

CAPÍTULO IX. LA DECADENCIA DEL FEDERALISMO	345
A. Las causas políticas.	347
1. La desaparición de poderes en las entidades federativas.	347
2. La desaparición de las milicias locales.	348
3. Intervención del presidente de la República en materia electoral en las entidades federativas.	353
4. La centralización en materia educativa.	354
B. Las causas jurídicas.	357
1. La centralización de la justicia a través del juicio de amparo como control de la legalidad.	357
2. Algunas disposiciones constitucionales y reformas posteriores que debilitan a las entidades federativas al aumentar el poder de la Federación.	358
C. Las causas económicas.	368
1. La centralización de la actividad bancaria.	368
2. Las facultades legislativas del ejecutivo federal en materia económica.	369
3. La actividad de los organismos descentralizados y de participación estatal.	370
4. La desproporción entre la potestad tributaria de la federación y la de las entidades federativas.	370

CAPÍTULO IX. LA DECADENCIA DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

Tras la implantación definitiva del federalismo en la Constitución de 1857 y la derrota del imperio de Maximiliano parecía que éste se había consolidado y que las aspiraciones centralistas se habían extinguido, sin embargo, tal cosa no sucedió, sino que, como dice Rafael Matos Escobedo:

...sólo cambiaron de táctica. Aceptaron el nombre del federalismo, pero con el pretexto de extinguir los rezagos de las contiendas civiles que, casi sin interrupción conmovieron al país hasta más allá del segundo tercio del siglo pasado, se propusieron y lograron crear un vigoroso poder central que, en las manos hábiles y enérgicas del general Porfirio Díaz, produjo hasta el año de 1910, la impresión viva de una nación unida, fuerte y acorde con un método de gobierno, que no conservaba del federalismo más que un vago recuerdo en la sonoridad del nombre.¹

La Constitución de 1917 ratificó como forma de gobierno el republicano, democrático, federal. Sin embargo, como bien dice nuevamente Matos Escobedo, la contienda entre federalistas y centralistas no concluyó,

...de nuevo brotan actividades que en nombre de la técnica, cuando no del patriotismo, aspiran a socavar los cimientos de nuestro régimen político, el cual vuelve a ser sometido a una crisis más grave que todas las anteriores. Más grave porque la nueva incursión centralista no se limita a procurar el control y la centralización del poder público sólo de hecho, dejando en pie una ficticia estructura federalista, sino que entra de lleno a crear leyes incongruentes con las bases del federalismo. No es, pues, solamente una crisis política y de hecho: es también una crisis que invade el terreno jurídico.²

Por otra parte la acusación que desde el punto de vista político se hace al federalismo, debido a los cacicazgos de las entidades federativas, no siempre es justificada, pues en ocasiones el mecanismo electoral manejado desde el centro es el que crea y sostiene los cacicazgos.

Por el contrario, se puede asegurar que la liberación del sufragio público y el respeto a las bases democráticas del federalismo, no producirán peores

¹ Rafael Matos Escobedo. *La crisis política y jurídica del federalismo*, Editorial Veracruzana, 1944, pp. 7 y 8.

² Matos Escobedo. Ob. cit., pp. 8-10.

gobernantes de los que ahora encabezan esos cacicazgos, sino es que habrían de mejorar su calidad.³

Naturalmente no puede negarse que el desarrollo del país desde los puntos de vista social, económico y político, exige transformación en sus instituciones, es decir, los sistemas político-jurídicos deben estar abiertos a las nuevas ideas y tendencias, pero deben respetarse las decisiones del pueblo soberano y no realizar las transformaciones con interpretaciones o reformas que busquen simplemente la consolidación del poder por intereses personalistas o de grupo.

Ignacio Burgoa opina que a medida que la evolución económica y social de nuestro país lo iba requiriendo, así como para lograr una coordinación de las diferentes actividades gubernativas consecuentes, "... la órbita autónoma de los Estados dejó paulatinamente algunas materias de legislación y, por ende, de administración, ampliándose, en concomitancia, el ámbito de competencia de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales". El maestro de Garantías y Amparo afirma:

bajo la vigencia de la Constitución de 57 la unidad del Estado mexicano fue cada vez más compacta, sin perder su forma federal. No era posible que, a medida que nuestro país se incorporaba a la evolución económica y social de la época, los Estados de la Federación conservaran su amplia esfera de autonomía interior para autogobernarse en forma diferente en materias que interesan a toda la República y cuyo tratamiento reclamaba un poder concentrado en los órganos federales;

y agrega:

... dejando para el gobierno interior de los Estados aquellas cuestiones que podían manejarse legislativa y administrativamente por cada uno de ellos, dentro de su órbita autónoma, sin afectar los intereses económicos y sociales vitales de la nación.⁴

El mismo Burgoa considera que la autonomía de las entidades federativas comprende: *a*) autonomía democrática; *b*) autonomía constitucional; *c*) autonomía administrativa; y *d*) autonomía judicial. Nosotros pensamos que pueden reducirse a una sola: la autonomía constitucional, que supone la potestad de darse una Constitución y consecuentemente incluye a las demás citadas por Burgoa, con la limitación de mantener una identidad de principios fundamentales con la Constitución federal y en general respetar las disposiciones de ésta. Los Estados deben tener además interven-

³ Matos Escobedo. Ob. cit., pp. 10 y 11.

⁴ Ignacio Burgoa. *Evolución de la idea federalista*, en: *México, 50 años de Revolución*, México, 1961, t. III, p. 79.

ción en el procedimiento de reformas a la propia Constitución federal, lo que teóricamente les garantizaría el mantenimiento de una equitativa distribución de competencias con la federación. Burgoa admite que la órbita autonómica de los Estados se ha reducido, tanto durante el régimen porfirista, como bajo la vigencia de la Constitución de 1917. Del primero dice que bajo su gobierno la autonomía de los Estados fue seriamente afectada por el gobierno federal, del cual emanaban las designaciones de gobernadores y de otros funcionarios que constitucionalmente eran elegidos por los gobernados, de hecho eran impuestos desde el centro por el presidente de la República y sus principales colaboradores, integrantes del llamado Partido Científico.⁵ Respecto del segundo punto, según él, se ha provocado por la evolución y progreso de México en el orden social y económico, obligando a introducir reformas a la Constitución, en las cuales paulatinamente se ha ido ampliando la órbita de competencia de la autoridad federal, primero del poder legislativo y como consecuencia de los poderes ejecutivo y judicial. Sin embargo, Burgoa sostiene que, a pesar de todo, no se ha caído en un régimen centralista, pues dice, el régimen federal se mantendrá vigente mientras los Estados conserven lo que él denomina *autarquía democrática*, es decir, autonomía, aunque, agrega, con particularidades que serán inherentes al federalismo mexicano y por tanto diferente a las de otros Estados federales.⁶

Empero, el elemento autonomía de las entidades federativas, indispensable en todo régimen federal, se ha visto afectado seriamente desde el régimen del presidente Díaz, pues las modificaciones constitucionales realizadas durante su gobierno, en general pasaron a la propia Constitución de 1917; además, de esta fecha en adelante ha habido modificaciones a la Constitución vigente que han debilitado más a las entidades federativas, lo que necesariamente imposibilita la existencia de una auténtica autonomía. Las causas o factores que han conducido a esta realidad son de índole política, jurídica y económica, de gran importancia las últimas en los años más recientes.

A. Las causas políticas

1. La desaparición de poderes en las entidades federativas

Uno de los factores políticos que con mayor fuerza han contribuido a la fortificación del poder central, y al consecuente debilitamiento de las entidades federativas, ha sido la aplicación e interpretación que se ha dado

⁵ Burgoa. Ob. cit., p. 180.

⁶ Burgoa. Ob. cit., pp. 182 y 183.

a la facultad concedida al senado en la fracción V del artículo 76 constitucional. Hemos tratado esta cuestión en capítulo anterior y aquí es nuestra intención consignar solamente que constituye una de las causas políticas que han contribuido a la decadencia del federalismo mexicano. Las modificaciones constitucionales que han ampliado la actividad de la federación en detrimento de las entidades federativas, han debido contar con la participación de las legislaturas de las mismas, empero, sus integrantes han tenido desde 1874 en que fue introducida y particularmente desde 1917, bajo los sucesivos regímenes revolucionarios, la amenaza constante de la interpretación que se ha dado a la facultad que comentamos. Hemos visto cómo se le han dado efectos constitutivos y no declarativos como entendemos que debía ser y además se ha dado una participación que no le corresponde a la Comisión Permanente. Esta situación se agrava aún más si se considera que la mayoría de las constituciones locales no prevén el caso y algunas entre las que lo prevén, lo hacen en forma incorrecta lógica y jurídicamente. Desde 1917 a la fecha se han producido numerosas *desapariciones* de poderes en las entidades federativas, habiendo habido algunas desde 1918 y las más recientes en los años de 1966 y 1971.

2. La desaparición de las milicias locales

Otro factor de índole política que produjo el debilitamiento de las entidades federativas es precisamente la desaparición, como tales, de las milicias locales, verdaderos ejércitos que algunos Estados llegaron a enfrentar a los gobiernos centrales.

La Constitución de Cádiz en sus artículos 362 a 365 reconocía expresamente que en cada provincia habría cuerpos de milicias nacionales “compuestos de habitantes de cada una de ellas, con proporción a su población y circunstancias”. En el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, encontramos que su artículo 1º derogaba expresamente la vigencia de la Constitución de 1812, de manera que es hasta el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824 y la Constitución de 4 de octubre del mismo año, que encontramos disposiciones con clara referencia a las milicias locales. El artículo 13 del Acta Constitutiva, que enumeraba las materias sobre las que el Congreso tenía facultad exclusiva para dar leyes y decretos, incluía en su fracción XV: “Para designar y organizar la fuerza armada de mar y tierra, fijando el cupo respectivo a cada Estado.” Y la fracción XVI establecía:

Para organizar, armar y disciplinar la milicia de los Estados, reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de instruir-la conforme a la disciplina prescrita por el Congreso general.

El artículo 16, que enumeraba algunas atribuciones del poder ejecutivo, decía en su fracción VII:

Disponer de la milicia local para los mismos objetos; (la defensa exterior y la seguridad interior de la federación) aunque para usar de ella fuera de sus respectivos Estados, obtendrá previo consentimiento del Congreso general, quien calificará la fuerza necesaria.

El artículo 27 del Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824 disponía que ningún Estado podía tener tropas ni navíos de guerra en tiempo de paz.⁷

El artículo 110 de la Constitución de 1824 enumeraba entre las atribuciones del presidente la siguiente:

XI. Disponer de la milicia local para los mismos objetos, aunque para usar de ella fuera de sus respectivos Estados o territorios, obtendrá previamente consentimiento del congreso general, quien calificará la fuerza necesaria; y no estando éste reunido, el consejo de gobierno prestará el consentimiento y hará la expresada calificación.

Es decir, en términos generales repetía la disposición de la fracción VII del artículo 16 del Acta Constitutiva. El artículo 50 de la misma Constitución enumeraba entre las facultades exclusivas del Congreso general la siguiente:

XIX. Formar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los Estados; reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

Finalmente, la fracción III del artículo 162, prohibía a los Estados tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra sin el consentimiento del Congreso Federal.⁸

De lo anterior deducimos que correspondía al Congreso general expedir los reglamentos para organizar, armar y disciplinar a las milicias locales de las entidades federativas, pero quedaba reservada a éstas la aplicación de las disposiciones federales respectivas, a saber: el nombramiento de oficiales y la instrucción correspondiente. Así, la Constitución de Michoacán de 19 de junio de 1825 decía en su artículo 199:

Habrán en el Estado cuerpos de milicia local para la conservación del orden interior, y para la defensa exterior. Las leyes dispondrán con arreglo a las

⁷ Felipe Tena Ramírez. *Leyes fundamentales de México*, México, 1967, pp. 156-159.

⁸ Tena Ramírez. *Ob. cit.*, pp. 183, 175 y 192.

generales, el modo con que ha de hacerse el nombramiento de sus comandantes y oficiales, y el tiempo en que prestarán el servicio.

El artículo 42 de la misma Constitución decía: “Pertenece exclusivamente al congreso: XX. Reglamentar el modo en que deberá hacerse la recluta del contingente de hombres, que corresponda al Estado para el remplazo de la milicia activa y permanente.” Y la fracción XXI. “Disponer lo conveniente para el alistamiento e instrucción de la milicia cívica del Estado, observando las leyes generales.” De manera que aquí vemos clara la existencia de la milicia local, su distinción de la milicia activa y permanente que tenía carácter general, así como la facultad del Congreso local para regular su alistamiento e instrucción. El artículo 73 de la misma Constitución, ennumeraba entre las atribuciones del gobernador, la siguiente: “III. Mandar en jefe la milicia cívica del Estado, y disponer de ella para los fines que indica el artículo anterior.”⁹ (Se refiere a la fracción anterior: cuidar de la conservación del orden público en lo interior y de la seguridad exterior.)

La Constitución de Nuevo León, de 5 de marzo de 1825, igualmente regulaba la existencia de la milicia cívica. Su artículo 260 decía: “Habrá en el Estado una fuerza militar, compuesta de los cuerpos de milicia cívica que se formarán en todos los distritos donde el gobierno lo crea conveniente.” El artículo 261 decía: “El gobernador, a propuesta del ayuntamiento, designará anualmente la parte de estas milicias que han de prestar en cada distrito del Estado, el servicio necesario para conservación del orden y seguridad interior.” El artículo 262 decía:

Dejando intacto el reglamento general que ha dado o que en adelante diere la Unión para la milicia cívica, en la parte relativa a su organización, disciplina y demás concerniente a la unidad, facilidad y prontitud de acción militar, hará el congreso las modificaciones que crea necesarias o convenientes al bien del estado y de los individuos que lo componen.

El artículo 263 establecía:

Mientras las demás elecciones populares de funcionarios municipales no se hagan en los distritos directamente, las de los jefes, oficiales, sargentos y cabos de esta milicia se harán también indirectamente por los ayuntamientos respectivos.

Acorde con estas disposiciones, integrantes del título XIX: “De la milicia local”, la fracción XVI del artículo 128 decía:

⁹ *Colección de constituciones*, Imprenta de Galván, México, 1828, t. II, pp. 60, 18 y 29.

Al poder ejecutivo pertenece: XVI. Como jefe nato de la milicia cívica de todo el Estado, cuidará su organización e instrucción, conforme a la disciplina prescrita por el congreso general, y que se use de ella, según la ley de su constitución.¹⁰

Consultamos la mayoría de las constituciones de la época y encontramos disposiciones análogas en todas ellas, sobre milicias locales.¹¹

Las Leyes Constitucionales de 1836 fueron quienes desconocieron la existencia de las milicias de las entidades federativas. La Ley Tercera decía en la fracción V de su artículo 44, entre las facultades exclusivas del Congreso general:

Decretar el número de tropa permanente de mar y tierra que debe haber en la República, y cada año el de la milicia activa que debe haber el año siguiente, sin perjuicio de aumentar o disminuir ésta durante él, cuando el caso lo exija.

La Ley Cuarta en su artículo 17, relativo a las atribuciones del presidente de la República, incluía en su fracción XVII la siguiente: “Disponer de la fuerza armada de mar y tierra, para la seguridad interior y defensa exterior.” Es decir, ya no se mencionó a las milicias locales sino solamente a la tropa permanente y a la milicia activa. La Ley Sexta, que se refería al gobierno de los departamentos, decía en su artículo 7 fracción II, entre las facultades de los gobernadores: “Disponer de la fuerza armada que las leyes les concedan con ese objeto.” (Se refería al cuidado del orden público, en lo interior del departamento.) El artículo 15 de la misma Ley que se refería a las restricciones de los gobernadores y de las juntas departamentales, decía en su fracción II: “No podrán adoptar medida alguna para levantamiento de fuerza armada, sino en el caso que expresamente estén facultados por las leyes para este objeto, o en el de que se les ordene por el Gobierno general.”¹² Así, pues, fueron estas disposiciones las que desconocieron, como habíamos dicho, la existencia de las milicias de las entidades federativas.

Las Bases Orgánicas de 1843 establecían como facultad del Congreso: “Decretar el número de tropa permanente de mar y tierra y el de la milicia activa; fijar el contingente de hombres respectivo a cada Departamento, y dar reglas y ordenanzas para su servicio y organización.” El artículo 87, que enumeraba las facultades del presidente de la República, decía en su fracción XXII: “Disponer de la fuerza armada de mar y tierra confor-

¹⁰ *Colección*. . . Ob. cit., t. II, pp. 145, 146 y 190.

¹¹ *Colección*, citada, t. I y II.

¹² Tena Ramírez. Ob. cit., pp. 218, 226, 240 y 242.

me a los objetos de su institución.”¹³ Estas disposiciones ratificaron las contenidas en las Leyes Constitucionales de 1836.

Ya el artículo 26 del proyecto minoritario de 1842 establecía entre las prohibiciones a las entidades federativas en su fracción II la siguiente: “Poner en servicio activo y a sueldo a la Guardia Nacional, sin decreto del Congreso, a no ser en caso de invasión.” Esta disposición hablaba solamente de la Guardia Nacional y no hacía mención a las milicias locales, no obstante ser el proyecto minoritario de clara tendencia federalista. Lo mismo sucedió en las constituciones posteriores de 1857 y de 1917.

La Constitución de 1857 incluía entre las facultades del Congreso en la fracción XVIII del artículo 72 la siguiente: “Para levantar y sostener el ejército y la armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicio.” La fracción XIX facultaba al Congreso:

Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia nacional, reservando a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de insuirla, conforme a la disciplina prescrita por dichas reglamentos.

La fracción XX, finalmente, facultaba al Congreso: “Para dar su consentimiento a fin de que el ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional, fuera de sus respectivos Estados o territorios fijando la fuerza necesaria.”

En la misma Constitución, entre las facultades del presidente de la República, el artículo 85 incluía en su fracción VI la siguiente: “Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.” La fracción VII facultaba al presidente para “. . . disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción 20 del artículo 72.”¹⁴ Las disposiciones anteriores nos llevan a afirmar que la Constitución de 1857 ya no consideró a las milicias de las entidades federativas sino únicamente a la guardia nacional que, precisamente como tal, no puede tener carácter local sino necesariamente federal. Sin embargo, el espíritu altamente democrático de la Constitución de 1857 permitió que se reservara a los ciudadanos que la integraban el nombramiento de sus jefes y oficiales. Además, el artículo 35, que enumeraba las prerrogativas del ciudadano, incluía en su fracción IV la siguiente: “Tomar las armas en el ejército o en la Guardia nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones.” Es particularmente importante la fracción II del artículo 36, que establecía entre las obligaciones del ciudadano la de “Alistarse en la

¹³ Tena Ramírez. Ob. cit., pp. 414 y 419.

¹⁴ Tena Ramírez. Ob. cit., pp. 618, 619 y 621.

Guardia nacional”¹⁵ por lo que no puede aceptarse que el ciudadano tuviera además la obligación de alistarse en algún cuerpo distinto como lo eran las milicias locales.

Las constituciones posteriores a la Constitución federal de 1857, expedidas por las entidades federativas, no mencionaron ya a las milicias locales, sino sólo a la guardia nacional, regulándola de acuerdo con la Constitución y leyes federales.

Así, por ejemplo, la Constitución de Nuevo León, de 29 de noviembre de 1878, establecía en la fracción XXIII entre las facultades del congreso local enumeradas por el artículo 66 la siguiente: “Reglamentar el modo de cubrir el contingente de hombres que toca al Estado.” Entre las facultades del gobernador establecía en la fracción XIV del artículo 84: “Como jefe nato de la Guardia Nacional del Estado, cuidar de su instrucción con arreglo a la ley general y de que se use de ella conforme al objeto de su institución.”¹⁶ Disposiciones análogas encontramos en las constituciones de otras entidades federativas, como la de Oaxaca de 15 de septiembre de 1857 y la de Michoacán de 30 de agosto de 1875, y aunque esta última contenía un apartado específico denominado “De la milicia del Estado”, en sus artículos 121 y 122 que lo integraban, se decía que ésta estaría compuesta por la guardia nacional del Estado y las fuerzas de policía del mismo, señalándose los objetos de cada una refiriéndose respecto de la primera a lo que dispusieran las leyes generales. Los artículos 32 fracción XXIV y 53 fracción XI, complementaban lo relativo al punto que nos ocupa.¹⁷

La Constitución federal de 1917 repite en esencia las disposiciones de su antecesora en los artículos 35 fracción IV, 36 fracción II, 73 fracciones XIV y XV, 76 fracción IV y 89 fracciones VI y VII.

3. *Intervención del presidente de la República en materia electoral en las entidades federativas*

Otro factor de índole política, tal vez el más importante dentro de los que han contribuido a la decadencia del federalismo, es la actuación decisiva del presidente de la República en las elecciones de los poderes legislativo y principalmente ejecutivo de cada entidad federativa.

Hemos visto en capítulo anterior,¹⁸ que nuestro país ha adoptado en su régimen democrático, representativo, el sistema de partidos políticos;

¹⁵ Tena Ramírez. Ob. cit., p. 612.

¹⁶ *Constituciones de la República Mexicana*, Imprenta del Gobierno Federal, México, 1902, t. II, pp. 18 y 22.

¹⁷ *Constituciones...*, t. I, pp. 409, 393 y 398.

¹⁸ El Sistema Representativo.

sin embargo, en la realidad es un partido, controlado y sostenido por el gobierno, quien domina casi en su totalidad las votaciones. Los candidatos designados por él para gobernadores en las entidades federativas jamás han sido derrotados. A esta circunstancia agregamos la influencia decisiva que tiene el presidente de la República en la nominación del candidato de este partido a la gubernatura de todos y cada uno de los Estados-miembros y nos encontramos con que, en la realidad, el presidente de la República es quien designa a cada uno de los gobernadores de las entidades federativas, hiriendo con ello mortalmente el principio de la autonomía de las entidades federativas, fundamental —repetimos— en todo régimen federal. Podría pensarse que un gobernador así nombrado podría, no obstante, respetar y hacer respetar la autonomía de su entidad, pero entonces tiene sobre sí, desde el punto de vista político solamente, la aplicación que se ha hecho de la facultad concedida al senado en la fracción V del artículo 76 constitucional. La solución de este problema parece ser en el momento actual, además de la interpretación correcta de la facultad que acabamos de citar, la descentralización y democratización del partido oficial, o bien la creación de otro u otros que fueran capaces de enfrentarse al primero con posibilidades reales de vencerlo.

4. *La centralización en materia educativa*

En la Constitución de 1857 se consignó una libertad absoluta de enseñanza, por lo que ésta quedó a cargo de los Estados. El artículo 3º de la Constitución de 1917 estableció algunas cortapisas a dicha libertad. El citado precepto ha sido modificado en dos ocasiones, la última en 1946 como hoy se encuentra.

En la Ley Orgánica de Educación Pública, “reglamentaria de los artículos 3º; 31 fracción I; 73 fracciones X y XXV; 123 fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, encontramos algunas disposiciones que centralizan la materia educativa en detrimento de la participación al respecto de las entidades federativas. Esta Ley, de carácter federal, es aplicable en toda la República de acuerdo con lo que dispone su artículo 1º en el capítulo VIII “De la educación primaria”; el artículo 61 establece:

La educación primaria, en su contenido mínimo, será igual en toda la República. Por tanto, corresponde al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, la formulación de planes de estudio, programas y métodos de enseñanza, los que tendrán aplicación, tanto para las escuelas dependientes del Estado, como para los particulares que funcionen con autorización legal, sin perjuicio de que en la elaboración se

establezca cierta elasticidad que permita poner a la escuela primaria en relación con las necesidades y características del medio físico, económico y social en que se actúe.

Sin negar las indudables ventajas que se derivan de la unificación de los programas de estudio, el hecho concreto de que sea el ejecutivo federal quien los determine, produce necesariamente la dependencia, en esta materia, de las entidades federativas respecto de la federación. Comentario semejante puede hacerse respecto del contenido del artículo 73 de la propia Ley, que se refiere a la educación secundaria en términos generales de manera similar que en el precepto relativo a la enseñanza primaria. Otro tanto puede decirse de la disposición contenida en el artículo 80 en lo que toca a la formulación de planes y programas de estudio y métodos de enseñanza para todos los tipos de educación normal, en que al igual que en los preceptos anteriormente comentados, otorga a la Secretaría de Educación Pública la potestad de formularlos, determinando que se aplicarán en todo el territorio nacional, tanto en las escuelas dependientes del Estado, como en las particulares.

El artículo 118, dentro del capítulo XVIII, “De la unificación nacional de la educación”, dice:

En cumplimiento de la parte final del artículo 3º, de la fracción XXV del artículo 73 constitucional y a efecto de unificar la educación en toda la República, se dictan las siguientes normas:

I. La aplicación de la presente ley, de observancia en toda la República, corresponde a las autoridades de la Federación, de los Estados y de los municipios, dentro de sus respectivas circunscripciones, salvo los casos en que esta ley disponga lo contrario;

II. Corresponde al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, la formulación de planes y programas de estudio y el señalamiento de los métodos de enseñanza para la educación primaria, secundaria o normal, y para la de cualquier tipo o grado dedicada especialmente a campesinos y obreros;

III. Los planes, programas y métodos de enseñanza para los tipos de educación a que se refiere la fracción anterior, serán iguales en toda la República, sin perjuicio de que, de acuerdo con los artículos 61, 73 y 80 de esta ley, los mismos se elaboren y se señalen con elasticidad adecuada que permita adaptarlos a las características y necesidades regionales;

IV. Los planes, programas de estudio y métodos de enseñanza para los tipos de educación distintos a los enumerados en la fracción II, serán elaborados y señalados por el Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, en lo que se refiere a los establecimientos escolares que dependan de la Federación, sea en el Distrito o Territorios Federales, o en cualquier parte del territorio de la República; y

V. Salvo lo que se determine en los convenios de coordinación, las entidades federativas podrán elaborar los planes y programas de estudios y señalar los métodos de enseñanza para los tipos de educación diferentes a los mencionados en la fracción II, procurando ajustarlos, a lo menos en su mínima exigencia, a los federales.

En este precepto se resume la potestad del ejecutivo federal sobre la regulación de la educación primaria, secundaria y normal, y la destinada a obreros y campesinos. La fracción III en general, subordina a la Secretaría de Educación Pública, es decir, al ejecutivo federal, a las entidades federativas, al unificar los planes; programas y métodos de enseñanza distintos de los anteriores pueden ser elaborados por los Estados, salvo en lo que toca a los establecimientos que dependan de la federación, pero aun en estos casos, la última fracción lo limita a que lo determinen los convenios de coordinación, además de exigir en la parte final que se ajusten en lo posible a los planes, programas y métodos de enseñanza federales. Todas estas disposiciones, independientemente de su positividad, y conveniencia desde muchos puntos de vista, restringen la órbita de actividad de las entidades federativas, al ampliar en forma tan extensa las potestades al respecto de la federación.

El capítulo XIX de la ley que venimos comentando, “De la coordinación de servicios educativos entre la Federación, los Estados y los Municipios”, establece en su artículo 123:

La Federación podrá establecer y sostener en cualquier parte del territorio de la República, servicios, escuelas o instituciones para impartir educación de los diversos tipos o grados determinados en esta ley y en la especial de la enseñanza universitaria.

Estos planteles o instituciones quedarán bajo la dirección técnica y administrativa de la Secretaría de Educación Pública.

Es importante transcribir también el texto del artículo 124:

Las entidades federativas y los municipios establecerán y sostendrán los planteles e instituciones a que se refiere el artículo anterior dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales; la dirección técnica y administrativa les corresponderá, salvo lo dispuesto en los artículos 118, fracciones II y III, y 127 de esta ley y en los convenios de coordinación.

En los casos en que la Federación otorgue subsidios, subvención o cualquier forma de ayuda a escuelas, instituciones o servicios educativos descentralizados o dependientes de los Estados o de los municipios, quedarán sometidos técnicamente a la Federación. En caso de incumplimiento se les retirará la ayuda.

Puede verse aquí cómo, por una parte, la federación puede sostener escuelas o instituciones educativas en toda la República y, por otra, con-

cede a los Estados la dirección técnica y administrativa de las instituciones educativas que sostengan, pero exceptúa en realidad a la mayoría, pues las fracciones II y III del artículo 118 se refieren a las escuelas primaria, secundaria y normal, y la de cualquier tipo destinada a obreros y campesinos, y el artículo 127 se refiere a la posibilidad de que, por medio de convenios, los Estados entreguen a la federación la dirección técnica y administrativa de todas sus escuelas o de parte de ellas.

En lo que toca a la educación superior se ha producido también el fenómeno de centralización, pues en el Distrito Federal funcionan diversos centros importantes de educación superior, entre ellos precisamente la Universidad Nacional Autónoma de México, quienes absorben una gran parte de la población estudiantil del país. Esto se debe en parte a que las universidades de las entidades federativas no alcanzan la categoría de las instituciones del Distrito Federal, y esto es así en buena medida por la diferencia de recursos. La situación es negativa porque los estudiantes de los Estados, que han realizado sus estudios en la capital, en la mayoría de los casos no regresan a sus lugares de origen y su permanencia en el Distrito Federal lo congestiona y perjudica a las entidades de donde proceden, pues carecen siempre de ciudadanos preparados que podrían ayudar a su desarrollo.

B. *Las causas jurídicas*

1. *La centralización de la justicia a través del juicio de amparo como control de la legalidad*

Este problema fue discutido en el Congreso Constituyente de 1916-1917; los diputados Jara y Medina consideraban que el sistema de la centralización de la justicia

estaba lleno de vicios al propiciar que influencia política prevaleciera sobre la justicia dejando ésta a merced de abogados influyentes, y al obligar al pueblo de todos los rincones de la provincia mexicana a venir a la capital y perder su dinero si querían salvaguardar sus derechos.

Sin embargo, otros diputados, entre ellos Lizardi, rechazaron esos argumentos y al final fue desechado el voto particular de Jara y Medina, considerando sobre todo “los males ocasionados por el caciquismo a la administración de justicia en los Estados”, consignándose en la Constitución de 1917 la procedencia del control de la legalidad por medio del juicio de amparo.¹⁹

¹⁹ Lucio Cabrera. *El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917*, México, 1968, pp. 80 y 81.

El autor mexicano Lucio Cabrera señala como se incrementó el amparo de la legalidad en materia civil y penal, ocasionando así la federalización o centralización de la justicia, y lo mismo sucedió más tarde en materia administrativa y en materia de trabajo, agudizándose así el problema del rezago, pues hay que recordar que la competencia de la Suprema Corte de Justicia no se agota exclusivamente con el juicio de amparo.²⁰

Ante el problema del rezago se han buscado diferentes soluciones y algunas de ellas se han llevado a la práctica: el aumento de salas y de ministros, la creación de los tribunales colegiados de circuito, entre otras. Al parecer lo más efectivo ha sido la descentralización de los asuntos de amparo, pero dentro de la misma justicia federal, no en favor de los tribunales de los Estados sino de los colegiados de circuito, integrantes del propio poder judicial federal.²¹

Así, pues, a través del control de la legalidad por medio del juicio de amparo, las sentencias de los tribunales de las entidades federativas nunca son absolutamente definitivas *ipso jure*, y esto, independientemente de las grandes ventajas que se han observado, produce una reducción más a la autonomía de las propias entidades federativas.

2. *Algunas disposiciones constitucionales y reformas posteriores que debilitan a las entidades federativas al aumentar el poder de la federación*

Hemos hablado ya del artículo 3º constitucional y su reglamentación por lo que se refiere a la materia educativa. Otro precepto que fortalece notablemente a la federación es el artículo 27, considerado por algunos como el más importante de la Constitución de 1917, y que regula las cuestiones de la propiedad, del problema agrario y el régimen del subsuelo.

Como dice María Becerra respecto a este punto: “Los conceptos jurídicos básicos sobre los que descansa el régimen del subsuelo de México, son: el dominio directo de la nación y el régimen de concesión de explotación del mismo.”²² Dichas concesiones corresponde otorgarlas al ejecutivo federal. Tanto el suelo como el subsuelo corresponden originariamente a la nación, pero en tanto que el primero es susceptible de transmitirse a los particulares constituyendo la propiedad privada, del segundo sólo puede permitirse la explotación por los particulares mediante concesión, e inclusive, tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos,

²⁰ Cabrera. Ob. cit., p. 116.

²¹ Cabrera. Ob. cit., p. 126.

²² María Becerra González. *Principios de la Constitución mexicana de 1917*, México, 1967, p. 56.

líquidos o gaseosos, no se admite la posibilidad de concesión ni contrato alguno, señalándose que será la nación la que realice la explotación en los términos que indique la ley reglamentaria respectiva. Igual disposición reza en lo que toca a la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público.

De las disposiciones del artículo 27, en materia agraria, puede observarse que la federación tiene potestades mucho más amplias e importantes que las entidades federativas, las cuales en esta materia están subordinadas a aquélla. Así, la fracción VII dice en su segundo párrafo:

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes, o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

La ley fijará el procedimiento conforme al cual deberán tramitarse las mencionadas controversias.

La fracción XI dice:

Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrán las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.

c) Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los Gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado, territorio y Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.

d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

e) Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

La fracción XII del artículo 27, se refiere al procedimiento de dotación o restitución de tierras o aguas en los siguientes términos:

Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados y Territorios directamente ante los gobernadores.

Los gobernadores turnarán las solicitudes a las Comisiones Mixtas, las que substanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen; los gobernadores de los Estados aprobarán o modificarán el dictamen de las Comisiones Mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de las superficies que en su concepto procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

Cuando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerará desaprobado el dictamen de las Comisiones Mixtas, y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.

Inversamente, cuando las Comisiones Mixtas no formulen dictamen en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente.

La fracción XIII continúa explicando el procedimiento dotatorio o restitutorio de tierras o aguas:

La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria.

Con la lectura de las disposiciones anteriores puede verse cómo la federación es la que controla todo lo relacionado con la cuestión agraria. De los órganos enumerados por la fracción XI dos de ellos son integrados directamente por el presidente de la República y las materias de su competencia son las más importantes. Solamente en la comisión mixta intervienen las entidades federativas, pero participan también los representantes de la federación. Por lo que toca al procedimiento de dotación o restitución de tierras o aguas, los gobernadores tienen alguna participación, pero en última instancia es siempre el presidente de la República quien dicta la última resolución como suprema autoridad agraria.

El artículo 73 de la Constitución de 1917 enumera las facultades del Congreso de la Unión, siendo particularmente importante para nuestro estudio, la fracción X.

El Acta Constitutiva de la Federación, de 31 de enero de 1824 en su artículo 13 enumeraba las facultades del Congreso, estableciendo en la fracción XVIII la siguiente: "Para arreglar y uniformar el peso, valor, tipo, ley y denominación de las monedas en todos los Estados de la federación, y adoptar un sistema general de pesos y medidas." Esta disposición al parecer es la única que puede considerarse como antecedente de la

fracción X del actual artículo 73 constitucional. En la citada disposición se dejaba a las entidades federativas la potestad de emitir sus propias monedas. La Constitución de 1824, en su artículo 50, reproduce en su fracción XV la disposición contenida en la fracción que comentamos del Acta Constitutiva. La fracción XXVI del mismo artículo 50 facultaba al Congreso para establecer una regla general de naturalización; la fracción XXVII facultaba al Congreso Federal para legislar uniformemente en todos los Estados sobre bancarrotas. Es decir, que sólo reservaba al Congreso de la Unión algunas cuestiones más bien bancarias, que tendían a facilitar el comercio y a evitar quiebras dolosas.²³

En la Constitución de 1857 el artículo 72 enumeraba las facultades del Congreso de la Unión, estableciendo en su fracción X, que tenía facultad para establecer las bases generales de la legislación mercantil,²⁴ lo cual quiere decir que tocaba a los Estados, dentro de las bases dictadas por el legislativo federal, legislar en materia mercantil. Desde luego se conservaba la facultad de adoptar un sistema general de pesos y medidas, incluyéndola en la fracción XXIII del mismo artículo, así como se incluía en el artículo 28 la posibilidad de monopolizar la acuñación de moneda.

Esta disposición fue reformada el 14 de diciembre de 1883, restringiendo la competencia de las entidades federativas al declarar que el Congreso tenía facultad, según la fracción X: "Para expedir códigos obligatorios en toda la República, de minería y comercio, comprendiendo en este último las instituciones bancarias." En los considerandos de la iniciativa de esta reforma, se decía que la industria minera era el principal factor de la riqueza pública, y que las circunstancias del país exigían estimular el desarrollo de la explotación de las minas. Además, se señaló que era conveniente poner de acuerdo

con nuestras instituciones liberales y progresistas, y con los modernos adelantos de las ciencias, las sabias disposiciones de las antiguas Ordenanzas de Minería que se hallan en vigor en casi todos los Estados de la República; y como el mejor y más seguro medio de conseguirlo, es establecer, con el concurso de los ilustrados representantes de las diversas entidades federativas del país, las bases generales de la legislación minera, idénticas para todos los Estados y únicas susceptibles de ofrecer la suficiente garantía de estabilidad a los capitalistas mexicanos o extranjeros que por medio de compañías numerosas tengan la decisión de explotar minas en cualquier región de nuestro vasto territorio, con fundamento de todas las consideraciones anteriores someramente apuntadas.

Consignaba esta iniciativa que era indispensable para México contar con ayuda del capital extranjero por no poder con sus recursos propios

²³ Tena Ramírez. Ob. cit., pp. 156 y 175.

²⁴ Tena Ramírez. Ob. cit., p. 618.

sacar del suelo todas las ventajas de que era susceptible. Así, se expidió más tarde, el 22 de noviembre de 1884, un Código Nacional de Minería.²⁵

Además de las grandes desventajas económicas y sociales que resultaron para el país del código citado, se despojó a los Estados de la competencia de que gozaban en esta materia, iniciándose propiamente en ese momento la modificación de disposiciones jurídicas que debilitaron paulatinamente a las entidades federativas en la medida en que se iba fortaleciendo el poder central.

Igualmente, con base en esa reforma, se expidió en el año de 1889 el Código de Comercio, con jurisdicción en toda la República, y que, en forma parcial, continúa en vigor.

La disposición constitucional que venimos comentando, pasó a la Constitución de 1917 en el artículo 73 fracción X, que originalmente decía: “El Congreso tiene facultad: . . . X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito y para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución.” El artículo 28 establece al respecto el monopolio por parte del gobierno federal, para la acuñación de moneda y la emisión de billetes, por medio de un solo banco que controlara el propio gobierno.

El 6 de septiembre de 1929 se publicó una primera reforma a la fracción X del artículo 73 constitucional, dándose facultad al Congreso de la Unión:

Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes de trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de transportes amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos y, por último, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias.

Es decir, se federalizó la materia laboral.

Dice el mejor tratadista mexicano de derecho del trabajo, Mario de la Cueva:

La fracción X del artículo 73 del Proyecto de Constitución autorizaba al Congreso de la Unión para legislar en toda la República en materia de trabajo. Dos razones hicieron a los constituyentes cambiar de opinión, la creencia de que contrariaba al sistema federal y la circunstancia de que las necesidades de las distintas entidades federativas eran diversas y exigían

²⁵ Becerra González. Ob. cit., pp. 30 y 31.

una diferente reglamentación. Ambas consideraciones decidieron al Constituyente a otorgar facultades legislativas tanto al Congreso como a las legislaturas de los Estados y a decir, en el párrafo introductorio del artículo 123, que la reglamentación de las bases constitucionales debía hacerse tomando en cuenta las necesidades de cada región.

Esta solución fue adecuada, pues en tanto que las legislaturas de las entidades federativas expidieron después de 1918 las leyes correspondientes, el Congreso federal no legisló para el Distrito Federal, principalmente por razones políticas. Además, en aquella época se ignoraban las verdaderas condiciones del país, resultando más fácil para las legislaturas locales conocer los problemas de sus respectivas entidades y avocarse a resolverlos. Así, el 14 de enero de 1918, se expidió en Veracruz la primera ley de trabajo desde la vigencia de la Constitución. Después se expidieron otras, siendo particularmente importantes las de Yucatán, de 2 de octubre de 1918, siendo gobernador Carrillo Puerto, y la de 16 de septiembre de 1926, siendo gobernador Alvaro Torres Díaz.²⁶

Posteriormente, motivos de orden práctico —conflictos que afectaban directamente a la economía nacional, insolubles para las juntas de los Estados— ocasionaron que el 28 de abril de 1926, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, previniera por medio de una circular a los gobernadores de los Estados, que al surgir un conflicto ferrocarrilero, remitieran el asunto al Departamento de Trabajo de la propia Secretaría; el 5 de marzo se expidió una circular análoga respecto a los conflictos de trabajo relativos a la minería, fundándose al efecto en las disposiciones relativas del artículo 27; el 17 de septiembre de 1927 se expidió un decreto creando la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y las federales de conciliación, fijándose los campos de intervención.²⁷ Estas irregulares situaciones fueron constitucionalizadas al reformarse los artículos 73 fracción X, según el texto que ya hemos transcrito, y el 123 en su primer párrafo que originalmente decía:

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en la necesidad de cada región, sin contravenir las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo.

La reforma simplemente suprimió la parte relativa a las legislaturas locales, dejando la competencia exclusiva en esta materia al Congreso de

²⁶ Mario de la Cueva. *Derecho mexicano del trabajo*, México, 1966 (reimpresión), t. 1, pp. 128 y 129.

²⁷ De la Cueva. *Ob. cit.*, t. 1, p. 135.

la Unión. La última reforma al primer párrafo del artículo 123, publicada en el año de 1960, no varió el punto que nos ocupa.

Todas estas reformas, sin desconocer que han reportado grandes ventajas al país, quitaron a las entidades federativas la legislación del trabajo y les dejaron en principio su aplicación, pero estableciendo varias excepciones que, como hemos visto, quedaron consignadas en la fracción X del artículo 73 constitucional.

El 27 de abril de 1933 se publicó una nueva reforma a la misma fracción X del artículo 73, facultando al Congreso en los siguientes términos:

Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a la industria textil, ferrocarriles y demás empresas de transportes amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos y, por último, los trabajos efectuados en el mar y en las zonas marítimas en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias.

En esta reforma se hizo una restricción más a los Estados, al reservar a la federación la aplicación de las leyes de trabajo en determinados ramos de la industria.

Una nueva reforma a la fracción X del multicitado artículo 73 de la Constitución, fue publicada el 18 de enero de 1934; en ella se quitó a los Estados una materia más en lo relativo a la aplicación de las leyes laborales:

las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias. En el rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica, en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, participarán los Estados y municipios en la proporción que las autoridades federales y locales respectivas acuerden.

Se publicó una nueva reforma a la misma fracción que venimos comentando, el 18 de enero de 1935, agregando a la competencia legislativa del Congreso Federal en detrimento de la de las entidades federativas las materias relativas a industria cinematográfica y energía eléctrica.

El 14 de octubre de 1940 se volvió a reformar esta fracción cercenando a las entidades federativas otra atribución, estableciendo que serían las autoridades federales las encargadas de aplicar la legislación del trabajo tratándose de asuntos relativos a la industria eléctrica, además de las materias que ya poseían.

Otra reforma más fue publicada el 24 de octubre de 1942, suprimiendo la última disposición de la fracción X sobre la participación en materia impositiva, incorporándola a la fracción XXIX, cuyo texto original pasó a ser la fracción XXX. El 18 de noviembre de 1942 se suprimió del texto de la fracción X todo lo relativo a la aplicación de la legislación laboral, que pasó a formar parte de la fracción XXXI del artículo 123, que no existía, agregando además a la competencia federal la aplicación de la legislación laboral en los asuntos relativos a la industria hulera y azucarera; así como a empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal; también a empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas; a empresas que efectúan trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; a contratos-ley, además de todas las materias que ya poseía.

El 29 de diciembre de 1947 fue reformado por última vez el artículo 73 en su fracción X, agregando a la competencia legislativa del Congreso de la Unión lo relativo a juegos con apuestas y sorteos.

La fracción XXXI del artículo 123 fue reformada por decreto publicado el 21 de noviembre de 1962, dando competencia a las autoridades federales para aplicar la legislación laboral en materias importantes, quedando en los siguientes términos: “petroquímica, metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero en todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos”; asimismo, se agregó a los asuntos cuya aplicación es a cargo de las autoridades federales, los relativos al cemento.

Estas numerosas reformas han ido dejando a las entidades federativas una órbita de actividad cada vez más reducida, ampliándose por contrapartida al de las autoridades federales; ello, independientemente de que muchas de estas reformas han sido benéficas para el país, ha debilitado la autonomía de los Estados, haciendo dudosa la realidad de ella, constituyendo uno de los factores de decadencia del federalismo mexicano y una tendencia al parecer incontenible hacia una centralización absoluta.

Al parecer, sólo quedan a las entidades federativas la legislación civil y la penal (salvo lo dispuesto en los artículos 73 fracción XXI y 111 de la Constitución Federal), con sus respectivos ordenamientos procesales; y aún aquí los Códigos Civil y Penal del Distrito y Territorios Federales tienen aplicación en cuestiones de índole federal, existiendo además códigos federales tanto de procedimientos civiles como penales.

En materia penal, inclusive, se elaboró en 1963 un proyecto de código penal tipo, por una comisión en la que figuraban entre otros: el doctor

Celestino Porte Petit, Olga Islas Magallanes de González Mariscal y Fernando Román Lugo, nombrados por el Congreso Nacional de Procuradores, que se pronunció por la uniformidad de las leyes penales, tanto substantivas como procedimentales. Sin embargo, pensamos que además de ser una solución contraria al federalismo, pues la materia penal es de las pocas que conservan las entidades federativas, las conductas antisociales revisten aún diversas características según la región en que suceden, si bien debe reconocerse que el mejoramiento de las comunicaciones está facilitando una uniformización de la conducta social de los habitantes del país.

Por otra parte, una ley mercantil y por tanto federal, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, parece invadir el ámbito del derecho penal cuando en su artículo 193 dice:

El librador de un cheque presentado en tiempo y no pagado por causa imputable al propio librador, resarcirá al tenedor los daños y perjuicios que con ello le ocasione. En ningún caso la indemnización será menor del veinte por ciento del valor del cheque. El librador sufrirá además la pena del fraude, si el cheque no es pagado por no tener el librador fondos disponibles al expedirlo, por haber dispuesto de los fondos que tuviere antes de que transcurriera el plazo de presentación o porque no tuviere autorización para expedir cheques a cargo del librado.

Esta ley se expidió por el el presidente de la República en uso de facultades extraordinarias concedidas por el legislativo, para legislar en las materias de comercio, derecho procesal, mercantil, crédito y moneda. Como no se le concedieron facultades para legislar en materia penal, se dijo que la disposición del artículo 193 de la Ley de Títulos no podía ser penal y que en consecuencia sólo fijaba las bases para que se aplicara por reenvío a los códigos penales ordinarios como fraude.

Según dice Rafael Matos Escobedo, al entrar en vigor la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, los casos de expedición fraudulenta de cheques eran consignados a los tribunales penales ordinarios, los cuales aplicaban disposiciones relativas de los códigos penales de las entidades federativas respectivas, según el lugar en que se presentara el caso, en concordancia con el artículo 193 de la Ley de Títulos. La Suprema Corte de Justicia había sentado jurisprudencia hasta 1938 en el sentido de que el conocimiento de los delitos en cuestión correspondía al fuero común.²⁸

Sin embargo, señala este autor, a partir de ese año a raíz de un caso de competencia suscitado entre el Juzgado Segundo de Distrito y el Décimo Tercero de la Quinta Corte Penal, ambos del Distrito Federal,

²⁸ Matos Escobedo. Ob. cit., p. 62.

se produjo un cambio radical en la jurisprudencia, declarándose que la anterior no debía subsistir y que la competencia para conocer de los delitos de fraude previstos en el artículo 193 del ordenamiento mercantil al que nos hemos referido correspondía a la justicia federal. La Suprema Corte de Justicia fundó su nuevo criterio en diversas razones, en las cuales implícitamente se aceptaba que en la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito se había legislado en materia penal. La federación, empero, sólo puede legislar en materia penal en los casos de los artículos 73 fracción XXI y 111 constitucionales; el primero faculta al Congreso de la Unión: “Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse”; y el segundo en su párrafo quinto: “El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales. . .”, por lo que, fuera de estos casos, la federación no puede legislar en materia penal y, según Matos Escobedo, el delito de libramiento de cheques sin fondos no puede considerarse como dirigido contra la federación.²⁹

El argumento hecho valer por algunos autores, como Becerra Bautista, en el sentido de que las facultades implícitas del Congreso de la Unión a que se refiere la fracción XXX del artículo 73, son las que fundan el precepto mercantil que comentamos, no es suficiente si se toma en cuenta el texto y origen del artículo 124 constitucional, al cual ya antes nos hemos referido y al hecho de que existan dos preceptos en los que expresamente se faculta a la federación por medio del Congreso de la Unión para legislar en materia penal: el 73 fracción XXI y el 111 constitucionales.

Por su parte, el eminente mercantilista mexicano Raúl Cervantes Ahumada considera incorrecto el artículo 193 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, “porque si de fraude se trata, nada tiene que ver en el caso la ley comercial, y debería ser la ley penal común la que se ocupara de este delito”, y agrega:

creo que la circulación del cheque no amerita ser protegida con sanción penal. No es exacto que la sociedad esté interesada en que los cheques merezcan la confianza del público como sustitutivos del dinero, y no merecerán tal confianza a base de sanciones penales.³⁰

Independientemente de si es o no conveniente proteger la circulación del cheque con una sanción penal, cosa que no nos corresponde decidir aquí, sólo puede válidamente aplicarse el artículo 193 de la Ley de Títu-

²⁹ Matos Escobedo. Ob. cit., p. 86.

³⁰ Raúl Cervantes Ahumada. *Títulos y operaciones de crédito*, México, 1966, pp. 141 y 143.

los y Operaciones de Crédito mediante reenvío al derecho penal común y, en consecuencia, por las autoridades respectivas de las entidades federativas; considerar al artículo 193 de la citada ley como norma penal es conducirla a la condena de inconstitucionalidad.

De cualquier modo, mientras las autoridades federales apliquen aquel precepto, como si formara parte de una ley penal federal, están restringiendo indebidamente la competencia de las autoridades de las entidades federativas.

Por último, una reforma más que ha sido contraria al sistema federal es la realizada al artículo 96 constitucional, por decreto publicado en el *Diario Oficial* de 20 de agosto de 1928. Esta reforma, a la cual nos hemos referido en capítulo anterior, consistió en modificar el sistema de nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia, quienes originalmente eran elegidos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, siendo los candidatos propuestos uno por cada legislatura de las entidades federativas, realizándose la elección en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. El sistema adoptado, aún vigente, consiste en el nombramiento de los ministros por el presidente de la República, con aprobación del senado.

C. *Las causas económicas*

1. *La centralización de la actividad bancaria*

La Constitución de 1917 previno en sus artículos 28 y 73, fracción X, el establecimiento de un banco único de emisión. Se estableció así la Comisión Monetaria, S. A., que se ocupó, entre otras cosas, de la regulación de la acuñación de moneda, del servicio de tesorería del gobierno federal y como agencia del gobierno mexicano en el extranjero, funcionando hasta la fundación en 1925, del Banco de México, S. A.

En 1941 se expidió la Ley Orgánica del Banco de México, S. A., que se encuentra vigente, pues antes se habían expedido otras y se habían realizado algunas reformas a las mismas.

El artículo 8º de la Ley Orgánica vigente señala cuáles son las funciones del Banco de México, todas ellas muy importantes, destacando la de regular la emisión y circulación de la moneda y los cambios sobre el exterior, y actuar como agente financiero del gobierno federal en las operaciones de crédito externo e interno, y en la emisión y atención de empréstitos, así como encargarse del servicio de tesorería del propio gobierno. El 51% del capital del Banco de México estará representado, de acuerdo con la Ley, por acciones de la serie "A", pertenecientes al gobierno federal y las acciones de la serie "B", que representan el 49% restante, serán

suscritas por las instituciones de crédito. Todos los bancos autorizados para recibir depósitos, estarán obligados a suscribir acciones de la serie "B" en la proporción que el Banco de México establezca.⁸¹

De esta manera el Banco de México ha centralizado toda la actividad bancaria. Ha desarrollado funciones muy importantes: estudios económicos, investigaciones industriales, operaciones fiduciarias por ley y fideicomisos de interés público a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; ha colaborado con el gobierno federal en obras de interés social, dándole consecuentemente a éste una mayor fortaleza económica que contribuye grandemente a colocarle en una situación de incomparable superioridad frente a los gobiernos de las entidades federativas.

Existen además otros bancos nacionales, entre otros: el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; el Banco Nacional de Crédito Agrícola; el Banco Nacional Agropecuario; el Banco de Fomento Cooperativo, etcétera. Existen además instituciones auxiliares de crédito, de acuerdo con la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, entre otras: las Bolsas de Valores; las cámaras de compensación (entre nosotros sólo presta esa función el Banco de México a sus bancos asociados); los Almacenes Generales de Depósito (agrícolas, fiscales y mixtos) y las uniones de crédito. Todavía más, dice Cervantes Ahumada:

independientemente de la intervención que se realiza a través del banco central, y de la intervención económica que se hace a través de las instituciones nacionales de crédito, el Estado controla y vigila la actividad de los bancos, a través de la Comisión Nacional Bancaria,⁸²

la mayoría de cuyos miembros son nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Así es como el gobierno federal ha logrado la centralización de la actividad bancaria del país, que es una buena parte de la actividad económica en general, lo que necesariamente facilita más el camino a la centralización política, sin negar de ningún modo las ventajas al desarrollo económico del país que con esta organización se obtiene.

2. Las facultades legislativas del ejecutivo federal en materia económica

Como hemos visto en capítulo diverso, en el año de 1951 y tras anteriores reformas al texto del artículo 49 constitucional volvió a modificarse éste, adicionándose en la misma fecha un segundo párrafo al artículo 131 de la propia Constitución, que permitió al Congreso de la Unión facultar al ejecutivo federal para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas

⁸¹ Cervantes Ahumada. Ob. cit., p. 221.

⁸² Cervantes Ahumada. Ob. cit., p. 227.

de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras; así como también para restringir y prohibir las importaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente. En fin, estas modificaciones aumentan de manera importante la fuerza del poder ejecutivo federal, al poder éste intervenir directamente y de manera decisiva en la vida económica del país. Este fortalecimiento evidentemente aumenta también la desproporción de poder entre las autoridades federales y las de las entidades federativas.

3. La actividad de los organismos descentralizados y de participación estatal

En los últimos tiempos se han multiplicado entre nosotros los llamados organismos descentralizados que, en términos generales, se ocupan de cumplir algunos cometidos estatales, y por su propia naturaleza requieren de procedimientos técnicos sólo o más fácilmente al alcance de funcionarios con una preparación especial.

Su actividad es a nivel nacional y de interés público, por lo que si bien el Estado les concede personalidad jurídica y patrimonio propios, se reserva normalmente ciertas facultades respecto a su organización.

En la actualidad son muy numerosos; los más importantes son entre otros, los siguientes: Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México. Su actividad económica es muy importante para el país, pues constituyen una fuente de ingresos segura y abundante, como sujetos de derecho tributario; son una fuente de trabajo para numerosas personas de diversas especialidades; y prestan además un servicio público a costos y precios razonables para el pueblo. El gobierno federal ejerce un control sobre dichos organismos, de acuerdo con una ley relativa a ese efecto y ello constituye finalmente un factor más de centralización.

4. La desproporción entre la potestad tributaria de la federación y la de las entidades federativas

El Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, al igual que la Constitución de los Estados Unidos de América, se abstuvo de hacer una delimitación de competencias al respecto entre la federación y las entidades federativas. El artículo 13 en su fracción IX otorgaba facultades al Congreso general para establecer contribuciones generales para cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión y tomar cuenta de ello al poder ejecutivo. En los artículos 27 y 28 disponía que ningún Estado

podía establecer sin consentimiento del Congreso federal derecho alguno de tonelaje, así como tampoco contribuciones o derechos sobre exportaciones o importaciones en tanto la ley no regulara la forma en que debían hacerlo.³³ El 4 de agosto de 1824 se expidió la Ley de clasificación de Rentas Generales y Particulares, estableciéndose en el artículo 11 que las rentas que no estuvieran señaladas en los preceptos relativos a la federación pertenecerían a las entidades federativas.³⁴

La Constitución de 1824 decía en su artículo 50, fracción VIII, que el Congreso tenía facultad para fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar igualmente cuentas al gobierno. Los Estados, de acuerdo con el artículo 161, fracción VII, tenían obligación de contribuir para consolidar y amortizar las deudas reconocidas por el Congreso federal. Por otra parte, se prohibió a los Estados establecer sin consentimiento del Congreso general derecho alguno de tonelaje, ni otro de puerto e imponer sin consentimiento del mismo, contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, mientras la ley no regulara cómo debieran hacerlo.³⁵

Por ley de 11 de febrero de 1832 se ordenó a los Estados contribuir para los gastos de la federación con el 30% del total producto de sus rentas públicas, sin deducción alguna, “entendiéndose de las establecidas y que se establecieren” (artículo 1º). El artículo 2º de la misma ley, exceptuaba del artículo anterior, el derecho de consumo sobre efectos extranjeros, que se aplicó a las rentas públicas de los Estados. Se exceptuó, igualmente, la venta del tabaco, de la que cobraría un 30% sobre sus productos líquidos “después de rebajados el capital y los gastos de administración”.³⁶

Durante la vigencia de las Leyes Constitucionales de 1836 las juntas departamentales tenían la iniciativa de las leyes hacendarias municipales, y los gobernadores, así como las propias juntas, sólo estaban facultados para establecer contribuciones de acuerdo con ley constitucional. Por decreto de 17 de abril de 1837 se dispuso que continuaran en favor del gobierno central las rentas de que había venido disponiendo, y se daban facultades al Congreso general para determinar las rentas que en lo sucesivo integrarían la hacienda pública central.

Las Bases Orgánicas de 1843 contenían una cierta delimitación de competencia entre la hacienda pública general y la departamental. La Ley de 6 de agosto de 1845 estableció un sistema opuesto al de la Constitución de 1824, asignando a los departamentos todas las contribuciones directas

³³ Tena Ramírez. Ob. cit., pp. 156 y 159.

³⁴ Dublán y Lozano. *Legislación mexicana*, t. 1, p. 711.

³⁵ Tena Ramírez. Ob. cit., pp. 174 y 192.

³⁶ Dublán y Lozano. Ob. cit., t. II, p. 409.

y además un porcentaje en el rendimiento de los ingresos del gobierno central.³⁷

Restaurada provisionalmente la Constitución de 1824 en 1846, el 17 de septiembre se expidió un decreto de clasificación de rentas, asignándose a la federación los derechos de exportación, el derecho de consumo, el impuesto a las mercancías extranjeras, el impuesto del 4% sobre moneda, los productos de las rentas del tabaco, correos, lotería nacional, el del papel sellado y los de la casa de moneda, así como las rentas que se percibían en el Distrito y en los Territorios.

A los Estados se les concedían todas las rentas, impuestos y contribuciones establecidas por las disposiciones generales que no se encontraran contenidas en las específicamente asignadas al gobierno federal, con la obligación de cubrir un contingente y con la sanción de la intervención en sus rentas en caso de no cubrirlo.

En el mismo año de 1846 el presidente Anaya decretó quitar a las entidades federativas algunas ramas impositivas,

tales como la contribución de tres al millar sobre fincas rústicas y urbanas y las señaladas a los establecimientos industriales sobre sueldos y salarios, sobre objetos de lujo y sobre profesiones y actividades lucrativas.

Otro decreto, el de 30 de abril de 1847, agregó a las rentas de la federación un impuesto del 3% que se cobraba sobre pastas de oro y plata.³⁸

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana expedido por Comonfort se dividía a los bienes de la nación, las contribuciones y las rentas establecidas o que se establecieran, en: generales, de los Estados y territorios, comunales y municipales. Se dejaba a posterior ley de clasificación de rentas la determinación de las que correspondieran a cada una. Esa ley se expidió por decreto de 12 de septiembre de 1857, la cual dividía en su artículo 1º las rentas, contribuciones y bienes de la nación en dos partes: "Primera: rentas, contribuciones y bienes generales; segunda: rentas, contribuciones y bienes de los Estados." El artículo 2º enumeraba en 37 fracciones las rentas, contribuciones y bienes generales, entre ellos: derechos de importación, exportación, tonelaje, arrendamientos, ventas o explotación de terrenos baldíos; productos del correo; el contingente de los Estados, el cual se reducía al 20% de sus rentas que se cubrirían con bienes de la deuda interior, etcétera. El artículo 3º enumeraba en 27 fracciones las contribuciones, rentas y bienes de los Estados, entre ellos: la contribución directa que se cobraba o se imponía a la propiedad raíz, la contribución sobre objetos de lujo, el derecho de peaje en

³⁷ Sergio F. de la Garza. *Derecho financiero mexicano*, México, 1968, p. 248.

³⁸ De la Garza. Ob. cit., p. 248.

los caminos interiores de los Estados, el impuesto sobre carros y coches, caballos, etcétera.³⁹

Según De la Garza:

En el proyecto de Constitución que se presentó a la consideración del Congreso Constituyente que se reunió en el año de 1856, se establecía la obligación de los mexicanos de contribuir: para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y municipios en que residieran, de la manera proporcional y equitativa que fijaran las leyes (artículo 36); se daban facultades al Congreso de la Unión para aprobar el presupuesto de gastos de la Federación que anualmente debía presentarse al Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo (artículo 65 fracción V) y se le facultaba para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado, se establecieran restricciones (artículo 65 fracción VII); se prohibía a los Estados establecer sin el consentimiento del Congreso de la Unión, derechos de tonelaje ni algún otro de puerto, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones (artículo 112); y por último, se establecía que “los Estados para formar su Hacienda particular sólo podrían establecer contribuciones directas. La Federación sólo podría establecer impuestos” (artículo 120).

Sin embargo, el artículo 120 no fue finalmente aprobado (aunque en la *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente* de Zarco, tomo II, edición de 1857, página 558, que contiene la sesión de 14 de noviembre de 1857, en la cual el citado artículo fue discutido, se indica que éste fue aprobado por 55 votos contra 24, e igual dato se consigna en la página 1033 de la misma obra, edición de 1956, pero en las *Actas Oficiales del Congreso Constituyente de 1856-1857*, publicadas por el Colegio de México en 1957, se consigna que el precepto que comentamos fue reprobado —páginas 491 y 492— indicándose expresamente en la nota 34, página 678, la equivocación de Zarco); al parecer, la intención del autor del proyecto fue “... lograr que las alcabalas, impuesto típico indirecto, pasaran a ser exclusivamente de la competencia federal y así en esta forma terminar con el problema”,⁴⁰ y no tanto el de dividir los campos impositivos de la federación y las entidades federativas.

El 30 de mayo de 1878 se expidió una nueva Ley de Clasificación de Rentas, que señalaba como de la federación: los derechos de importación y exportación, de amonedación, fundición y ensayo, el papel sellado común y para contribución federal, derechos por la pesca de determinados productos marinos, los impuestos establecidos en el Distrito y Territorios

³⁹ Dublán y Lozano. Ob. cit., t. VIII, pp. 621-623.

⁴⁰ De la Garza. Ob. cit., p. 249.

Federales, y los productos de los demás impuestos que decretara el Congreso Federal conforme a la fracción VII del artículo 72 constitucional (que daba facultades al Congreso para aprobar el presupuesto de la federación que anualmente debía presentar al ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo).

El artículo 111, que se ocupaba de las prohibiciones a las entidades federativas, fue reformado y adicionado el 1º de mayo de 1896, aumentándose en la fracción III, la prohibición de vender estampillas; se adicionaron además las fracciones IV, V, VI y VII, en las cuales se prohibió a los Estados:

gravar el tránsito de personas o cosas que atravesasen su territorio; prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por asambleas locales, requiera inspección o registro de bultos o se exija documentación que acompañe a la mercancía; y expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto a la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

Volvió a adicionarse este artículo con una prohibición absoluta más a las entidades federativas, quedando la fracción VIII:

Emitir títulos de Deuda Pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del Territorio Nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos extranjeros, o contraer obligaciones en favor de Sociedades o particulares extranjeros, cuando haya de expedirse títulos o bonos al portador transmisibles por endoso.⁴¹

Por otra parte, el artículo 124 original de la Constitución de 1857 decía: “para el día 1º de junio de 1858 quedarán abolidas las alcabalas y aduanas internas en toda la República”. Sin embargo, como no fue posible el cumplimiento de esta disposición, se modificó el 24 de enero de 1861, estableciéndose que la abolición referida sería el 1º de enero de 1862. El 14 de abril de 1862 se volvió a modificar esta disposición, ahora restableciendo las alcabalas. Volvió a ser modificado este precepto el 17 de mayo de 1882 en el sentido de que: “Para el día 1º de diciembre de 1884, a más tardar, quedarán abolidas las alcabalas y aduanas internas en el Distrito y Territorios de la Federación y en los Estados que no las ha-

⁴¹ Tena Ramírez. Ob. cit., pp. 711, 713 y 714.

yan suprimido.” El 26 de noviembre de 1884 fue reformado una vez más este artículo, señalando el día 1º de diciembre de 1886 como límite máximo para la abolición de las alcabalas y aduanas internas. Sin embargo, el 22 de noviembre de 1886 nuevamente se modificó el precepto que comentamos quedando como sigue:

Los Estados no podrán imponer ningún derecho por el simple tránsito de mercancías en la circulación interior. Sólo el Gobierno de la Unión podrá decretar derechos de tránsito, pero únicamente respecto de efectos extranjeros que atraviesen el país por líneas internacionales o interoceánicas, sin estar en el territorio nacional más tiempo que el necesario para la travesía y salida al extranjero.

Y continúa:

No prohibirán directa ni indirectamente la entrada a su territorio ni la salida de él, de ninguna mercancía, a no ser por motivo de policía; ni gravarán los artículos de producción nacional por su salida para el extranjero o para otro Estado.

Prosigue:

Las exenciones de derechos que concedan serán generales, no pudiendo decretarlas en favor de los productos de determinada procedencia.

La cuota del impuesto para determinada mercancía, será una misma, sea cual fuere su procedencia, sin que pueda asegurarse mayor gravamen que el que reportan los frutos similares de la entidad política en que se decrete el impuesto.

La mercancía nacional no podrá ser sometida a determinada ruta ni a inspección o régimen en los caminos, ni exigirse documento fiscal alguno para su circulación interior.

No gravarán la mercancía extranjera con mayor cuota que aquella cuyo cobro les ha sido consentido por ley federal.

Finalmente fue modificado por última vez el artículo 124, el 1º de mayo de 1896, quedando en definitiva como sigue:

Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías, que se exporten o importen, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 111.⁴²

⁴² Tena Ramírez. Ob. cit., pp. 627, 697, 705, 707, 708 y 711.

Todas estas reformas concluyeron en una ampliación al poder tributario de la federación, reduciendo consecuentemente la potestad tributaria de las entidades federativas, lo que sentó una de las bases del fortalecimiento económico extraordinario de la federación, totalmente desproporcionado con la situación de las entidades federativas.

La Constitución de 1917 mantuvo, salvo lo dispuesto respecto al régimen hacendario municipal, el mismo sistema establecido por la Constitución de 1857 en lo que toca a las facultades impositivas de la federación y de los Estados.

Buscando la unidad económica del país, tratando de lograr la uniformidad tributaria de las competencias locales y federales en materia impositiva se celebraron convenciones fiscales, habiendo sido convocada la primera el 22 de julio de 1925, que trató de resolver el problema de la concurrencia impositiva.

Entre las conclusiones de la convención figuraba una recomendación para que se adicionara el artículo 131, estableciendo:

cada cuatro años, o cuando lo crea necesario la mayoría de los Estados, o el Ejecutivo de la Unión, se reunirá en la capital de la República una Convención integrada por un representante de cada uno de los Ejecutivos de los Estados y por un representante del Ejecutivo de la Unión. Esta Convención se ocupará de proponer los impuestos que deban causarse en toda la República, de uniformar los sistemas de impuestos y de establecer la competencia de las distintas autoridades fiscales.

En otra conclusión establecía una distribución de impuestos entre la federación y las entidades federativas. Sin embargo, a pesar de que la Secretaría de Hacienda formuló un proyecto de reformas constitucionales éstas nunca fueron aprobadas por el Congreso de la Unión. En esa iniciativa se hablaba de un plan de distribución de rentas en el cual se atribuía algunas al poder federal exclusivamente, otras, también exclusivamente, a los poderes locales, y otras más, establecidas privativamente por la federación, debían repartirse sus productos con los Estados a fin de asegurar a éstos suficiencia en sus recursos (por ejemplo, los impuestos sobre industria y comercio, para lograr la unidad económica en el campo internacional, industrias que abarcan más de un Estado y que requieren uniformidad en la legislación tributaria que les es aplicable; impuesto sobre la renta, ya que un solo causante puede percibir riqueza de diversas fuentes, las cuales pueden encontrarse en más de una entidad federativa).

Buscando todavía resolver la cuestión de la concurrencia impositiva se reunió en mayo de 1932 la Segunda Convención Nacional Fiscal, en la que estableció que en los casos en que sea necesario puede admitirse, pero

debiendo establecerse acuerdo previo entre las entidades afectadas y la federación para la expedición de leyes tributarias en sus respectivos territorios. Igual situación se señaló en materia de administración y recaudación, ya que sostenían que una sola autoridad debía ser quien realizara estas actividades, sin perjuicio de admitir en todo caso, la participación y colaboración. Establecía además bases sobre las que debía proyectarse la delimitación de competencias en materia de legislación, recaudación y aprovechamiento de los impuestos.⁴³

El origen de la concurrencia impositiva radica en que, con base en la amplitud de la facultad concedida al Congreso de la Unión en la fracción VII del artículo 73 —“para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”—, éste ha considerado que su potestad impositiva no tiene límites y como los Estados necesitan también contar con ingresos, gravan todo aquello que la Constitución de 1917 no les prohíbe.

Sin embargo, un decreto de 13 de octubre de 1942 realizó una importante reforma al cambiar el texto de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional pasando a ser la fracción XXX y creando un nuevo texto en la fracción XXIX facultando al Congreso de la Unión:

Para establecer contribuciones:

- 1º Sobre el comercio exterior;
- 2º Sobre los aprovechamientos y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;
- 3º Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- 4º Sobre servicios públicos concesionados, o explotados directamente por la Federación; y
- 5º Especiales sobre:
 - a) Energía eléctrica;
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados;
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - d) Cerillos y fósforos;
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación;
 - f) Explotación forestal.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Todavía fue adicionado el inciso 5º, con un subinciso *g*, por decreto publicado el 10 de febrero de 1949: “Producción y consumo de cerveza.”

⁴³ De la Garza. Ob. cit., p. 257.

Según De la Garza después de esta reforma las materias tributarias no concedidas expresamente a la federación por la fracción XXIX continuaron bajo el sistema de concurrencia impositiva,⁴⁴ razonamiento con el que no estamos de acuerdo, pues de acuerdo con el texto de esta fracción y con el del artículo 124 constitucional, así como de acuerdo con las prohibiciones señaladas precisamente a las entidades federativas en los artículos 117 y 118, son éstos quienes pueden gravar lo que no esté considerado en los preceptos citados.

Según De la Garza, el poder fiscal se ejercita de acuerdo con las normas siguientes: 1. Facultades ilimitadas concurrentes; 2. Facultades exclusivas otorgadas en forma positiva; 3. Facultades exclusivas en razón de prohibición a las entidades federativas.

Respecto a las primeras, que en todo caso debían ser llamadas coincidentes y no concurrentes, dice: "El Congreso de la Unión tiene facultades amplísimas para establecer tributos sobre cualquier materia o fuentes gravables, sin ninguna limitación." Según él, como ya lo habíamos apuntado, ello se desprende del texto de la fracción VII del artículo 73 constitucional e indica que esta conclusión ha sido sostenida por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, así como también en 1959 con motivo de un amparo en contra de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en la que se alegaba que el Congreso no tenía facultades para expedirla. Sin embargo, la Suprema Corte ha sustentado en otras ocasiones criterio diverso, aceptando que el Congreso carecía de facultad para establecer tributos sobre el cemento, concediendo un amparo en contra de la Ley del Impuesto sobre Cemento.⁴⁵

Pensamos que haciendo una interpretación conjunta de varios artículos constitucionales como son: la fracción XXIX del artículo 73, los artículos 117, 118 y particularmente el 124, se llega a la conclusión de que todo lo no reservado exclusivamente a la federación (artículo 73 fracción XXIX), ni prohibido a las entidades federativas (artículos 117 y 118), se entiende reservado a éstas (artículo 124).

Respecto a las facultades consideradas en segundo lugar por De la Garza son las señaladas por la fracción XXIX del tantas veces citado artículo 73 constitucional, de la cual se derivan varias reglamentaciones, entre otras: la Ley del Impuesto y Fomento a la Minería; la Ley Reglamentaria del artículo 27 en el Ramo del Petróleo; la Ley del Impuesto sobre Fondos Petroleros sobre los incisos 1º y 2º, la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y la Ley General de Instituciones de Seguros sobre el inciso 3º Sobre el inciso 4º, la Ley de Vías Ge-

⁴⁴ De la Garza. Ob. cit., p. 264.

⁴⁵ De la Garza. Ob. cit., pp. 270 y 271.

nerales de Comunicación. Sobre el inciso 5º, y por subincisos a) la Ley del Impuesto sobre Producto de Energía Eléctrica; b) la Ley del Impuesto sobre Tabacos Labrados; c) la Ley del Impuesto sobre consumo de Gasolina, la cual admite en algunas cuestiones la posibilidad de que los Estados graven; d) la Ley del Impuesto sobre cerillos y fósforos; e) la Ley del Impuesto sobre Aguamiel y Productos de su Fermentación; f) la Ley del Impuesto sobre Explotación Forestal; g) la Ley del Impuesto sobre Producción y Consumo de Cerveza. Todas las leyes anteriores, excepto las reglamentarias del subinciso e y la del f expresamente prohíben a las entidades federativas gravar en las materias de su jurisdicción.⁴⁶

El detalle con que se reglamentan las facultades impositivas exclusivas de la federación nos permiten ratificar nuestro punto de vista sobre las supuestas facultades concurrentes o coincidentes que hemos expuesto líneas arriba.

Las facultades consideradas en tercer lugar son deducidas de las disposiciones del artículo 117 en sus fracciones III a VII constitucional. Respecto a si la federación puede establecer impuestos alcabalariorios, tanto De la Garza como Flores Zavala coinciden en que sí puede emplear las formas impositivas prohibidas a los Estados por el artículo 117 constitucional. Citan en apoyo de su tesis los artículos 65 y 73 fracción VII constitucionales contenidas en los artículos 3º y 4º de la Ley del Impuesto sobre Aguamiel y Productos de su Fermentación, que establece gravámenes diferentes en razón de su procedencia. Igualmente, otras leyes federales establecen como medios de control la obligación de que los productos gravados estén acompañados en su tránsito con la documentación que acredite el pago del impuesto (como alcoholes, azúcar, aguamiel, por ejemplo).⁴⁷

Flores Zavala opina que en los casos en los cuales la federación tiene facultades exclusivas para legislar sobre determinadas materias (fracción X, artículo 73), también la tiene para establecer gravámenes sobre las fuentes a que esas materias se refieren.⁴⁸ De la Garza por el contrario piensa que la fracción X del artículo 73 constitucional, no otorga facultades para legislar en materia tributaria, "aun cuando la normación o reglamentación de las mismas, en su aspecto sustantivo, sí es exclusivo del Congreso de la Unión". La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha sostenido, sin embargo, que de la fracción X del artículo 73 constitucional "se deriva una facultad exclusiva para la Federación de establecer

⁴⁶ De la Garza. Ob. cit., pp. 271-277.

⁴⁷ Ernesto Flores Zavala. *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, México, 1966, p. 201. De la Garza. Ob. cit., pp. 277 y 278.

⁴⁸ Flores Zavala. Ob. cit., pp. 325 y 326.

tributos sobre esas materias, en virtud de que no se pueden establecer dichos tributos sino en uso de facultades legislativas”.⁴⁹

Según De la Garza “la Federación puede delegar facultades a los Estados para que impongan tributos sobre aquellas materias en que la Constitución le concede soberanía tributaria exclusiva”.⁵⁰ Flores Zavala opina lo contrario, basándose para ello en que los casos en que es posible la delegación de facultades para imponer tributos están señalados expresamente en el artículo 118 fracción I de la Constitución,⁵¹ opinión esta última con la que coincidimos.

Ambos autores están de acuerdo, en cambio, en que el Congreso de la Unión no puede imponer prohibiciones o limitaciones al poder fiscal de las entidades federativas que la propia Constitución no haya establecido, y ello se funda principalmente en el texto del artículo 124 constitucional.⁵² De la Garza cita como ejemplos de limitaciones inconstitucionales impuestas por el Congreso de la Unión a las entidades federativas, las contenidas en las leyes de Instituciones de Fianzas y en la Ley de Sociedades de Inversión.

En resumen, de todo lo que se ha expuesto puede concluirse en el sentido de que el federalismo se encuentra en franca decadencia, siendo uno de los factores fundamentales la desproporción que existe entre la federación, los Estados-miembros y los municipios en materia tributaria, pues en los últimos años la primera obtiene más del 80% del ingreso público, en tanto que las entidades federativas obtienen menos del 10% (sin contar al Departamento del Distrito Federal, que proporcionalmente obtiene un ingreso muy importante) y los municipios obtienen menos del 3% del ingreso público total.

La centralización es cada vez más evidente y el futuro del federalismo es dudoso. Al respecto dice Matos Escobedo: “La visión esquemática de los antecedentes y del desenvolvimiento histórico del sistema federal en México, permite esperar que resista con éxito el enjuiciamiento y la revisión a que está siendo sometido.” El federalismo, además,

... presta un servicio estimable, como lo es el de erigir frenos pacíficos y normales al crecimiento de un poder central, unipersonal u oligárquico, que pretende adjudicarse una omnipotencia colindante o similar a un régimen autocrático. La tarea que requiere la mutua convivencia de las autoridades federales y locales, debe mirarse como una de tantas formas de conciliación entre la libertad humana y el orden público. Se justifica por la

⁴⁹ De la Garza. Ob. cit., pp. 278 y 279.

⁵⁰ De la Garza. Ob. cit., pp. 279-281.

⁵¹ Flores Zavala. Ob. cit., p. 327.

⁵² De la Garza. Ob. cit., p. 281. Flores Zavala. Ob. cit., p. 327.

consideración de que, de otro modo, costaría mucho más destruir la posición que, mediante continuas absorciones llegara a conquistar un Gobierno Central decidido a convertirse en dictadura.⁵³

No pueden desconocerse las ventajas, particularmente económicas y jurídicas, que el país ha podido obtener gracias a la centralización o federalización de algunas materias, así como tampoco puede desconocerse que en el mundo actual la centralización en materia económica aparece como necesaria. Sin embargo, debe tenerse presente que el federalismo ha constituido y constituye una garantía de mayor democracia en cualquier sistema y que su establecimiento en nuestro país no fue obra de la casualidad, sino de años de discusiones y luchas políticas y militares y, particularmente, de la legítima aspiración de las entidades federativas de gozar de un régimen que les permitiera una mayor libertad.

⁵³ Matos Escobedo. Ob. cit., p. 185.