Otras prohibiciones de los Estados están contenidas en las siguientes fracciones del artículo 117:

VIII.- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversio -

nes públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública, y

IX.- Gravar la producción, el acopio y la venta del - tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de - las que el Congreso de la Unión autorice.

El artículo 118 de la misma ley normativa establece - otras disposiciones prohibitivas a los Estados, al señalar que:

Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno - de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;

II.- Tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra, y

III.- Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

Ahora bien, para la organización jurídico-política de cada Entidad federativa se respetarán los principios contenidos en la Ley Fundamental; el artículo 133 contiene el -- principio de la supremacía constitucional: Esta Constitu -- ción, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha - Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposicio - nes en contrario que pueda haber en las Constituciones o le yes de los Estados.

El principio de la división del Poder elaborado por - Montesquieu es plasmado en la Constitución federal vigente, y las Entidades Federativas de México también se apegan a di -- cho principio, pues el poder del Estado lo dividen para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; además estos poderes no podrán reunirse en una sola persona o corpora -- ción, ni depositarse el Legislativo en una sola persona.

La titularidad del Poder Ejecutivo en los Estados se deposita en un Gobernador, auxiliado en sus labores por un Secretario General de Gobierno, un subsecretario o un Ofi -- cial Mayor de la Secretaría de Gobierno, habrá además un --

Procurador de Justicia designado por el Gobernador y encargado del Ministerio Público de la Entidad, además de ser -- Consejero Jurídico.

Entre las constituciones locales, la del Estado de -- Puebla en su artículo 64 establece: "Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Entidad, en un solo individuo que se denominará GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE - PUEBLA". Y en el artículo 72 dice: "Para el despacho de los negocios oficiales del Poder Ejecutivo, habrá un Secretario General de Gobierno". Asimismo el artículo 74 a la letra di ce: "Los acuerdos, órdenes y disposiciones que dicte el Gobernador, así como los documentos que suscriba en el ejerci cio de sus funciones constitucionales, deberán ser autoriza dos por el Secretario, sin el cual requisito no surtirán -- efectos legales.

El Secretario General es el órgano de comunicación en tre el Gobernador y las autoridades y empleados inferiores del Estado y los particulares.

Llevará la voz del Ejecutivo ante el Congreso en to - dos los casos, excepto cuando en la discusión de una Ley o Decreto el Gobernador comisione a otra persona".

Y, la Ley Orgánica de Administración Pública del Esta do de Puebla, publicada en el Periódico Oficial el 3 de fe-

brero de 1978, en su artículo 2° dispone: "El ejercicio del Poder Ejecutivo corresponde al Gobernador del Estado, con las atribuciones, funciones y obligaciones que le señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Puebla y las leyes vigentes en el Estado".

El artículo 17 del mismo ordenamiento jurídico establece: "Para el estudio, planeación y despacho de los negocios en los diversos ramos de la Administración Pública del Estado, el titular del Poder Ejecutivo se auxiliará de las siguientes dependencias:

- I.- Secretaría General de Gobierno.
- II.- Secretaría de Finanzas.
- III.- Secretaría de Fomento Económico.
- IV.- Secretaría de Obras Públicas y Desarrollo Urbano.
- V.- Secretaría de Educación y Bienestar Social.
- VI.- Procuraduría General de Justicia.
- VII.- Oficialía Mayor.
- VIII.- Dirección de Comunicación Social y Relaciones Públicas; y
- IX.- Comisión de Programación y Presupuesto.

El Gobernador es el funcionario mas importante dentro de un Estado, ya que a él corresponde señalar las mejores -

directrices para la buena marcha de su administración. Con la facultad que tiene para nombrar tanto a los funcionarios del poder judicial como a los funcionarios de las dependencias de administración pública.

1.2 EL MUNICIPIO LIBRE

Desde su origen hasta nuestros días el Municipio ha -
tenido una evolución evidente.

Las teorías sociológicas o jusnaturalistas han explicado su existencia como una institución de derecho natural, han visto en el municipio la prolongación de la familia o -
unión de familias y el cual dio base al Estado, el cual sólo reconoce su existencia, no lo crea. Entre las teorías socio -
lógicas está la de García Oviedo, quien afirma que el municipio es una agrupación natural de familias, formando una -
colectividad con fines propios y por tanto diferentes de los de sus componentes ya sean individuos o familias. Emilio --
Durkheim, dice que la aparición de nuevas necesidades se dá con el acrecentamiento de las familias y esto influye para la constitución del municipio.

Por otro lado las teorías jurídicas, dicen que el municipio debe su existencia a una ley del Estado que lo crea, y fue en la Edad Media cuando los reyes otorgan a ciertas -
ciudades atribuciones políticas, administrativas, territoriales y militares logrando así una autonomía.

Históricamente en España entre los siglos XIII y XV, alcanzan importancia los fueros municipales de León, Castilla y Barcelona; estos fueros reconocían derechos a cada ciudad o municipio rural, estos fueros o legislaciones también se les llamaba Cartas-pueblas. En el municipio español nació el concejo municipal y "había dos clases de Concejos, el primero que se convocaba al son de la campana, en el que disfrutaban de voz y voto todos los aforados y en el se discutían en asamblea general los negocios de interés local, se inspeccionaba la administración y elegíanse los magistrados por mayoría de sufragios; el otro Concejo, estaba compuesto de los funcionarios que ejercían cargos públicos por elección de los vecinos. El primero recibió el nombre de Cabildo Abierto. El segundo, fue el Concejo Municipal o Cabildo Secular, finalmente Ayuntamiento" (1).

El Cabildo Abierto constituía una de las formas de la democracia directa, que permitía al pueblo ejercer, por sí mismo, funciones políticas y adoptar decisiones trascendentes en la dirección de la vida pública.

(1) MOISES OCHOA CAMPOS. La Reforma Municipal. Editorial - Porrúa, S. A. México, 1968. Página 80.

A las sesiones en "cabildo cerrado", entre cuatro paredes concurrían únicamente sus miembros; Cabildantes, Alcaldes, Regidores, Escribanos, etc.

En México, con la fundación por Hernán Cortés del primer municipio en la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519, se trasladó la legislación española sobre municipios.

Eran las ordenanzas un conjunto de preceptos jurídicos y un modo de legislar común a los reyes de España y a las autoridades coloniales. Las ordenanzas municipales definían las funciones de los miembros del ayuntamiento, el abastecimiento y distribución de agua potable, la construcción y conservación de las calles, plazas y paseos públicos, el mantenimiento del orden público, etc.

Tradicionalmente, el Cabildo o Ayuntamiento se ha organizado de la siguiente forma: un asamblea o cabildo que administra y es el encargado del buen gobierno, entre sus principales funciones estaban: el cuidado de las obras públicas, cuidado y vigilancia de los mercados públicos, vigilar pesas y medidas, corte y plantación de árboles, la formación de sus ordenanzas, repartir tierras, aguas, abrevaderos y pastos.

La Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 309. - dispone: "Para el gobierno interior de los pueblos habrá - - ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presedidos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el -- primer nombrado entre éstos, si hubiere dos". Aunque como ya dijimos esta Constitución tuvo poca vigencia en el México independiente, influyó en alguna forma sobre posteriores constituciones.

Pero no fue sino hasta la Constitución de 1917, que se reconoce la libertad municipal, y el municipio como base de la división política de los Estados.

El 12 de diciembre de 1914, Venustiano Carranza expidió un decreto con adiciones al Plan de Guadalupe, y en su artículo 2º de dicho decreto decía: "El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país", entre ellas, el "establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional".

El 26 de diciembre de 1914 se expidió un decreto que constituye antecedente del artículo 115 Constitucional y tex

tualmente dice:

"Artículo único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitual y transitoriamente".

Este decreto expedido en Veracruz por Venustiano Carranza, inició la reforma municipal.

En 1916 se reunió en Querétaro el Congreso Constituyente, ante el cual Carranza presentó su proyecto relativo al régimen municipal, y que a la letra dice:

Artículo 115. "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado -

cada uno por Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado",

La fracción II fue objeto de acaloradas discusiones, - establecía:

II. "Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señala la legislatura local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los Poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley".

Así se sentaron las bases constitucionales del municipio como entidad libre y autónoma.

El artículo 115 reformado y adicionado según decreto publicado en el Diario Oficial del 3 de febrero de 1983 nos señala: "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento

de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Se adicionó en su parte primera en los siguientes términos:

"Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando - sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan".

De lo anterior podemos deducir que, cuando en municipio exista un conflicto por causas graves, la legislatura local se va a constituir en un tribunal, ante el cual el municipio podrá ofrecer pruebas y alegatos, con este fuero municipal se garantiza la legalidad y el derecho de audiencia para el municipio.

En la fracción II se reafirma la personalidad jurídica del municipio y la administración de su patrimonio, de acuerdo a la ley. Los Ayuntamientos, como órganos deliberados y de decisión de las comunidades municipales, están facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y --

buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones.

Una adición importante del artículo 115 es el relativo a los servicios públicos, ya que el municipio se enfrentaba al problema de la prestación de los mismos y no se especificaba claramente si éstos incumbían a los gobiernos locales o a la federación; la fracción III establece como servicios municipales: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques, y jardines, seguridad pública y -- tránsito y los que determinen las legislaturas locales, según las condiciones territoriales y socioeconómicas, así como la capacidad administrativa y financiera del municipio.

La fracción IV se refiere a la libre administración - de la Hacienda, que estará formada de los rendimientos de - los bienes que les pertenezcan y de las contribuciones e ingresos que determinen las legislaturas locales, y en todo - caso, percibirán contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y su tasa adicional por todos conceptos, además participaciones federales, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados, y los ingresos - derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Se establece la obligación del pago de contribuciones para toda persona física y moral o instituciones oficiales o privadas, excepto bienes del dominio público de la Federación de los Estados o de los Municipios, que estarán exentos de dichas contribuciones.

La fracción V, faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, en el otorgamiento de licencias y permisos para construcción y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, de conformidad con los fines y lineamientos señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, expedirán reglamentos y disposiciones administrativas necesarias.

Por otra parte para la organización interna del municipio, las leyes orgánicas municipales dividen a las corporaciones locales en cabeceras municipales, asiento del ayuntamiento y delegaciones, secciones o comisarias, que son demarcaciones administrativas dependientes de la cabecera municipal; también dentro de aquellas demarcaciones menores como: comunidades, rancherías, ranchos, pueblos, ciudades, etc.

La Constitución Federal establece que cada Municipio. - será administrado por un Ayuntamiento, de elección popular - directa; el Ayuntamiento es el órgano proveniente de la elección de los habitantes del mismo, y es el órgano de deliberación y decisión, cuya actividad se materializa en normas que se denominan bandos u ordenanzas.

Los miembros del Ayuntamiento son: el presidente municipal, regidores y síndicos.

El Presidente Municipal es el ejecutor de las ordenanzas municipales y promotor de los intereses de la corporación.

Los regidores desempeñan funciones de inspección y vigilancia.

El síndico desempeña funciones de procuración y defensa de los intereses municipales, representación del municipio, funciones hacendarias, y de agente del ministerio público en aquellos lugares en que no lo hay.

1.3 EL DISTRITO FEDERAL.

Como antecedente jurídico del origen del Distrito Federal, tenemos el artículo 50, fracción XXVIII, de la Constitución de 1824, que otorgó facultad al Congreso General para "elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado".

Hubo acaloradas discusiones sobre el lugar adecuado, finalmente el Congreso, por decreto de 18 de noviembre de 1824, señaló que los poderes debían estar en la Ciudad de México, y el artículo 2º de dicho decreto decía: Su Distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta Ciudad y su radio de dos leguas.

Con la instauración del régimen centralista en 1836, el Distrito Federal se convirtió en el Departamento de México y se dividió su territorio en Distritos.

En 1846 se restableció nuevamente el Distrito Federal, pero el 21 de septiembre de 1853 Santa Anna dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México; el decreto de 16 de febrero de 1854 demarcó la extensión del

Distrito de México, el artículo 1° decía que éste se extendía por el norte aproximadamente hasta el pueblo de San Crisóbal Ecatepec, por el noroeste, hasta Tlalnepantla, por el poniente, hasta los Remedios, San Bartolo y Santa Fé; por el suroeste, hasta San Angel y Coyoacán; por el sur, hasta Tlalpan; por el sureste, hasta Xochimilco e Ixtapalapa; por el oriente, hasta el Peñón Viejo y de ahí hasta la medianía de las aguas del lago de Texcoco.

El artículo 2° de dicho decreto dividió el Distrito Federal en ocho Prefecturas centrales e interiores y tres Prefecturas exteriores, la primera tenía por cabecera a Tlalnepantla, la segunda a Tacubaya y la tercera a Tlalpan.

En la Constitución de 1857, el artículo 46 señalaba: "El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar".

El artículo 72 de la Constitución de 1857 en su fracción VI otorgó facultad al Congreso: "Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales".

El decreto de 4 de mayo de 1861 disponía que el Ayuntamiento de la Capital se integraría por veinte regidores y -- dos procuradores.

Por decreto de 6 de mayo de 1861 el Distrito Federal -- quedó dividido de la siguiente forma: Municipalidad de México: Partido de Guadalupe; Partido de Xochimilco; Partido de Tlalpan; y Partido de Tacubaya.

En cada Partido había un Prefecto, que era Presidente -- de su Ayuntamiento y Jefe de la Policía.

El 26 de marzo de 1903, Porfirio Díaz expidió la Ley -- de Organización Política y Municipal del Distrito Federal.

Por esta ley, el Distrito Federal quedó dividido para su administración en trece Municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuaximalpa, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Ixtapalapa. A la cabeza de cada municipalidad estaba un -- prefecto político, nombrado y removido por el Presidente de la República, en las poblaciones que no fueran cabeceras de municipio había comisarios de policía.

El Gobernador del Distrito, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas, formaban el Consejo Superior de Gobierno, que se encargó de la

dirección general de los negocios y la marcha de la adminis
tración del Distrito Federal.

Venustiano Carranza, como Primer Jefe del Ejército -- Constitucionalista, expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, el 13 de abril de 1917; esta ley dispone que para el gobierno del Distrito Federal habrá un Gobernador, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Divide al Distrito Federal en Municipios, gobernados por Ayuntamientos, cuyos miembros eran designados por elección popular directa. El presidente Municipal era la primera autoridad política en el municipio, su principal función era hacer cumplir las leyes, decretos, bandos, sentencias y demás disposiciones, expedir certificados de vecindad, imponer multas y arrestos y conservar el orden y la tranquilidad públicos.

El 28 de agosto de 1928 a iniciativa del Presidente - Alvaro Obregón se reformó el artículo 73 constitucional, -- fracción VI, la cual consistió en que el Gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería "por conducto del Organo que determine la Ley respectiva".

Dicha ley fue la Ley Orgánica del Distrito Federal, - de 31 de diciembre de 1928, que creó el Departamento del Dis

trito Federal.

Los antiguos municipios fueron desapareciendo quedando dividido en delegaciones y subdelegaciones.

El Jefe del Departamento se auxiliaría en sus funciones por un Consejo Consultivo, representante de los distintos sectores de la población y cuya función era de opinión, consulta, denuncia, revisión e inspección.

Actualmente, para su organización, el Distrito Federal cuenta con la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

El Distrito Federal es, pues, la porción territorial donde residen los órganos federales. El artículo 40 constitucional señala: "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con límites y extensión que le asigne el Congreso General".

El Distrito Federal como parte integrante de la Federación, se diferencia de los Estados en que carece de facultad para otorgarse su propia constitución; la Constitución Federal en su artículo 73 fracción VI, otorga facultad al Congreso "Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal..."

También carece de órgano ejecutivo propio, pues el mismo artículo dispone: El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá -- por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva. En relación a lo anterior, el artículo 5° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976, nos señala: El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica correspondiente.

El Procurador General de Justicia del Distrito Federal dependerá directamente del Presidente de la República, y -- ejercerá las funciones que le asigne la ley.

Y el artículo 12 de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal dispone: "Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna".

Con respecto a este artículo cabe hacer la siguiente observación; antes de la reforma al artículo 92 constitucional, la distinción entre una Secretaría y un Departamento de Estado se hacía consistir en la facultad que tenían los Secretarios de refrendar todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República, requisito sin el cual

no serían obedecidos; también los Secretarios, luego de abierto el período de sesiones ordinarias del Congreso, debían dar cuenta a éste, del Estado que guardasen sus respectivos ramos. Por lo anterior el constituyente de 1917 creó dos tipos de órganos que auxiliarían al Presidente de la República: La Secretaría de Estado, con un doble carácter, político, como es el caso de convocar al Congreso a sesiones, promulgar una ley, etc., y carácter administrativo de los servicios públicos; a este último pertenecían los Departamentos, cuyo Jefe del Departamento no tenía la facultad del refrendo, ni la asistencia al Congreso para rendir informe del Estado que guardase su Departamento; pero el 31 de enero de 1974 se reformó el artículo 93 de la Constitución en el siguiente sentido: "Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que este abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del Estado que guarden sus respectivos ramos". Y respecto al refrendo - en 1980 se otorgó a los Jefes de Departamento Administrativo la facultad de refrendo".

Respecto al refrendo se publicó en el Diario Oficial - el 26 de diciembre de 1985 un decreto por el que se adicionó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en los siguientes términos:

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos Decreta:

ARTICULO UNICO.- Se adiciona con un segundo párrafo el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los siguientes términos:

ARTICULO 13.- Tratándose de los decretos promulgados -- rios de leyes o decretos expedidos por el Congreso de la -- Unión, sólo se requerirá el refrendo del Titular de la Secre taría de Gobernación".

Para Jorge Carpizo, la figura del refrendo debe desapa recer pues es superflua y viciosa, pues una ley aprobada por el Congreso no es acto del Presidente, quien sólo está obligado a promulgar las leyes, además por el dominio que tiene el Presidente sobre los Secretarios y el Jefe del Departamen to, fácilmente violaría el Presidente su obligación de pro - mulgar las leyes, con sólo indicarles que no refrenden.

Volviendo al tema, el Departamento del Distrito Fede - ral es el órgano gubernamental y político que auxilia al Pre sidente en esta función. El Jefe de este Departamento es nom brado y removido libremente por el Presidente, así lo dispone el artículo 89 constitucional, fracción II.

Cabe aquí mencionar la observación que hace Ignacio -- Burgoa: "Fácilmente se advierte que en la designación de los órganos de gobierno administrativo del Distrito Federal no -- interviene la voluntad popular, es decir su ciudadanía, a pe

sar de que ésta sea la mas numerosa del país, ya que los titulares de todos los órganos de autoridad que forman el Departamento respectivo reconocen como fuente de su investidura la decisión directa o indirecta" (1).

En relación a los órganos judiciales, el Distrito Federal cuenta con Tribunales, cuya función esencial es resolver los conflictos de derecho que se les presenten.

En materia civil y penal, está el Tribunal Superior de Justicia, jueces de paz, jueces de primera instancia, de arrendamiento, familiares, penales y civiles.

En materia laboral, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, conoce asuntos de trabajo que no sean de carácter federal. La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje conoce de los conflictos consignados en la fracción XXXI del artículo 123 Constitucional.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, conoce de los litigios que se promuevan contra cualquier resolución o acto administrativo de las autoridades dependientes del Departamento del Distrito Federal.

(1) IGNACIO BURGOA. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S. A. México 1979. Tercera Edición. Pág. -- 830.

Al Ministerio Público y a la Policía Judicial, de acuerdo con el artículo 21 Constitucional, corresponde la persecución de los delitos, ambos estarán bajo el mando de un Procurador General; el artículo 73 fracción VI, base 5a. dispone: "El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la Ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente."

CAPITULO CUARTO

DIVISION DEL SUPREMO PODER DE LA FEDERACION

1.- PODER LEGISLATIVO FEDERAL.

1.1 ANTECEDENTES.

Como antecedente del Poder Legislativo, en México in dependiente tenemos la reunión del Primer Congreso de Anáhuac el 13 de septiembre de 1813, convocado por José María More - los y Pavón, que se instaló en la Ciudad de Chilpancingo, en el cual se declaró la Independencia de la América Septentrio - nal y se propuso la necesidad de formular una constitución - que estableciera el principio de que la soberanía dimana del pueblo para ser depositada en sus representantes, dividiéndo - se para su ejercicio en tres ramas: Legislativa, Ejecutiva y Judicial.

Consecuencia de este Congreso fue la Constitución de 22 de octubre de 1814, y en el artículo 2° se estableció: La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno - que mas convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía. Y en su artículo 44 señalaba: Permanecerá el - cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de supremo congreso mexicano. Se crearán además dos cor-

poraciones, la una con el título de supremo gobierno, y la otra con el de supremo tribunal de justicia.

Y entre las funciones que competen al Supremo Congreso está la de "examinar y discutir los proyectos de ley que se propongan. Sancionar las leyes, interpretarias y de rogarlas en caso necesario".

En la Constitución de 4 de octubre de 1824, se implantó el sistema bicameral. El Poder legislativo recayó en un Congreso General dividido en dos Cámaras: la Cámara de representantes o diputados integrada por un número de - terminado de individuos según la densidad demográfica, y - el senado que se integró con la representación igualitaria de los Estados miembros de la Federación.

La Constitución centralista de 1836 llamada Las -- Siete Leyes Constitucionales, consagra la división del poder legislativo en dos Cámaras.

En la Constitución de 1857, se estableció el sistema unicameral, como lo señaló el artículo 53 que a la le - tra dice: "se nombrará un diputado por cada cuarenta mil - habitantes, o por una fracción que pase de veinte mil. El territorio en que la población sea menor de la que se fija en este artículo nombrará, sin embargo, un diputado".

Hubo comentarios en pro y en contra de la desaparición de la Cámara de Senadores, en la exposición de motivos del proyecto constitucional se decía: "que el confiar la totalidad de las facultades legislativas a una sola cámara, - es desconocer la fuerte propensión de todos los cuerpos políticos a acumular poder en sus manos, a ensanchar su influencia y extender el círculo de los medios y objetos sometidos a su competencia, hasta llegar el caso de justificar las usurpaciones mismas, con el pretexto de la necesidad o de la conveniencia pública" (1).

Muchos años duró la cuestión sobre el restablecimiento del Senado, y fue el 13 de noviembre de 1874 se expidió el decreto que restauró el bicameralismo.

La Constitución de 1917 estableció el sistema bicameral sin discusión.

(1) Citado por IGNACIO BURGOA. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S. A. México, 1917. Pág. 577.

1.2 ESTRUCTURA.

Conforme al artículo 50 de la Constitución, el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

La función que consiste en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, corresponde al Congreso General o Congreso de la Unión, en el que se deposita el poder legislativo federal.

Como ya hemos señalado, el sistema democrático federal establece que el poder del Estado corresponde originalmente al pueblo, y éste lo ejerce a través de sus representantes elegidos por voto popular directo.

Conforme a este principio básico, expondremos la forma en que se integran ambas Cámaras.

La Constitución en su sección I del Capítulo II nos da la pauta a seguir en la elección e instalación del Congreso.

La Cámara de Diputados se compondrá de cuatrocientos diputados electos cada tres años; por cada Diputado propietario habrá un suplente.

De estos cuatrocientos Diputados, trescientos serán electos por el principio de votación mayoritaria relativa y mediante el sistema de distritos electorales uninominales. La demarcación de estos distritos se hará dividiendo la población del país entre los trescientos distritos, en ninguno podrá haber menos de dos Diputados por cada Entidad Federativa.

La división estará a cargo de la Comisión Federal - Electoral de acuerdo al último censo de población.

La elección de los cien Diputados restantes se hará según el principio de representación proporcional y mediante el sistema de listas regionales, creando hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales.

El artículo 54 constitucional señala las condiciones y requisitos a que se sujetarán estas elecciones.

El partido político interesado, debe elaborar sus listas regionales y registrarlas ante la autoridad competente; para esto, debe comprobar que participa con candidatos a Diputados por mayoría relativa en, por lo menos, la tercera parte de los trescientos distritos uninominales.

Todo partido político que no haya obtenido sesenta o mas constancias de mayoría y que alcance 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales, --

tendrá derecho a que se le atribuyan Diputados electos según el principio de representación proporcional.

Al Partido Político que se encuentre en los anteriores supuestos, le será asignado el número de Diputados de su lista regional de acuerdo con el porcentaje de votos emitidos en la circunscripción correspondiente, la asignación se hará siguiendo el orden que presenten las respectivas listas.

Cuando dos o mas partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales obtengan en su conjunto noventa o mas constancias de mayoría, sólo serán objeto de reparto el 50% de las curules que deben asignarse -- por el principio de representación proporcional.

La Cámara de Senadores se compondrá de dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos para un período de seis años; por cada Senador propietario habrá un suplente.

La función legislativa debe desarrollarse en un régimen de libertad de expresión de ideas, y de acuerdo con el artículo 61 constitucional, los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en ejercicio de sus funciones y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de éstas y por la in

violabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Pero los Diputados y Senadores, según lo dispone el artículo 108 constitucional, "son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo".

La Ley Orgánica del Congreso General, en su artículo 11 agrega, "pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes".

El fuero de que gozan estos funcionarios, consiste en que por razones de su encargo, se encuentran fuera de la legislación común, y corresponde a la Cámara de Diputados conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos que hayan incurrido en delitos oficiales, declarar si ha lugar o no para proceder penalmente, y en caso afirmativo formular acusación ante la Cámara de Senadores, la que eregida en gran jurado resuelve sobre el desafuero del acusado y su posible destitución. Pero si se tratare de delitos del orden común compete a la Cámara de Diputados constituirse en gran jurado a efecto de declarar o no el desafuero. Serán las autoridades competentes quienes conozcan el

asunto, como si fuera cualquier persona.

Respeto de la inviolabilidad del lugar en donde se reúnan a sesionar estos funcionarios, el artículo 12 de la Ley Orgánica del Congreso General dispone, "Los recintos del Congreso y de sus Cámaras son inviolables. Toda fuerza pública está impedida de tener acceso a los mismos salvo con permiso del Presidente del Congreso, de la Cámara respectiva, o de la Comisión Permanente, según corresponda, bajo cuyo mando quedará en este caso.

El Presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los Diputados y Senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios; cuando sin mediar autorización seriere presente la fuerza pública, el Presidente podrá decretar la suspensión de la sesión -- hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto".

Las Cámaras de Diputados y Senadores, contarán con un determinado número de Comisiones que requieran para el cumplimiento de sus funciones.

Las Comisiones ordinarias de cada una de las Cámaras se ocuparán de las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la Comi

si3n de Estudios Legislativos, el an3lisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia.

1.3 LA COMISION PERMANENTE

Es un órgano parcial del Legislativo, con funciones reducidas a realizar ciertos actos necesarios, cuando el -- Congreso no esté en sesiones.

Se compone de veintinueve miembros, quince Diputados y catorce Senadores nombrados por las Cámaras respectivas la víspera de la clausura de sesiones; se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados.

Se integrará la Mesa Directiva de la Comisión Permanente con un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios, éstos deben ser dos diputados y dos senadores.

Las sesiones de la Comisión Permanente se harán una vez por semana, y son sus facultades las señaladas por el artículo 79 constitucional:

I.- Prestar su consentimiento al Presidente de la República para el uso de la Guardia Nacional.

II.- Recibir la protesta del Presidente de la República, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia y de los magistrados del Distrito Federal.

III.- Recibir las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, turnarlas para dictamen a las

Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, para que se despachen en el siguiente período de sesiones.

IV.- Otorgar o negar su aprobación a nombramientos de ministros de la Suprema Corte y magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y solicitudes de licencia de los ministros que le someta el Presidente de la República.

V.- Acordar en caso de que se convoque a sesiones extraordinarias del Congreso o de una sola de las Cámaras, a petición del Ejecutivo o por sí.

VI.- Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar interino que lo supla.

VII.- Ratificar nombramientos hechos por el Presidente de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

1.4 FUNCIONES

Por disposición constitucional, el Congreso se reunirá a partir del 1° de septiembre de cada año, para celebrar sesiones ordinarias, a fin de estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se le presenten.

Estas sesiones no podrán prolongarse mas allá del 31 de diciembre. El Presidente de la República resolverá, en caso de que las dos Cámaras no se pongan de acuerdo para poner fin a este período ordinario.

Al inicio de estas sesiones, el Presidente de la República deberá presentar un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

Cabe aquí mencionar el decreto publicado en el Diario Oficial el 7 de febrero de 1986, por el cual se reforman los artículos 65, 66 y 69 de la Constitución Política.

El artículo 65 quedó como sigue: El Congreso se reunirá a partir del 1° de noviembre de cada año, para celebrar un Primer Período de Sesiones Ordinarias y a partir del 15 de abril de cada año para celebrar un Segundo Período de Sesiones Ordinarias. En ambos Períodos de Sesiones el Congreso

se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada Período de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su -- Ley Orgánica.

El artículo 66 quedó así: "Cada Período de Sesiones Ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los -- asuntos mencionados en el artículo anterior, pero el Primero no podrá prolongarse mas que hasta el 31 de diciembre del mismo año, y el Segundo hasta el 15 de julio del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las Sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República".

El artículo 69 se reformó en el siguiente sentido: "A la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Período del -- Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país".

Además en este Decreto se adicionaron dos artículos -- transitorios a la Constitución, y son:

DECIMO SEPTIMO.- Los Diputados que se elijan a la LIV Legislatura del Congreso de la Unión, duraran en funciones -

del 1° de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1991.

DECIMO OCTAVO.- Los Senadores que se elijan a las LIV y LV Legislaturas del Congreso de la Unión, durarán en funciones del 1° de septiembre de 1988 al 31 de octubre de - - 1994.

Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y las Reformas a los Artículos 65, 66 y 69 surtirán sus efectos a - partir del 1° de septiembre de 1989.

Los artículos transitorios surtirán sus efectos a par - tir del 1° de septiembre de 1988.

Esta reforma fue muy atinada, pues en el corto período de sesiones que aun está en vigor, y que es de tres esca sos meses, es imposible estudiar en forma detallada, inicia tivas y proyectos de ley que se le presenten. Pero si hay - mucho rezago legislativo, no es comprensible el porqué las anteriores reformas surtirán sus efectos hasta el 1° de sep tiembre de 1989; si actualmente la crisis en que está el -- país, el problema de la deuda externa, el problema del frau de electoral entre otros, deben ser analizados por el legis lativo, sería mas congruente que estas reformas entraran en vigor efectivamente, desde su publicación en el Diario Oficial y no hasta que termine el actual período presidencial.

El proceso legislativo es una serie de actos ordenados y cuya función jurídica es la creación de una ley o decreto.

Este proceso establecido por la Constitución consta de los siguientes actos:

1.- Iniciativa, es el acto por el cual, la o las personas facultadas someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley o decreto.

El artículo 71 otorga facultades de iniciar estas leyes o decretos a: el Presidente de la República, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y a las Legislaturas de los Estados.

En caso de que otra persona física o moral quiera iniciar una ley, ésta se mandará pasar directamente por el Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según el asunto de que se trate, la que resolverá en sentido positivo o negativo.

Esta disposición es congruente con el derecho de petición que consagra el artículo 8° de la Constitución.

El artículo 72 inciso h) dispone que: "la formación de las leyes o decretos, puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyec-

tos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados".

Cámara de origen es aquella en donde se inicia un proyecto de ley o decreto, la otra Cámara es la Cámara revisora.

2.- Discusión, es el acto legislativo por el que la, - o las Cámaras dentro de sus respectivas competencias, deliberan sobre el proyecto de ley o decreto a fin de determinar - si se aprueba o no.

3.- Aprobación o rechazo total o parcial, es el resultado de la votación de las Cámaras.

4.- Sanción, es el acto de aprobación de un proyecto - de ley o decreto por el Presidente de la República. El inciso b) del artículo 72 constitucional señala: "Se reputara -- aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto -- con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez - días útiles; a no ser que corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido".

5.- Promulgación, es una facultad reservada al Ejecutivo. El artículo 89 de la Constitución señala como obligación y facultad del Presidente de la República la de "promulgar y

ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

6.- Publicación es el acto por el cual una ley o decreto aprobado, sancionado y promulgado, se da a conocer a toda la población, por los medios adecuados para el efecto.

Facultades o competencias del Órgano legislativo.- las facultades que el Congreso ejercita son las reservadas únicamente a la Federación. Los artículos 73, 74 y 76 constitucionales hacen referencia a ellas.

En materia de división territorial, se faculta al Congreso para admitir y formar nuevos estados dentro de los límites ya existentes; arreglar conflictos de límites entre los estados cuando no tengan carácter de contienda judicial, pues de lo contrario corresponde resolverlo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; cambiar de residencia a los Supremos Poderes de la Federación.

Distrito Federal.- la fracción VI del artículo 73 organiza el gobierno del Distrito Federal. El Congreso de la Unión actúa como legislativo local en el caso del Distrito Federal y como legislativo federal para todo el país.

Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal son hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cá

mara de Diputados, que otorga o niega esa aprobación dentro del término improrrogable de diez días, si la Cámara dentro de este término no resuelve, se tendrán por aprobados los nombramientos.

Hacienda y Crédito Público.- entre sus funciones mas importantes está el control del gasto público, ya que todas las erogaciones que realice el Estado serán hechas conforme a la aprobación de la Cámara de Diputados.

La fracción VII del artículo 73 faculta al Congreso - para "imponer las contribuciones necesarias a cubrir el pre supuesto". Para que el órgano legislativo realice esta función, el Ejecutivo debe poner a disposición de la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el correspondiente Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

Le compete al Congreso expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que es el órgano de apoyo que sirve para revisar la cuenta pública, como lo dispone el ar tículo 73 en su fracción XXIV. El nombramiento de sus emplea dos y la vigilancia de sus labores están a cargo de la Cáma ra de Diputados en los términos del artículo 74 fracciones II y III.

En materia de deuda pública, la fracción VIII del ar-

Artículo 73 faculta al Congreso para dar las bases, sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

Comercio Interestatal.- el Congreso está facultado para impedir que entre los Estados que integran la federación mexicana se establezcan restricciones en cuanto al libre tránsito de mercancías, ya que las alcabalas interestatales congestionarían la productividad nacional.

Guerra.- La constitución establece un procedimiento en el que concurren el Presidente de la República y el propio Congreso, el cual expedirá una ley, en la que se asiente su declaratoria, para que el Presidente de la República con apoyo de esa ley y en nombre de los Estados Unidos Mexicanos declare la guerra. También corresponde al Congreso legislar en lo relativo al ejército, la armada, la fuerza aérea y la guardia nacional.

La fracción X del artículo 73 faculta al Congreso para legislar en toda la República sobre: hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Unico, y para expedir las leyes del trabajo reglamentario del artículo

lo 123.

Nacionalidad y naturalización.- el Congreso tiene facultad para legislar en materia de nacionalidad, naturalización y salubridad. En materia de salubridad se prevé el establecimiento del Consejo de Salubridad General, con facultades federales para salvaguardar la salud del pueblo.

El legislativo también legisla acerca del uso, distribución y aprovechamiento del agua.

Corresponde al Congreso la organización del cuerpo diplomático y consular; también corresponde a este legislar, para suprimir o crear empleos, conforme a las necesidades reales de la administración pública.

Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.- son las contenidas en el artículo 74 de la Constitución y son: erigirse en Colegio Electoral para resolver respecto a la elección del Presidente de la República; vigilar el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor; examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, así como revisar la cuenta pública del año anterior; conocer de las acusaciones a los funcionarios públicos, por delitos oficiales y en su caso formular la acusación ante la Cámara de Senadores; otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados

del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; declarar justificadas o injustificadas, las peticiones de destitución de autoridades judiciales, en términos de la parte final del artículo 111 constitucional.

Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores.- -- Analizar la política exterior desarrollada por el Presidente de la República; aprobar los tratados internacionales y convenciones que celebre el Ejecutivo de la Unión; conocer y analizar anualmente la política realizada por el Ejecutivo; autorizar el paso de tropas extranjeras por territorio nacional, así como la permanencia de escuadras extranjeras por mas de un mes, en aguas nacionales; dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional; ratificar los nombramientos de los empleados que haga el Presidente de la República, de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales; ratificar los nombramientos de los empleados superiores de Hacienda y jefes del ejército, armada y fuerza aérea; resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado, cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional creando un conflicto de armas, sujetándose a la Constitución Federal y a la del Estado. El Senado hará la declaración de que han desaparecido los poderes constitucionales, y designará en tal caso un gobernador

provisional eligiéndolo de una terna que le propone el Presidente de la República; deberá ser aprobado por las dos -- terceras partes de los miembros presentes; constituirse en Gran jurado para conocer de los delitos oficiales cometidos por los funcionarios públicos, así como para declarar si -- son justificadas o no las peticiones de destitución de las autoridades judiciales que hiciere el Presidente de la Repú -- blica; además compete al Senado otorgar o negar la aproba -- ción de los miembros de ministros de la Suprema Corte de -- Justicia, así como solicitudes de licencia y renuncia de di -- chos funcionarios, que someta el Ejecutivo a su considera -- ción.

Entre las facultades que la constitución otorga en -- forma exclusiva al Senado de la República, unas son de ca -- rácter internacional y otras de carácter interno, y en ellas se ve un principio de colaboración y responsabilidad entre el Ejecutivo y el Senado, funcionando de está manera, el -- principio de equilibrio, de frenos y contrapesos, entre am -- bos poderes; aunque de hecho hay un desequilibrio en favor del Ejecutivo.

2.- EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

2.1 ESTRUCTURA

El Poder Ejecutivo Federal se deposita en un solo - individuo denominado: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

La dirección política de la Federación es determinada por el Presidente y la presidencia es la institución base para la buena marcha política del país, pues tiene el poder de decisión final y toda la responsabilidad legal de su función.

Los colaboradores del Presidente, son auxiliares dependientes del mismo, quien los nombra y remueve libremente.

El artículo 82 de la Constitución establece los requisitos para poder ser electo Presidente: primero debe ser ciudadano mexicano, en pleno goce de sus derechos e hijo de padres mexicanos por nacimiento, debe tener 35 años cumplidos como mínimo, haber residido en el país todo el año anterior al día de la elección, no pertenecer al Estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto, no estar en servicio activo en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes

de la elección.

La duración del cargo del Presidente es de seis años y la constitución prohíbe la reelección.

En México se vive un presidencialismo, esto es un -- Ejecutivo muy fuerte que predomina sobre el Poder Legislativo incluso sobre el Poder Judicial al nombrar y remover libremente a los principales funcionarios del Poder Judicial.

Son características del sistema presidencial mexicano:

- El Poder Ejecutivo es unitario, es decir está depositado en un Presidente, que es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

- El Presidente es electo por el pueblo.

- El Presidente no puede disolver el Congreso.

- El Presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado.

- Ni los Secretarios ni el Presidente son políticamente responsables ante el Congreso.

- Ni el Presidente ni los Secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso.

2.2 FUNCIONES

La principal función del Presidente es ver que los principios contenidos en la Constitución se cumplan realmente pero la verdad es que el Presidente muchas veces se ve presionado por grupos de poder económico y social a tomar otras directrices en su política, actuando incluso en contra de los intereses del pueblo y por ende en contra de los ideales de la Constitución.

Además el Presidencialismo tiene en México características muy peculiares, aun cuando existe voto popular directo y un pluripartidismo, la sucesión presidencial tiene un mecanismo muy complejo, y en el cual el ideal de democracia es nulo, ya que hay un partido en el poder y el presidente en turno es el que señala a su próximo sucesor presidencial.

Mucho se ha dicho que el pueblo tiene el gobierno que se merece; y al ver la realidad en México vemos que esto es real, pues el pueblo mexicano es apolítico y carente de educación cívica.

El artículo 87 Constitucional contiene la principal obligación que contrae el Presidente al tomar posesión

de su cargo y es "Guardar y hacer guardar la Constitución - Política, así como las leyes que de ella emanen, además de ser leal y desempeñar su cargo patrióticamente y ver en todo por el bien y prosperidad de la Unión".

Al estudiar el Poder Legislativo, vimos como entre éste y el Ejecutivo hay funciones de coordinación y de subordinación, pues hay facultades del Congreso de la Unión -- que debe someter a consideración del Ejecutivo y a la vez -- hay facultades del Ejecutivo que debe someter a consideración del Legislativo.

El artículo 89 constitucional señala las facultades y obligaciones del Presidente y entre otras están:

Fracción II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales; con aprobación del Senado;

IV.- Nombrar con aprobación del Senado, los corone-

les y demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda,

X.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolas a la ratificación del Congreso Federal;

XI.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

XII.- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

XVII.- Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Cámara de Diputados, o de la Comisión Permanente en su caso;

XVIII.- Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos a la aprobación de la Cámara de Senadores, o a la Comisión Permanente en su caso;

En el proceso legislativo el Poder Ejecutivo tiene ingerencia a través de los siguientes actos: a) iniciativa; la Constitución en su artículo 71 fracción I da al Presidente de la República la facultad de iniciar leyes, b) Sanción, es la aceptación de una iniciativa legal aprobada por las Cámaras, hecha por el Presidente de la República, "El Presidente de la República puede negar su sanción a un proyecto

ya admitido por el Congreso (Derecho de veto)" (1), esto es con el fin de que se discuta nuevamente en las dos Cámaras.

El artículo 72 inciso b) de la Constitución hace referencia a este: b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que - corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o sus - pendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá - - hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

c) Promulgación y Publicación.- para algunos autores como Trinidad García, "La promulgación es, en términos comunes, la publicación formal de la ley"; pero para García Maynez "la promulgación de la ley encierra dos actos distintos: por el primero, el Ejecutivo interpone su autoridad para que la ley debidamente aprobada se tenga por disposición obligatoria; por el segundo, la da a conocer a quienes debían cumplirla. El primer acto implica naturalmente que la ley ha sido aprobada por el Ejecutivo o que, objetada por él, ha sido ratificada por las Cámaras" (2).

(1) EDUARDO GARCIA MAYNEZ. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S. A. México 1970. Pág. 69.

(2) EDUARDO GARCIA MAYNEZ. Ob. cit. Pág. 74.

La promulgación es el reconocimiento formal por el Poder Ejecutivo de que la ley ha sido aprobada y debe ser obedecida; la publicación es el acto de hacer posible el conocimiento de la ley por los habitantes del país a través de los medios idóneos como es el Diario Oficial.

Con respecto a esta facultad, el artículo 72 inciso a) de la Constitución establece: Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

El artículo 89 fracción I constitucional complementa este artículo y a la letra dice:

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

El Presidente de la República debe proveer en la esfera administrativa, para la posible observación de la ley. Proveer dice Gabino Fraga es poner los medios adecuados para conseguir un fin, que en el caso es de la ejecución de la ley.

La ejecución de una ley, su aplicación, consiste en

la realización de actos materiales, pero la ejecución de una ley es también su reglamentación. Esta función reglamentaria corresponde al Presidente, es quien provee a la exacta observancia de la ley por medio de reglamentos, decretos, órdenes, circulares, por medio de los cuales está realizando la voluntad del legislador.

3.- PODER JUDICIAL FEDERAL

3.1 ANTECEDENTES.

Como antecedente digno de mencionar del Poder Judicial mexicano, nos remontamos a la España de la Edad Media, en cuya vida jurídico-política adquirieron importancia los fueros municipales.

Estos fueros municipales regulaban la vida jurídica particular de cada localidad, y consistían en los privilegios o cartas otorgadas a determinados pueblos por los reyes, por los señores o por unos y otros.

Los fueros municipales se referían con frecuencia a la costumbre, cuya observancia presuponían y confirmaban, el respeto al pasado y era garantía de la libertad de los pueblos.

El Fuero Juzgo fue el Código de la monarquía goda. En el libro doce se habla de la conducta de los jueces en la administración de justicia.

La autoridad suprema residía en el rey, pero estaba limitada por las Cortes y el Justicia. El rey ejercía el

poder ejecutivo por sí, el legislativo en unión de las Cortes a las cuales convocaba y las que presidía, y el poder judicial se resumía en el que administraba justicia en persona o por jueces que fallaban en su nombre.

El Justicia era un funcionario público establecido para entender en los casos de fuerza y agravio y no sólo -- del rey, sino de los ricos-hombres y demás tribunales eclesiásticos y seculares.

La institución del Justicia, en su orígenes, corresponde a un modesto funcionario público, concededor del Derecho, a quien el rey elegía por su voluntad para que le asesorase en la administración de justicia o la administrare en su nombre y por delegación suya.

En 1625 el Justicia alcanza una distinción superior con la Concordia de Egea en cuya ley 5a. se establece que - en todos los pleitos y causas que mediasen entre los reyes y los ricos-hombres, hijosdalgo e infanzones, fuese competente el Justicia Mayor.

El Justicia juzgaba a instancia de parte, sobre si se habían guardado las formas legales de enjuiciar en su papel de juzgador sobre fueros.

La autoridad del Justicia servía de salvaguarda a - la seguridad personal de los ciudadanos.

La Constitución de Cadiz de 1812, resultado de las diversas juntas de gobierno que se habían constituido en España ante la invasión de los ejércitos de Napoleón, contiene en su artículo 17 un segundo antecedente del Poder Judicial; y a la letra dice: "La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley".

El título V de esta Constitución contiene una serie de artículos que reflejan una serie de garantías y derechos del Hombre.

El artículo 242 señala: la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los tribunales. El artículo 244 dispone: Las leyes señalarán el orden y las formalidades del proceso, que serán uniformes en todos los tribunales, y ni las Cortes ni el Rey podrán dispensarlas. Otra garantía está contenida en el artículo 243, que dice: Ningún español podrá ser jugado en causas civiles y criminales por ninguna comisión, sino por el tribunal competente, determinado con anterioridad por la ley.

Es importante hacer una referencia de esta Constitución, por la influencia que representó en el constitucionalismo mexicano, por el hecho de que algunos diputados --

que formaron parte de la delegación de la Nueva España mas tarde serían diputados en los Congresos Constituyentes mexicanos.

En México, de 1821 a 1823, hubo varias discusiones por parte de la Junta Provisional Gubernativa y del Primer Constituyente, para crear e instalar el Supremo Tribunal de Justicia.

El Proyecto del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, en su artículo 23 señala: "Todo hombre que habite en la Federación mexicana, tiene derecho a que se le administre pronta, fácil, completa e imparcialmente justicia en orden a las injurias o perjuicios que se le infieran -- contra su vida, su honor, su libertad y propiedad, y con este objeto, la Federación deposita para su ejercicio el Poder Judicial, en una Corte Suprema de Justicia, y en los tribunales y juzgados que se establecerán en cada Estado".

Una parte de este artículo nos dice en quien se deposita el Poder Judicial y además determina el objeto fundamental de dicho poder, también hace una distinción de las dos esferas que tendría: la federal y la estatal.

Ni en el texto del artículo, ni en su discusión, se trató acerca de los Tribunales de Circuito, ni de los Juzgados de Distrito.

El artículo 29 de dicha Acta complementa el artículo arriba anotado, y a la letra dice: "El Poder Judicial de cada Estado se ejercerá por los tribunales y juzgados que establezca la constitución respectiva",

En la sesión del 9 de agosto de 1824, el artículo 115 quedó de la siguiente manera: "El Poder Judicial de la Federación, residirá en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y Jueces de Distrito".

Los Tribunales de Circuito y los Jueces de Distrito nacieron de la necesidad de que existiera una primera, una segunda y una tercera instancias, según la tradición de las leyes españolas en vigor.

Después de discutir las facultades de la Corte Suprema, quedaron así:

Conocer las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la Federación, siempre que lo reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que con pleno conocimiento de causa deba recaer sentencia formal, y lo mismo cuando una de ellas sea parte, aunque no dispute precisamente con otro Estado sino con sus vecinos; o entre particulares sobre pretensiones de tierra bajo concesiones de diversos Estados".

Al discutir el anterior punto se hizo notar la con-

veniencia de que cuando un Estado sea parte, no conozcan de los asuntos los jueces y tribunales del mismo Estado, sino un tribunal que no tenga interés en el negocio.

Otras atribuciones eran:

Terminar las disputas que se susciten sobre tratados o negociaciones que se celebren por el Supremo Gobierno o sus agentes.

Dirimir las competencias trabadas entre los jueces de un Estado con los de otro diferente, bien sea de primera, segunda o tercera instancia.

Conocer de las causas que se muevan al Presidente de la República durante el tiempo de su encargo o un año después, por los crímenes señalados en el artículo 39 y de las que se le movieren en el año inmediato a aquel en que cese en sus funciones por los demás delitos en tiempo del ejercicio de su oficio.

Oír las dudas de todos los tribunales sobre la inteligencia de una ley general, y consultarlas al Supremo Poder Ejecutivo con los fundamentos en que estriben, para que él promueva la declaración del Congreso.

Conocer, según prevengan las leyes, de los crímenes cometidos en el mar, de las causas de almirantazgo, de las presas de mar y tierra, contrabando, ofensas contra la na -

ción de los Estados Unidos Mexicanos, abusos de los empleados de hacienda, infracciones de las leyes generales y otros casos que se señalarán.

A los Tribunales de Circuito, se les encomendaba el conocimiento en segunda instancia, de los crímenes cometidos en el mar, en las causas de almirantazgo, presas, contrabandos, ofensas contra los Estados Unidos Mexicanos, y en las causas civiles cuyo valor pase de los 500 pesos.

Respecto a los Jueces de Distrito, se determinó que el territorio mexicano se dividiría en cierto número de distritos, al frente de los cuales habría un Juez, quien conocería de primera instancia.

Con la Constitución de 1836, se implanta un régimen centralista, suprime los Estados para convertirlos en Departamento y crea un Organismo Político: El Supremo Poder Conservador.

Esta Constitución conocida como las Siete Leyes - - crea los Tribunales Superiores de los Departamentos, Tribunales de Hacienda y Juzgados de Primera Instancia, la Suprema Corte de Justicia quedó como organismo máximo, desaparecieron los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito.

La Suprema Corte de acuerdo con el artículo 12 de -

la Ley Quinta, tenía las siguientes atribuciones:

Conocer de los negocios civiles y de las causas criminales que se muevan contra los miembros del Supremo Poder Conservador, del Presidente de la República, Diputados y Senadores, Secretarios del Despacho, Consejeros, Gobernadores de los Departamentos. Dirimir las competencias que se suscitan entre los diversos tribunales, resolver las disputas judiciales que se promuevan sobre contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno. Conocer las causas de responsabilidad de los funcionarios judiciales. Conocer en todas las instancias en las causas criminales y civiles de los empleados diplomáticos y cónsules de la República, resolver -- las causas del almirantazgo, de presas de mar y tierra, crímenes cometidos en altamar; y ofensas contra la nación mexicana. Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia y protección y de fuerza que se interpongan de los muy R.R, Arzobispos y R. R. Obispos de la República.

Iniciar y exponer dictámenes en las leyes relativas a la administración de justicia, recibir las dudas de los demás tribunales y juzgados sobre la inteligencia de alguna ley. Nombrar todos los subalternos y dependientes de la misma Corte Suprema, y conocer de sus causas criminales, nom -

brar los ministros y fiscales de los Tribunales Superiores de los Departamentos y confirmar el nombramiento de los -- Jueces de primera instancia, hecho por los Tribunales Superiores de los Departamentos.

Apoyar o contradecir las peticiones de indulto que se hagan, conocer de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de goce de la Nación, consultar sobre el pase o retención de bulas pontificias breves y rescriptos expedidos en negocios litigiosos, oír y decidir sobre los reclamos que se interpongan en la capital de la República, en los casos de expropiación por utilidad pública.

En cada capital de Departamento había un tribunal Superior, siendo iguales en facultades e independientes -- unos de otros.

En las cabeceras de Distrito de cada Departamento, se establecieron Jueces subalternos, para el despacho de -- las causas civiles y criminales en primera instancia.

En 1840 resurgió el movimiento federalista, el 30 de junio una comisión formada por los Diputados José María Jiménez, Pedro Barajas, Eustaquio Fernández, Demetrio del Castillo y José Ramírez, presentaron un Proyecto de Reforma a la Cámara de Diputados, donde por primera vez se propuso el control de la constitucionalidad de las leyes a la

Corte Suprema.

Este Proyecto de Reforma en su título quinto se refería al Poder Judicial, y entre las facultades que le confería a la Suprema Corte Estaban:

Conocer en todas las instancias de las causas civiles y criminales que se promoviesen contra el Presidente de la República, Diputados y Senadores, Consejeros y Secretarios del Despachó; de las causas de responsabilidad de los Ministros y fiscales de los Tribunales Superiores de los Departamentos, de las disputas que se promovieran y se propusieran en tela de juicio, sobre contratos o negociaciones celebradas por el Gobierno Supremo, conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia por el Tribunal Supremo del Departamento de México, dirimir las competencias que se susciten entre los diferentes tribunales, cuidar en todos los tribunales y juzgados de los Departamentos, se administre justicia pronta y cumplidamente, oír las dudas de los tribunales sobre la inteligencia de alguna ley.

La Corte Suprema conjuntamente con oficiales generales se erigiría en Marcial para conocer de las causas de --
fuero de guerra.

Las Bases Orgánicas de 1843 publicadas el 14 de ju-

nio del mismo año, tuvieron una vigencia aproximada de tres años. El Poder Judicial quedaba depositado en una Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales Superiores y jueces inferiores de los Departamentos. Las atribuciones de la Suprema Corte no variaron mucho,

El Congreso Constituyente de 1847 declaró vigente la constitución de 1824 y además adicionó el documento llamado Acta de Reforma, que surgió del voto particular de MARIANO OTERO.

El artículo 25 da las bases de lo que será el Juicio de Amparo. "Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación ya de los Estados; limitándose dichos Tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la Ley o acto que lo motive".

La Constitución de 1857 de carácter eminentemente democrático - liberal, reconoce los derechos del Hombre como base y objetivo de las instituciones sociales, la voluntad popular como fundamento de la soberanía de la nación.

Esta constitución en su artículo 90 deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y de Circuito.

El artículo 97 señalaba la competencia de los Tribunales de la Federación, y que eran:

I.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

II.- De las que versen sobre derecho marítimo.

III.- De aquellas en que la Federación fuere parte.

IV.- De las que se susciten entre dos o mas Estados.

V.- De las que se susciten entre un Estado y uno o mas vecinos de otro.

VI.- De las del orden civil o criminal que se susciten a consecuencia de los tratados con las potencias extranjeras.

VII.- De los casos concernientes a los agentes diplomáticos y cónsules.

Además los Tribunales de la Federación resolverían toda controversia que se suscitare por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales, por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, por leyes o actos de la autoridades que invadan la esfera de la autoridad federal.

Correspondía a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de las controversias que se suscitaran de un Estado con otro y aquellas en que la Unión fuere parte; en los casos comprendidos en el artículo 97 será tribunal de apelación, o bien de última instancia.

La Constitución de 1917 vigente hasta nuestros días deposita el Poder Judicial Federal, en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de Amparo y Unitarios en materia de Apelación y en Juzgados de Distrito. También el Poder Judicial de la Federación se ejerce por el Jurado Popular Federal, por los tribunales de los Estados y del Distrito, en los casos previstos por el artículo 107 fracción XII de la Constitución, y en los demás casos, en que por disposición de la ley, deba actuar en auxilio de la Justicia Federal.

Inicialmente la Suprema Corte funcionaba siempre en tribunal pleno y se componía de once ministros, el 20 de agosto de 1928 se publicó una reforma en el Diario Oficial aumentando a 16 ministros y funcionando en tribunal pleno o dividido en tres salas: Penal, Civil y Administrativa, con cinco ministros cada una.

El 15 de diciembre de 1934, según reforma publicada en el Diario Oficial, el número de Ministros aumentó a 21 y

funcionaba en tribunal pleno o dividida en cuatro Salas; Penal, Civil, Administrativa y del Trabajo; cada una de cinco Ministros pero bastando la presencia de cuatro para que pudiera funcionar.

Con otra reforma publicada el 18 de febrero de 1951 se nombraron cinco ministros supernumerarios que formarían una Sala Auxiliar, que en principio conocían asuntos civiles, pero después conoció de asuntos en materia penal y fiscal; los ministros supernumerarios no formaban parte del -- Pleno.

3.2 ESTRUCTURA Y FUNCIONES.

Al hablar del Poder Judicial nos referimos a los -- tribunales dotados de competencia, que realizan la función que atañe a dicho poder, y que ha sido definida por Eduardo García Maynez como la actividad del Estado encaminada a la actuación del derecho objetivo mediante la aplicación de la norma general al caso concreto.

El artículo 94 constitucional dispone la organización de éste, indica que se depositará en una Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y Juzgados de Distrito.

La Ley Orgánica del Poder Judicial Federal señala también al Jurado Popular Federal y a los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal, en los casos previstos en el artículo 107 fracción XII de la Constitución Federal, y en los demás en que por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.

En relación a este artículo 94 tenemos el 104 también constitucional, que en el primer párrafo dice:

Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

La máxima autoridad judicial federal es la Suprema Corte de Justicia.

Esta se compone de veintiun ministros numerarios y cinco supernumerarios. Funciona en Pleno y en Salas.

El Pleno se compondrá de los ministros numerarios que integran la Suprema Corte de Justicia; bastará la presencia de quince de sus miembros para que pueda funcionar. Los ministros supernumerarios formarán parte del Pleno cuando sustituyan a los ministros numerarios.

La Suprema Corte de Justicia, tendrá dos períodos de sesiones: el primero comenzará el dos de enero y termi-

nará el quince de mayo; el segundo comenzará el primero de junio y terminará el quince de diciembre.

La Suprema Corte funcionará además en cuatro Salas, de cinco ministros cada una, bastará la presencia de cuatro para que pueda funcionar.

Cada Sala elegirá de entre sus miembros un presidente que durará en su encargo un año, y podrá ser reelecto. Cada Sala tendrá un secretario de acuerdos, secretarios de trámite en juicios de amparo adscritos a los ministros, oficiales mayores y actuarios que fueren necesarios para el despacho.

La Primera Sala conoce en materia penal; la Segunda Sala conoce en materia administrativa y en materia agraria, la Tercera Sala conoce en materia civil y mercantil; la Cuarta Sala conoce en materia laboral.

Los Tribunales Unitarios de Circuito se compondrán de un magistrado, y el número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto; y conocerán de la tramitación y fallo de apelación, de los asuntos sujetos en primera instancia a los Juzgados de Distrito; del recurso de denegada apelación; de la calificación de los impedimentos, excusas y recusaciones de los Jueces de Distrito, excepto en los juicios de amparo; de las controversias que

se susciten entre los jueces de Distrito sujetos a su jurisdicción, excepto en los juicios de amparo.

Los Tribunales Colegiados de Circuito se componen de tres magistrados y un secretario de acuerdos, y el número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.

Son competentes para conocer de los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas o de laudos, por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento.

Los Juzgados de Distrito se componen de un Juez y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.

Los Jueces de Distrito conocen en Primera instancia de los juicios federales, sean de carácter civil, mercantil, penal y administrativo. En materia penal conocerán de los delitos de orden federal, del procedimiento de extradición, de los juicios de amparo que se promuevan contra resoluciones judiciales del orden penal; contra actos de cualquiera autoridad que afecten la libertad personal o que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro, cuando se trate de violación a los artículos 16, 19 y 20 -- constitucionales.

La Suprema Corte de Justicia como ya dijimos es el máximo órgano jurisdiccional federal, desempeña la función judicial en competencia originaria o sea en única instancia, esto significa que la Suprema Corte realiza la función judicial en esta forma, pues actualmente no existe tercera instancia, como lo establece el artículo 23 constitucional: ningún juicio criminal deberá tener mas de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda Prohibida la práctica de absolver de la instancia.

CONCLUSIONES GENERALES

Antes que apareciera el sistema federal, ya en pueblos antiguos había una tendencia a organizar uniones consistentes, entre otras la de Grecia antigua, donde se crearon pequeñas repúblicas, estados-ciudad independientes, libres para proveer a sus necesidades y mejoramiento interiores.

Durante los inicios de la Edad Media, Europa estaba invadida por pueblos bárbaros, donde se fue estableciendo un régimen feudal, en el que los hombres de armas acababan por formar una clase hereditaria dueña de grandes territorios; todo propietario llegó a ser en sus dominios un soberano, sus cultivadores y criados, son sus súbditos, a los cuales puede mandar, imponer multas, aprehender e incluso matar, el soberano puede hacer la guerra, acuñar su propia moneda. La soberanía y la propiedad llegan a tener el mismo y único titular.

Después se fueron formando en Europa grandes ciudades, algunos de cuyos habitantes llegaron a ser muy ricos.

Frente al poder del soberano Papa y del Emperador, están los reyes, los barones, los condes, los señores feudales. Todos reclamaban la función de poder superior o sobe-

rano.

Algunos Estados europeos se formaron por unión personal, como fue el caso de España, con el matrimonio de Isabel de Castilla y Fernando de Aragón; otra forma que contribuyó a crear Estados fue la unión real, cuando dos Estados o más por medio de un tratado, tienen un representante común, el Rey.

Otra forma importante de unión de Estados fue la Confederación de Estados, en donde éstos conservan su soberanía y están representados ante la Confederación por un Congreso o Dieta, integrado por representantes de cada Estado-soberano.

El Estado Federal está fundamentado en una Constitución y por un conjunto de Constituciones estatales, que ella misma prevé.

La Constitución tiene el carácter de fundamental porque es la base en que descansa el ordenamiento jurídico Federal, y expresa el deseo y la fuerza efectiva de la sociedad perceptible en un momento dado.

A raíz de que surgió el Estado Federal, numerosos --tratadistas se dedicaron a explicar esta forma estatal, partiendo del concepto de la soberanía; para Tocqueville la soberanía ha sido dividida entre la Unión y los diversos Estados que la componen; para Seydel y Calhoun la soberanía re-

side en los Estados Federales; el Estado central debe su existencia a las competencias que le son delegadas por los Estados miembros; para Verdross, los Estados miembros no son soberanos, ya que carecen de personalidad jurídica internacional; para Jellineck la federación es la única soberana, los Estados miembros solo pueden organizarse basándose en una Constitución, que es fruto de su propia voluntad; para Le Fur la soberanía corresponde al Estado federal, la Constitución federal, no es un tratado, sino la consecuencia de un tratado; para Mouskheli el Estado federal en unos casos se presenta como Estado Unitario, y actúa como un Estado Central pues posee mayor jerarquía que los Estados particulares, además la solución de conflictos entre el Estado federal y las Entidades federativas, corresponde al primero, y por otra parte su nacionalidad es única y domina la unidad de su territorio. Se diferencia del Estado Unitario por la autonomía constitucional y la participación que en la legislación tienen los Estados; para Kelsen las Uniones de Estado se reducen a dos formas fundamentales el Estado federal y la Confederación, las cuales se distinguen por el grado de descentralización.

En las anteriores teorías vemos una idea constante de todos los autores, que es referir la teoría del Estado federal a la historia política de la formación de ese Estado.

Con frecuencia vemos que para lograr la determinación de la suma de facultades que corresponden ya sea a los poderes federales o a los locales, se recurre al proceso histórico de creación para establecer; en los casos de creación por unión, la delegación en favor del poder federal y en los casos de creación por descentralización la delegación del poder central a favor de los poderes locales.

La soberanía radica en el pueblo, el poder supremo, debe su existencia a la voluntad del pueblo, el cual se expresa a través de sus representantes.

La voluntad soberana del pueblo es la fuente de la legitimidad del proceso político que conduce a la aprobación de la Constitución federal.

La Constitución es la suprema expresión de la voluntad popular, ya que ha sido elaborada por los representantes libremente elegidos por el pueblo. Esta Constitución es la suprema garantía del Estado democrático-federal, la Constitución señala los órganos de creación de derecho y establece la conocida estructuración piramidal, así, encontramos materias sobre las cuales puede legislar un órgano como el Congreso de la Unión, y en otros casos, facultades atribuidas a los Estados de la federación para crear sus propios cuerpos legislativos de acuerdo con determinadas normas generales y con facultades reservadas; es decir de la

Constitución surge una designación primaria de fuentes crea doras del derecho federal.

Las ideas liberales, que predominaban en Estados Unidos, y en el Continente europeo, ejercieron gran influencia en los ideólogos y políticos de México.

En México, a la llegada de los españoles, éstos trataron durante largos años de implantar sus costumbres, su idioma y su religión, en una serie de poblaciones totalmente ajenas a dichas expresiones sociales.

Los españoles conquistadores de estas tierras, traían las ideas de la Edad Media y sometieron a los indios de acuerdo con las ideas del feudalismo, trasladando instituciones existentes en la monarquía española.

Se creó así una sociedad muy difusa. Los criollos estaban relegados en privilegios frente a los españoles, y lo mismo sucedía en cuanto a los aborígenes, lo cual dió origen a una serie de movimientos armados: primeramente, el movimiento independista; posteriormente, largos años de lucha entre conservadores y liberales, queriendo los primeros el establecimiento de una monarquía apoyada por las personas más ricas, grandes propietarios y el clero; y los liberales, estudiosos de las ideologías existentes en Europa y Norteamérica, que pretendían el establecimiento del Estado Federal, pues éste representaba la organización de un Esta-

do que además de reconocer los Derechos del Hombre, estableciera Centros de Poder Autónomos en el interior de la República, entidades de poder sujetas al pueblo de quien son representantes.

Fue la Constitución de 1824 el primer documento fundamental que estableció para México la forma de gobierno -- republicano, representativo, popular y federal.

En el Estado federal mexicano, los Estados federativos alcanzan su mayor libertad e independencia del centro, pero continúan unidos y subordinados al pacto federal, aunque contribuyen a integrar los órganos de la federación.

Respecto al Municipio, la Constitución y las leyes orgánicas de los Estados, le reconocen carácter de aplicador y creador de sus propias normas y como delegado de funciones federales y estatales. El artículo 115 de la Constitución General, determina la esfera de competencia de los órganos municipales.

Las funciones del Municipio, dentro de nuestro sistema, son de orden federal, consisten en cumplir y hacer cumplir las leyes respectivas, como órgano auxiliar de la federación: en el orden local, deben cumplir y hacer cumplir -- las leyes respectivas, como órgano auxiliar de los Estados; y lógico es, debe expedir y aplicar la ordenanza municipal.

La Constitución señala una serie de actividades que competen al municipio, tales como la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, centrales de abasto y mercados, calles, panteones, jardines, seguridad pública y tránsito y los demás que determinen las Legislaturas locales; pero aun cuando la Constitución General ha señalado una serie de actividades que competen al Municipio, éstos difícilmente podrán lograr su óptimo desarrollo, por las condiciones sociales, culturales, económicas y políticas en que muchos se encuentran.

El Distrito Federal, como asiento de los Poderes de la Unión, representa una incongruencia con la realidad social que se vive en el resto del país, pues en él está concentrada la más numerosa población, lo que hace necesario dedicar gran parte del presupuesto a dar los más necesarios servicios públicos de sus habitantes.

El poder Ejecutivo federal lo detenta el Presidente de la República, de una manera absoluta; a él corresponde dirigir la acción del gobierno, y al propio tiempo es Jefe del Estado, es entonces, el foco central de la vida política mexicana, goza de amplios poderes y asume la responsabilidad de las más difíciles decisiones.

El Poder Legislativo Federal es, o debiera ser cauce-

efectivo y auténtico de la representación popular, y a la vez un freno del poder Ejecutivo.

Hablar del Legislativo es referirse a la función de hacer las leyes y al órgano encargado de estudiar y aprobar los proyectos de leyes que se le presenten o que sus mismos integrantes sometan a la consideración de sus respectivas asambleas.

El órgano Legislativo está compuesto de una Cámara de Diputados, cuyos integrantes representan a la población entera del país, siendo electos en sus distritos por medio del sufragio, atendiendo a un criterio mixto, por el que -- 300 son electos por el principio de mayoría relativa y 100 por el sistema de representación proporcional y, por la Cámara de Senadores, integrada por dos Senadores electos por la ciudadanía de cada Entidad Federativa.

Al Poder Judicial compete la función jurisdiccional federal. Entimológicamente jurisdicción deriva del latín iuris-dictio, ius es el derecho, la ley, la norma; dicere es la acción de aplicar, de decir ese derecho, esas leyes.

Los principios básicos que han de regir el correcto ejercicio de la función jurisdiccional, que compete a los jueces, magistrados y ministros, son principalmente la legalidad, la independencia, la inamovilidad y la responsabilidad.

Un Estado de Derecho, se tiene que someter a la más rigurosa observancia de la ley, en el se debe asegurar el imperio de la Ley como voluntad de la expresión popular, -- por lo que toda dependencia o subordinación de los Jueces, - Ministros o Magistrados vulnera el espíritu de la Constitución. El Juez, al aplicar las leyes, no hace sino considerar la letra de la ley conforme a su leal y saber entender. La independencia judicial ha de estar garantizada, por la eficacia del juzgador, esta independencia, para ser auténtica, debe apoyarse en bases firmes, como su inamovilidad y prohibición de realizar otras funciones, así como la prohibición de que otros órganos políticos y administrativos intervengan en su actuación. La responsabilidad del Juez es la garantía que tiene el pueblo, para el mas libre, correcto y eficaz ejercicio de la función jurisdiccional.

No se puede comprender el Estado mexicano, sus leyes- y su evolución histórica, sin entender el significado del - Federalismo.

El federalismo, aun cuando fue inspirado en el de Estados Unidos, se originó de manera distinta. México vivió- durante más de tres siglos en una etapa colonial, durante- la cual se implantó una cultura europea, las instituciones- españolas de esa época propiciaron la unidad de la entonces Nueva España; pero una vez que se independizó de la monar--

quia española, se enfrentó a la gran tarea de organizar una forma de gobierno propio, con sus tribunales, legisladores y administración pública propios; tarea difícil que condujo a continuas guerras civiles, entre conservadores y liberales, entre federalistas y centralistas; pero en los principales documentos constitucionales mexicanos está plasmado el pensamiento que imperaba entonces.

El soberano no fue ya el Rey, sino el pueblo, este es el único soberano, el cual elige a sus representantes, quienes tienen la obligación de velar por los intereses y la fealdad del soberano, es decir del pueblo.

La soberanía reside en el pueblo, todo poder público dimana del pueblo, se instituye para beneficio de éste.

En el caso de Estados Unidos, cuando se reunió el -- Congreso de Filadelfia estaba integrado por representantes de las 13 colonias; cada una de éstas, tenía su propia Constitución y eran entidades perfectamente definidas; la federación fue creada por las voluntades de cada Estado; situación que no se dió en México, pues el país dependía totalmente del centro, de la Real Audiencia de México, de sus -- tribunales, de sus autoridades; cada institución gubernativa, como era el municipio, la Diputación Provincial, etc. -- tenían gobiernos débiles y dependientes del centro, y aun -- cuando algunas provincias, como Jalisco, pretendían indepen

dizarse hasta que no se reconociera al sistema federal, esta independencia difícilmente hubiera podido lograrse por las anteriores razones.

El 4 de octubre de 1824, fue sancionada la primera constitución que estableció el sistema federal en México.

A partir de entonces, planes, proyectos de constitución y Constituciones se generaron a lo largo de la historia política mexicana, cuyo fin fue consolidar el federalismo, pero no fue sino hasta 1917, después de la Revolución, que se sentaron las bases jurídico-políticas que pusieron fin a las constantes rivalidades, comenzando así una nueva etapa constitucional mexicana.

Elementos del Estado federal son: la creación de una constitución fundamental, base en la que descansa el ordenamiento jurídico federal, y misma que tiene los principios -- plasmados por los constituyentes, encargados de su elaboración, quienes obedecieron al sentir del pueblo; esta constitución se encarga de organizar minuciosamente las instituciones publicas y políticas, tales como la creación de un poder federal dividido para su eficaz funcionamiento y para lograr el equilibrio del poder, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter federal; el reconocimiento de los derechos del hombre; la creación de dos órdenes jurídicos distintos, el federal, cuya principal función es tratar de - -

conservar la unión de la federación, y el local de cada entidad federativa, autónomo e independiente en lo que se refiere a su organización interna, pero apegándose a los principios contenidos en la Constitución Federal; la creación o reconocimiento del Municipio como base en el que descansa - el federalismo, con libertad para administrar su patrimonio y la Hacienda; la creación de un Distrito Federal, territorio que sirve como asiento de los Poderes Federales.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- BURGOA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Tercera Edición. México 1979
- 2.- BOWIE, ROBERT Y FRIEDRICH, CARL. Estudios sobre Federalismo. Editorial Bibliográfica Argentina.
- 3.- COCKCROFT, JAMES D. Precursores Intelectuales de la Revolución Mexicana. Siglo Veintiuno Editores 1971.
- 4.- DE LA CUEVA, MARIO. Teoría General del Estado. Ciudad Universitaria. México, 1969.
- 5.- DE PAULA, ARRANGOIZ FRANCISCO. México desde 1808 hasta 1867. Editorial Porrúa, S.A. México 1968.
- 6.- DE TOCQUEVILLE, ALEXIS. La Democracia en América. Fondo de Cultura Económica. México 1984.
- 7.- GARCIA, MAYNEZ EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A. México 1970.
- 8.- GARCIA, Pelayo Manuel. Derecho Constitucional Comparado. Manuales de la Revista de Occidente. Madrid 1964.
- 9.- HELLER, HERMAN. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica. México 1942.
- 10.- JELLINEK, GEORG. Teoría General del Estado. Editorial Albatros, Buenos Aires 1970.
- 11.- JIMENEZ, OTTALENGO REGINA Y MORENO, COLLADO JORGE. Los Municipios - de México. U.N.A.M. 1978.
- 12.- KELSEN, HANS. Teoría General del Estado. Editora Nacional. México 1959.
- 13.- LEE, BENSON NETTIE. La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano. El Colegio de México 1955. Fondo de Cultura Económica.
- 14.- MACMAHON. W. ARTHUR. Práctica del Federalismo. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires.
- 15.- MARQUET, GUERRERO PORFIRIO. La Estructura Constitucional del Estado Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. 1975.
- 16.- MORRIS, RICHARD B. Documentos Fundamentales de la Historia de los Estados Unidos de América. Editorial - Libreros Unidos, S.A. México 1962.

- 17.- MONTESQUIEU. El Espíritu de las Leyes. Editorial Uni--
versitaria. Universidad de Puerto Rico -
1964.
- 18.- MOUSKHELI, M. Teoría del Estado Federal. Traducción de
Armando Lázaro y Ros. Madrid 1934.
- 19.- OCHOA, CAMPOS MOISES. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, -
S.A. México 1968.
- 20.- PRIMER CENTENARIO DE LA CONSTITUCION DE 1824-1924. Publicado por
la Cámara de Senadores. México 1924.
- 21.- RABASA, EMILIO. La Constitución y la Dictadura. Editorial
Porrúa, S.A. México 1976.
- 22.- ROUSSEAU, JUAN JACOBO. El Contrato Social. Editorial Linotipo.-
Bogotá, Colombia. 1979.
- 23.- SILVA, HERZOG JESUS. Breve Historia de la Revolución Mexicana.
Fondo de Cultura Económica. México 1960.
- 24.- SUTHERLAND, ARTHUR E. De la Carta Magna a la Constitución Norte
americana. Editora Argentina 1972.
- 25.- VERDROSS, ALFRED. Derecho Internacional Público. Biblioteca
Jurídica Aguilar. 1972.