

Régimen Jurídico de la Fe Pública[1]

Dr. José Barragán y Barragán

Previamente debemos dilucidar qué cosa es el federalismo, ¿es una forma de estar o es una forma de vivir? La doctrina dice fundamentalmente que lo federal es una forma de estado, así se afirma desde el año 2000 y como es una forma de estado, identifica lo federal con estado, federación con nación. Es una forma de estado en la que existe un estado, que es el federal, y unos estados miembros, asociados, vinculados a esa gran unión que, repito, se halla cobijada por el estado federal.

En la Teoría General del Estado, incluso en la extranjera, se considera entonces que la federación es lo mismo que se identifica como estado, que es lo mismo que se identifica con nación; consecuentemente, en la idea de poder, la soberanía se vincula con la federación. Por otro lado y dependiendo de cada una de las experiencias que se dan en cada uno de los países federalistas, se puede vincular también la soberanía a los estados, los estados son soberanos y ahí viene ya el conflicto, el planteamiento conflictivo, siempre se ha planteado ese conflicto y se ha llevado a extremos como el de la Guerra de Secesión de los Estados Unidos; así, acerca de la teoría de que la soberanía es única e indivisible, hay quienes ponen el acento en que ésta pertenece al estado federal y hay quienes enfatizan pertenece a los estados miembros. Como decíamos, este conflicto ha llevado, en casos extremos a fenómenos bélicos secesionistas; antes de llegar a la guerra, por lo general hay un gran forcejeo, un gran litigio, como el que tenemos nosotros en México, siendo un país federalista en el que hay un forcejeo por concentrar facultades en términos de carácter administrativo.

Desde el punto de vista constitucionalista, se trata de colocar al poder en un centro, que es la federación y es soberana, y compartirlo de una o de otra manera, tolerando o no tolerando que los estados puedan llamarse soberanos o tengan otro tipo de calificativos. El gran problema de esta teoría, pues, es la soberanía y es que esa soberanía no se ocupa. Cuantas veces sea llevado este conflicto a las mesas de negociación (llámense reformas del estado en los tiempos actuales o como se quiera), no habrá nunca tesis coincidentes, jamás las ha habido. Todos los autores conocidos y los no conocidos también, nos dicen que en México la teoría

[1] Conferencia pronunciada en el Colegio de Notarios del Estado de Jalisco el día sábado 23 de abril de 2005.

que se acepta es la de que se trata de una forma de estado, que la soberanía es única, corresponde al estado federal y es absurdo y ridículo que los estados miembros de la unión tengan ese calificativo de "soberanos" en la Constitución, cuando no hay ninguna soberanía. Basta hacer revisión de autores bien conocidos como el Maestro Burgoa, Jorge Carpizo, Jorge Madrazo, el Maestro Fix y Zamudio que escribe con Carmona su *Derecho Constitucional*. Véanse, si no, todos los libros precisamente de Derecho Constitucional (salvo uno de Tena Ramírez, en el cual se dice que el Régimen Federal es una forma de autonomía). Así, Carpizo, Burgoa, Rabasa afirman que los estados no pueden seguir llamándose soberanos porque nunca lo han sido, a lo sumo son autónomos.

Esta idea, este conflicto no se queda en la discusión y el debate, sino que se lleva a la práctica y a la legislación, como es patente en la Constitución de Veracruz que, reformada o renovada totalmente en el año 2000, dice en su artículo primero: "Que el estado de Veracruz es libre, independiente y autónomo." Ahí se inserta la problemática: si es autónomo dejamos de ser un país federal. Así lo impulsó Rabasa, Manuel González Oropeza también y en el estado de México además el señor Benítez; están haciendo que otros estados sigan el ejemplo y que vayan aceptando esa autonomía; no obstante, ellos están promoviendo la instalación de salas constitucionales. Quisiera yo que esas salas constitucionales gozaran de una gran autonomía.

La problemática está bien planteada en términos de doctrina desde siempre; porque esta otra en términos prácticos de legislación y reformas a la Constitución, ahora mismo está de moda y se utiliza insistentemente. Con este problema no habrá entendimiento académico ni entendimiento político en las mesas de negociación ni habrá forma de legislar por la diferencia que hay entre una y otra.

Tena Ramírez dice que no es una forma de sumar, es una forma de gobierno y con todo respeto es lo que dice la Constitución. Si nosotros leemos bien el epígrafe del capítulo primero del título segundo que da apertura al artículo 39, 40 y 41, veremos que lo dice de una manera magistral: Capítulo Primero "De la Soberanía y de la forma de Gobierno", el 39: cómo sale el principio de la soberanía de una manera bonita, hermosa creo yo, y el 40 dice: es voluntad del pueblo Mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal; entonces, ¿qué cosa es lo federal? Lo que ha sido siempre, porque este artículo estaba en el 1824 en el acta constitutiva, se halla en todos los textos federalistas de nuestro país y se le encuentra de la misma manera, bien dicho o mejor dicho todavía.

En México lo federal es forma de gobierno, con este acotamiento histórico y profundo que está en debate, o peor, está en el resultado de un mal debate, que se da en el 24 y que se renueva cuantas veces se discute el tema. Se resuelve de manera definitiva el problema de la soberanía, no hay siquiera por qué tocarlo, la soberanía es el 39, no se discute y esa soberanía radica en el pueblo. El pueblo de México somos nosotros, desde la frontera norte hasta la fron-

tera sur, todos somos mexicanos y tenemos una comunidad perfecta que es –diría Francisco de Vitoria– la capacidad para auto gobernarnos.

En eso consiste la soberanía y en eso el poder soberano, el poder del estado, de esta comunidad; la soberanía es única, tiene las características que todos conocemos y no se discuten ni hay por qué hacerlo, pues está en el 39; por su parte, lo federal, la organización del estado, la organización política está en el 40 y dicen que constituye una república representativa federal; entonces, lo federal como forma de gobierno no es otra cosa –y esto lo dice en estas ediciones históricas de Tena Ramírez, que son como una lectura de la Constitución– que un principio para distinguir en México el poder público.

¿Qué sucede cuando decimos que lo federal es igual a forma de estado y entonces lo federal es el estado federal y la nación federal? Que si lo federal es forma de estado, entonces se identifica federación con estado y federación con nación. Paso al siguiente absurdo. El artículo tercero dice que tenemos derecho a la educación que imparte el estado-federación. Ahí se nos habla con toda claridad de lo que es y abarca el estado Mexicano: estados, municipios, distrito federal. Luego es evidente que de acuerdo con este artículo 3 no es posible identificar federación con estado.

Otro ejemplo es el 42 que nos habla del territorio nacional en 7 fracciones. La primera nos dice las partes integrantes de la federación. ¿Qué cosas son éstas? Constituyen la parte espiritual que integra desde el punto de vista territorial a las partes, lo que significa que la federación no tiene territorio ni población, en el país nadie es un habitante federal, nadie es federalista como es jalisciense, zacatecano, chiapaneco. En ese sentido, la federación entonces no tiene territorio, menos puede tener federación; si no tiene territorio ni población, no se le puede identificar desde ningún punto de vista como población ni como estado, de manera que esta teoría es sumamente absurda. Es penoso que todos los días estemos enseñándola, desde la primera clase hasta la última, contribuyendo con ello a la formación de esta perspectiva, de lo que el Magistrado Juventino Mecaza denomina la cultura del engaño, la simulación y la mentira. Es una lástima que nosotros estemos coadyuvando de tal modo, dando una idea completamente falsa, útil para legitimar muchos propósitos.

La federación no se puede identificar en nuestro país jamás ni como estado ni como federación, eso es claro, porque si no tiene territorio ni población, la federación entonces no puede tener las misma facultades que los estados que sí cuentan con dichos elementos; es decir, tiene soberanía sobre el territorio y la población para todos los efectos, incluidos los de la fe pública; por eso el 121, con toda razón, dice que tratándose de muebles e inmuebles, se sigue lo que disponga la federación. ¿Y qué le ocurre a ésta desde el punto de vista de la fe pública, cuando ya no tiene distrito federal bajo su régimen, ni territorios. Anteriormente sí los tenía, porque en esos territorios y el distrito federal, la federación actuaba como un gran poder; por tanto, ¿cómo podían actuar los estados miembros de la unión dentro de sus propios territo-

La doctrina dice fundamentalmente que lo federal es una forma de estado, así se afirma desde el año 2000 y como es una forma de estado, identifica lo federal con estado, federación con nación.

rios, es decir, con absoluta soberanía? Por eso vinieron los códigos Penal, Mercantil, Civil, de Procedimientos, etc., en materia común para éstos y en materia federal para toda la república.

Esto nos lleva a la primera conclusión: la federación no tiene territorio, nunca lo ha tenido, nunca podrá tenerlo, porque es lo que aglutina a las partes que sí lo tienen. Otra cosa es que tenga competencia, lo cual no significa tener parte esencial del territorio: yo puedo tener la propiedad de un bien inmueble y dejo que otro señor lo explote bajo determinadas condiciones; entonces, esto no quiere decir que el otro señor sea el propietario, simplemente va a ejercer actos determinados sobre aquello que es parte de la propiedad.

Se puede confundir la federación con el estado o con la nación en muchos pasajes constitucionales; pero éste ya es un efecto del poder de la Constitución y trabaja mal. Nuestra Carta Magna tiene un sinnúmero de reformas: 500, 600, muchas de ellas descompensadas de tal manera que la han desarmonizado y dejado sin congruencia.

Sigamos: si no hay territorio, no hay competencia territorial, no la tiene ya la federación, ni siquiera en el Distrito Federal. Nada de "gobernantismo" que es de origen mormón y pertenece a la materia especializada mercantil. Por ejemplo, sobre petróleo, explotaciones de minas (materia de competencia reservada a la nación): nada que no sea esto, reservable exclusivamente a la federación. Lo mercantil es competencia ya de lo federal y por tanto al Congreso de Unión, tampoco tiene que hacer ya en materia que no sea reservada mercantil ni civil, porque en las últimas reformas ya lo entregó a la asamblea del D.F.

Regresando a la distribución del poder, si en México lo federal es una forma para distribuir el poder, entonces todas las mesas de la negociación política, todas las del estado, las de debate del alcance de una legislación federal sobre los estados, etc., deben de llevar no solamente a considerar cómo repartirnos el poder. Un planteamiento distinto puede resultar difícil pero ya no imposible de remontarlo, porque no existe más esa polarización.

La soberanía, de acuerdo a nuestro texto, se delega para su ejercicio; el principio de distribución del poder es compatible con el de delegación, el ejercicio de la soberanía a través de una participación directa ya no es posible en el estado moderno. Esto va a hacerse mediante la representación y si así ha de ser, entonces de ahí viene la idea de la Constitución a fin de que para su ejercicio existan esos órdenes federal, estatal, del distrito federal y un orden municipal. En ese punto es posible ponderar cómo y qué se les distribuye. Dada esta distribución, es debatible dentro de los poderes federales cómo organizar el ejecutivo, el legislativo, el judicial y entrar en reformas que sean de interés para la propia organización, por ejemplo, del poder judicial federal; pero que tengan efectos en los poderes judiciales de los estados.

En materia judicial no ha habido federalismo desde 1982 en México. Que no vengan algunos ministros a engañarnos diciendo que la Corte es la salvaguarda del federalismo; no es

cierto, es la opresora del federalismo desde 1882, desde la ley histórica que permite ya el amparo en asuntos judiciales, desde entonces no hay ni se puede hablar de federalismo. Es el peor centralismo que se pueda dar en cualquier país federalista, así en España y en Francia, ningún juicio acepta más de dos instancias, sólo por excepción hay una tercera, que casi siempre es de responsabilidad y nada más. Con independencia puede trabajar el tribunal constitucional. Nosotros, a través de este esquema opresor del federalismo y de los juicios de amparo, hacemos valer cuantas instancias se antojan en contra de las actuaciones de los jueces locales; eso es contrario a la más elemental teoría de la administración de justicia, aquella que considera la simple organización de la justicia normal de su primera y segunda instancia y que es la mejor garantía de proteger al particular respecto de violaciones al fondo o a la forma, son las garantías que otorga para el juicio de amparo.

Si tratamos lo federal con el principio de distribución del poder, nos va a permitir reconocer que en su ámbito, los poderes locales, el distrito federal, incluso los municipios ejercen funciones soberanas, aunque éstos son muy extraños frente a la teoría constitucional. En materia de educación, de acuerdo al artículo 3, se les está dando una asignación en materia educativa de la misma manera que a la federación y los estados. No hay en estos momentos mas, podría haber un sistema educativo municipal con la misma calificación soberana que la que pudiera tener el estado, pues la asignación es directa, exclusiva y excluyente. En un municipio pueden concurrir un sistema federal, uno estatal y uno municipal, todos ellos absolutamente soberanos.

Hay materias concurrentes en la federación, los estados, etc. y materias exclusivas de los estados o en este caso de los municipios.

El federalismo de 1820 a 1824 en nuestro país se plantea por la doctrina de la siguiente manera: los mexicanos imitan el modelo norteamericano pero con un gran error de partida: los norteamericanos habían estado separados del federalismo y se unieron; los mexicanos, habiendo estados unidos por él, se separaron. De ahí que se le conceda gran importancia al discurso pronunciado por Fray Servando Teresa de Mier, durante la discusión del proyecto de acta de reforma de 20 de noviembre de 1820. Él no es federalista, se opone a la creación del federalismo sosteniendo que nosotros, aun tratando de establecer esa forma, tenderemos a la centralización. Pareciera profetizar nuestro devenir histórico.

Las dificultades históricas presentadas desde entonces hasta la fecha deben ser estudiadas para obtener conclusiones de nuestro proceso evolutivo, hay cosas muy interesantes en el federalismo que se dieron en 1824 y que no se dan ahora porque es mejor que así sea.

Todos los hechos en el mundo, aunque parezcan idénticos son diferentes, como es el caso de la constitución de 1820 a 1824 en México: absolutamente nada es parecido al caso norteamericano, de modo que es equivocada la comparación histórica.

Quien da pie a la integración de una forma de gobierno diferente a la planteada por Iturbide es él mismo.

... acerca de la teoría de que la soberanía es única e indivisible, hay quienes ponen el acento en que ésta pertenece al estado federal y hay quienes enfatizan pertenece a los estados miembros.

Entra en grave conflicto con el Congreso Constituyente en noviembre de 1822, pues el militar criollo había pretendido ser coronado el 19 de mayo de 1822, a lo que el Congreso respondió con la negativa, pues quiere discutir libremente la forma de gobierno del país. Iturbide aprisiona a muchos de sus diputados, crea una junta nacional. Al final, ante la movilización de Santa Anna, Victoria y Guerrero, Iturbide tiene que abdicar, tras lo cual se le permite salir hacia Londres. En México se instala entonces el Segundo Congreso Constituyente.

Entretanto, Jalisco, a través de su propia diputación, se declara libre, independiente y soberano, pero esto se hace sobre la consulta de sus ayuntamientos, de la población que es la soberana y frente a un proceso que no era de unión, porque declarada la independencia de Madrid, aquí ya no hay unión, como no la había para Centroamérica.

La idea del imperio mexicano que abarcaría desde Nuevo México hasta llegar a la frontera de Panamá (que además pertenecía a la Gran Colombia) sí era común, pero dejó de serlo con el problema de Iturbide. Aunque el Congreso Mexicano Constituyente tiene diputados en Nicaragua, El Salvador y toda Centroamérica y pretende colaborar para que esa idea de un gran imperio cambie por la de una gran república, la cristalización no se da. Las nuevas naciones se van separando porque todas son titularizaciones en el régimen de la Constitución de Cádiz.

Lo mismo sucedía al Norte de Centroamérica: estaba la diputación de México, la de Puebla también, ¿qué vinculaba a Puebla con México? Nada. ¿O a ellos con nosotros? Nada: el régimen era de absoluta vinculación con Madrid; roto ese lazo desaparecía la vinculación.

Ante tal idea de desmembramiento, Jalisco consultó a sus ayuntamientos sobre qué querían ser: un pueblo vinculado a México o un pueblo libre, independiente y soberano. Toda el aérea de la Nueva Galicia, salvo lo que se constituiría separadamente como Zacatecas, optó por constituir un estado libre, independiente y soberano. Algo similar desearon los ayuntamiento de Zacatecas, independizarse de Jalisco y se les otorgó. La voluntad popular determinó el nacimiento y Jalisco fue el precursor de ese movimiento; lo mismo ocurrió en Yucatán y Oaxaca, de manera que la consulta fue legítima.

De acuerdo a la teoría dominante, las prácticas dominantes, los pueblos, los ayuntamientos de Jalisco, Yucatán y Oaxaca se declararon libres, independientes y soberanos. Esto no agradó al ejecutivo en México, el cual mandó un ejercito para someter a Jalisco a la fuerza. Jalisco se apresta, Quintanal se apresta y junto con Zacatecas enfrenta al ejército, le impide avanzar por el Sur. Lo único que se pierde es Colima, separado de Jalisco. El ejército proveniente de México no consigue avanzar más, se presenta por el lado de Lagos de Moreno y de nuevo es contenido hasta le hasta sentarse a la mesa de negociaciones, en la que se reconoce la soberanía de Jalisco. A partir de ese momento, el ejemplo es seguido por otros estados. Ante la idea de formar estados libres e independientes, como se hace en Centroamérica, se abre la posibilidad de formar una federación.

Eso es lo que sucede cuando se forma el segundo congreso constituyente mexicano. Esto no se parece

en nada a los Estados Unidos y la legislación que se está ventilando es la vigente, la materia federal electoral no existe, existen los principios en la constitución; pero luego los Senadores y los Diputados eligen de acuerdo a la ley local, toda la materia hacendaria es estatal y lo que se establece es un principio de aportaciones de los estados, de acuerdo a sus riquezas, a favor de la federación para mantener su cohesión.

Los poderes federales son representantes de los estados, existen por voluntad de éstos: son creación del derecho. Los romanos lo llamaban una ficción, del verbo *hacer* del verbo *fio*. Derecho, hacer, creación, es lo que une, de acuerdo al 42 constitucional, lo que aglutina; es un elemento espiritual, un elemento político que no se ve, un elemento jurídico: eso es la federación, pero que tiene, se le reconoce y hace voluntad propia. A efecto de expresarse, se escoge la teoría de la división de poderes y al escogerse dicha teoría, tenemos desde los poderes hasta un régimen muy sensible, de modo que a esta entidad moral le llamamos pacto federal. Tiene un acta constitutiva, así se llama al documento que se suscribe y promulga el 31 de enero de 1824: "Acta Constitutiva de los Estados Unidos Mexicanos". Todos los estados la rubrican, por diputaciones.

En el acta de reformas de 1824 el primer apartado restablece la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que consta de acta constitutiva del 31 de enero de 1824 y de la constitución del 4 de octubre del mismo año; los dos documentos, actas y constitución, forma la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Si seguimos hablando de pacto federal de alguna manera significa que el acta está en vigor porque es el pacto modificado y modificable por la constitución, si bien bajo ciertos puntos. Dada la esencia del pacto, no es posible cambiar ni la extensión de la forma de gobierno de las facultades encomendadas a los poderes federales, ni limitar las facultades encomendadas a los juzgados por la constitución o texto original.

Tomemos el tema de la división territorial en ese México de 1823–1824, cuando se produce la separación de toda Centroamérica que tenía representación en el primer Congreso constituyente mexicano. Don José Cecilio del Valle fue el último Diputado centroamericano en abandonar nuestro Congreso; excelente político guatemalteco, gracias a él se limaron las marcadas asperezas entre el Constituyente, le hizo enormes favores a la República en ese momento. Retomando el punto: se retiró en virtud de que Guatemala había tomado la decisión de constituirse en estado libre y soberano.

Si tomamos en cuenta ese aspecto tendremos una idea muy completa, en primer lugar, de cómo surgen las nuevas instituciones públicas; en segundo lugar, de qué legislación se va aplicar y por qué.

La Federación no tiene como elemento esencial de su configuración lo territorial y la cobranza; no obstante, por otros conceptos se le otorga en la administración Territorios y Distrito Federal; al procederse así y otorgársele la custodia de estos territorios, se habilita a los poderes federales (que tienen una configuración de representar a los estados), con lo cual obtiene unas facultades

La federación no se puede identificar en nuestro país jamás ni como estado ni como federación, eso es claro, porque si no tiene territorio ni población, la federación entonces no puede tener las mismas facultades que los estados que sí cuentan con dichos elementos.

exclusivamente de coordinación, por un lado y de representación del país frente a terceros países, por otro. Se habilitan los poderes dichos para que lo sean en términos de la soberanía que tiene cada estado dentro de sus territorios, a fin de que los poderes federales también la ejerzan dentro de los territorios federales.

En cuanto al distrito federal, hay un gran debate desde 1824, cuando se discute el tema en lo que es la capital del país, del Distrito Federal, de la sede de los poderes y de la administración de estos territorios. A lo largo de esa primera república federal continúa el debate de cómo organizar esos territorios, de forma que hacia 1828 ya existe la propuesta (que no pasa de ahí) de dar una constitución al Distrito Federal y a los territorios, algo parecido a lo que actualmente se ventila en el Senado de la República como parte del proceso transformador del Distrito Federal.

En términos de evolución institucional, aquí en Guadalajara la audiencia territorial se transforma en el Supremo Tribunal de Justicia, el cual sigue conociendo exactamente de acuerdo a la legislación que venía aplicando la audiencia, continúa desahogando los asuntos pendientes; pero ahora con el nombre del Supremo Tribunal de Justicia.

Los ayuntamientos, los partidos, como se llaman en ese momento, trabajan según la legislación de Cádiz. Ni aún en los momentos de incipiente independencia se observa novedad. El régimen del Congreso del Estado de Jalisco, igual que el federal, es de origen gaditano. Es más: por el artículo 18 del plan condicional emitido en junio de 1823 se deja en vigor a la Constitución de Cádiz formalmente, así como otra serie de leyes que se aplican en el interior del estado, en todo el ámbito de las administraciones públicas estatal y municipal y de la administración de justicia; así que el jefe superior por título, desde ese momento pasa a ser el gobernador constitucional del estado. Nada hay que se imite fuera de la realidad: el Jefe Superior Político en el Estado de México es el primer gobernador provisional también del Estado de México, que va a dar su constitución hasta 1827; en Veracruz y en San Luis Potosí ocurre lo mismo. Las instituciones provenientes de la legislación de Cádiz se transforman en las nuevas instituciones de cada estado. ¿Qué ocurre con lo federal? La Suprema Corte de Justicia de la Nación hace las veces de audiencia territorial para el Distrito Federal y los territorios. De ese modo, la audiencia, la primera institución que llega a estos territorios para ejecutar el juicio de residencia a Hernán Cortés. Sólida pese a los defectos, abusos y todo lo que podamos asignarle de acuerdo a la información de que dispongamos; pero al cabo la más fuerte, es la que se transforma en la Ciudad de México.

La corte asume las condiciones de audiencia, nace con doble cabeza: es un órgano supremo dentro de la jurisdicción federal y un órgano supremo dentro de la justicia ordinaria en el distrito para territorios federales, esto explica que el congreso emita leyes en materia ordinaria para el distrito y territorios federales, que la corte asuma plenitud de jurisdicción ordinaria (que es la que ejerce los juicios federales del 57), por el distrito federal y los territorios federales.

Ésa es la razón simple y llana, una entidad espiritual, un pacto constituido en voluntad con tres poderes, va a tener este ejercicio soberano en el distrito y territorios federales por las circunstancias. Este fenómeno justifica las funciones que se le van a dar a los tres poderes, a la organización judicial en su ámbito, al legislativo nacional y al ejecutivo nacional; esto es lo que ha justificado tradicionalmente el ejercicio de este tipo de facultades, de modo que hacia nuestro tiempo, cuando ese proceso de transformación de los poderes termina y se quedan en los estados; cuando el proceso de transformación del distrito federal comienza con la creación del Supremo Tribunal en el Distrito Federal, hacia 1856 ya se acabó y se está acabando, evidentemente dejan de tener sentido las facultades que tradicionalmente se le reconocieron en términos de soberanía a los poderes federales para administrar su territorio. Lo más elocuente del ejemplo es la reforma a la constitución para dejarle a la asamblea el contenido del art. 73 fracc. VI, por el que en materia de comercio y civil deja de tener competencia lo federal, deja de tenerlo el congreso, el poder judicial de la federación y debiera dejarlo el propio poder judicial y ejecutivo de la federación, pues ya no hay fundamento. Es muy importante pensar en este proceso de administración de justicia en el distrito y territorios del gobierno completo de estos mismos territorios de la función legislativa, a fin de poder explicar ese fenómeno de que el Congreso de la Unión pareciera tener facultades federales en todo el territorio en materia común sin ser ello cierto: era nada más para el distrito y los territorios federales.

La transformación de toda esta administración se concibe como si fuera un estado, una entidad, los poderes federales respecto al distrito federal y a los territorios federales; sin embargo, cuando llegan los juicios de amparo, se van a dotar de un contenido diferente del poder judicial de la federación, porque a través de esa vía, sobre todo a partir del debate de la ley de amparo de 1882, la ley anterior de 1869 prohíbe el amparo en materia judicial. La del año ´82 va a autorizarla; cuando lo hace, le permite una jurisdicción a lo federal ordinario sobre lo local. Parecería que determina la posibilidad de que también los otros poderes continúen ejerciendo sus facultades ordinarias hacia todo el ámbito territorial.

Dicho de otro modo: en el inicio todos los poderes federales nacen para representar a los estados frente al exterior y coordinarlos en el interior; poco a poco se va sedimentando la tendencia a asumir una actitud y unas prácticas centralizadas que van a abarcando cuanto pueden a favor de los poderes federales. El problema se plantea hacia el acta de reforma de 1847, cuyo artículo 25 (el antecedente del 124) explica en términos que no son mejores, cuál es el contenido de la competencia federal frente a la competencia que puede ser de los estados y la de los propios estados junto con algunas limitaciones para éstos.

El artículo 124 actual nos indica que las facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales se entienden reservados a los locales. Está siendo objeto de examen por distintos grupos que pretenden impulsar desde

Esto nos lleva a la primera conclusión: la federación no tiene territorio, nunca lo ha tenido, nunca podrá tenerlo, porque es lo que aglutina a las partes que sí lo tienen.

la perspectiva de diferentes mesas lo que es la reforma del estado. Un grupo de senadores encabezados por el gobernador del Estado de México pretenden reformar este artículo dándole un contenido más amplio y en su concepción señalar, por tanto, cuáles son expresamente las facultades de los estados.

Otro grupo de trabajo comparte la idea de reformar el 124 para esclarecer lo que es el federalismo. Todas estas posiciones se dan en distintas mesas, como en la de Muñoz Ledo, que pretende reformarlo pero que al hacer un planteamiento de 100 puntos termina por perderse en ellos, junto con toda la idea de proporcionalidad de lo que es el federalismo.

El artículo 124 es el mismo que tiene el acta constitutiva del 47, aunque en ésta la redacción estaba mejor hecha, y dicen que no podrán ejercer facultades que no sean las expresamente concedidas; esto significa, contrariamente a lo que nos ha explicado la doctrina constitucionalista, que de acuerdo al artículo 124 tenemos los siguientes efectos:

1.- Los funcionarios federales sólo podrán ejercer las funciones expresas, si no hay función expresa no pueden ejercer facultad alguna. El combate al narcotráfico no es función expresa; salud, salvo en lo que tiene que ver con planteles y relativo a la junta de salud, que nos hable el 73. ¿Comercio? Estrictamente hablando, no es función del Congreso.

La facultad expresa de la Federación puede ser ejercida con la advertencia de que si no es federal, desde ese momento no puede ejercerla. La Federación y el Congreso de la Unión sólo pueden ejercer facultades que además de expresas sean exclusivas.

Es materia concurrente cuando no significa perjuicio de la competencia de los estados; de manera que dentro de un territorio puede haber un sistema federal y lo que cada una de los estados disponga en materia concurrente.

Y en materia de federación, sólo facultad expresa y exclusivamente federal.

Se dice además que hay facultades concurrentes y facultades implícitas. Las implícitas se desprenden de una facultad expresa pero dentro del principio de expreso. Si la Federación tiene, el Congreso de la Unión tuvo facultad para regular la materia de comercio y civil, entonces se desprende que tiene facultad para la correduría federal. Lo implícito tiene que ser expreso porque si no, no se puede aplicar lo del 124, pues si nosotros aceptáramos lo implícito ya no sería lo expreso; entonces, lo que llamamos implícito para poder hacerlo tiene que ser expreso.

La materia concurrente tiene que ver con las asignaciones que la Constitución hace por igual a la Federación, a los estados y en su caso también al Distrito Federal y a los municipios. La educación es un ejemplo de materia concurrente, así como la salud lo es concurrente porque puede haber un sistema de educación federal a lo largo y ancho del territorio nacional, cosa que es compatible, según la concurrencia, con el sistema de educación estatal y si en su momento lo hubiera, con el sistema de educación municipal. Puede ser igualmente compatible el sistema de salud federal con uno estatal y uno municipal, eso es lo concurrente.

El régimen de la concurrencia se tiene que determinar por la naturaleza de la materia, sobre todo ha de salvaguardarse el principio de la territorialidad, que le da entrada legítima a la soberanía de cada uno de los estados.

Tenemos pues dos principios que nos permiten leer la Constitución y determinar el régimen constitucional de la materia que es de nuestra elección: el principio del 124 y el principio de la territorialidad. Conjugando ambos, podemos llegar a una determinación precisa, exacta, casi matemática, de qué le toca a la Federación, qué a cada estado y en su momento, qué cosa es o cuál es la materia de concurrencia.

Si se trata de saber el régimen de la fe pública (igual podría escoger el régimen del ejército mexicano, el del estado civil de las personas o la materia de lo civil y mercantil. Cualquier materia es susceptible), entonces procedo a dar una lectura mediante una metodología de integración, que nos va a permitir profundizar en el sentido que tiene la materia objeto de nuestro análisis; nos va a permitir ubicarla en el contexto de la constitución y en el contexto general e incluso histórico de nuestro ordenamiento jurídico.

Si mi propósito es estudiar la fe pública, voy a hacer una primera lectura de toda la constitución e ir anotando los artículos en donde yo pueda ver una referencia a la fe pública, bien sea como concepto o como materia; desde cualquier punto lo voy a anotar. Cuando termine mi lectura, voy a sacar el pasaje seleccionado por tener algo de la fe pública, la materia civil o materia mercantil y voy a hacer un análisis de ese párrafo; voy a enumerar las ideas allí contenidas. Una vez hecho este ejercicio con cada uno de los pasajes seleccionados, procederé a una segunda lectura de la constitución y a buscar no solamente la materia de la fe pública, sino las materias que yo haya encontrado en el análisis de cada uno de los párrafos que hablen o refieran a la fe pública, de modo que en la segunda lectura iré buscando varias materias más. Al realizar esta segunda lectura, se multiplicarán los artículos que hablen de estas otras materias, razón por la cual haré una selección de ellos y llevaré a cabo el análisis de ellas. Anotaré en la hoja lo que me vaya surgiendo del análisis. Luego, a leer por tercera vez la constitución; mas ahora con una temática mucho más ampliable, porque del segundo análisis me habrán resultado más ideas. Puedo emprender una cuarta lectura y llegar a un momento en el que comprometa a casi toda la legislación. O sea que la labor analítica me habrá permitido hallar cuanto tenga la constitución en materia de fe pública y cuanto con ella se relaciona y vincula. Si yo proceso o jerarquizo toda esa información, la abundancia informativa que logre se va a llevar luego a un complemento que es la lectura del diario de debates, para ver la forma en que se debate, qué se dice de la fe pública y de estas otras materias. Voy a validar el sentido de la información recogida por este análisis constitucional. En este sentido, normalmente cualquier artículo de la constitución tiene hacia abajo una gran historia. Con este mecanismo, llega el momento en que tengo información suficiente para integrar en el momento actual de la constitución, hacia debajo de las constituciones,

Sigamos: si no hay territorio, no hay competencia territorial, no la tiene ya la federación, ni siquiera en el Distrito Federal.

toda la información sobre el régimen de esa materia. Indiscutiblemente, la información arrojada me va a permitir decir si esa materia es o no, si está comprendida y qué régimen tiene.

Si nuestro propósito es ver si es federal o estatal, entonces vamos a aplicar el criterio que dice el 124 a nuestro análisis. Ahora vamos a aplicar el principio de si ésta es o no facultad exclusiva de la Federación, o esta es concurrente. Aplico el criterio y automáticamente va dando como resultado la determinación del régimen para este propósito federal o estatal de la materia que se haya escogido. Después de varios ejercicios así, automáticamente con esa lectura se va determinando con cierta facilidad o con la facilidad que da el método, el régimen de esa materia.

Son dos mecanismos que permiten replantear todo este principio de la redistribución del poder público entre lo federal, el Distrito Federal, las entidades federativas y en su caso con el municipio y la Federación, los municipios estatales.

En la materia de la fe pública, el núcleo fundamental de esta regulación, nos encontramos en legislación un régimen en el artículo 121 de la constitución, en el que determina que todos los bienes muebles e inmuebles corresponden de manera exclusiva al régimen estatal, por lo tanto escapa al ejercicio que se puede hacer desde los estados de los municipio y a través del Congreso de la Unión y en su caso a través de su rubro administrativo como parte del poder ejecutivo federal, de tal manera entonces con esas facultades que le ha entregado por reforma de la constitución, los poderes federales a favor del Distrito Federal no tiene ya materia, el gobierno federal y el Congreso de la Unión no tiene materia para regular la fe pública como no sean aquellas materias exclusivamente de la Federación, podrán intervenir en aquellas materias que sean exclusivamente de la Federación, de tal manera que si el Congreso de la Unión expidiera una Ley del Notariado, una Ley de la Correduría o una ley que afectara la fe pública del artículo 121 se debe entender que son para las materias exclusivamente federales.

Ahora bien, el problema se plantea como uno de interpretación constitucional y como una aplicación incorrecta de ese tema; el problema aquí es el juez federal, el de amparo, el tribunal de amparo, que van a interpretar la constitución como Dios les da a entender y que pueden decir que los actos de que se da fe pública de acuerdo al 121 en un estado, no tienen que ser parecidos; pueden llegar a ese extremo pero esta es una práctica ilegal, anticonstitucional.

El sistema expuesto tiene un complemento de responsabilidad que lamentablemente no hemos aplicado en estos 125 años; eso es gravísimo, es una falta de aplicación de otro sistema de responsabilidad ejecutable ante todo el sistema jurídico constitucional. Desde hace 125 años en este país se han producido cientos, miles de juicios de amparo y nunca un Ministerio Público ni nadie ha hecho la consignación debida por este ejercicio de responsabilidad. Se ha llegado al extremo de que tratándose de jueces pueden meter a la cárcel o arraigar por 45 días a cualquier persona, luego sacarla y decir: "perdón". Es que el M.P. es una institución de buena fe.

♦