

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO



**EL FEDERALISMO Y ALGUNOS ASPECTOS  
DE SU APLICACION EN MEXICO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

**FRANCISCO JAVIER VENEGAS HUERTA**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# I N D I C E

## EL FEDERALISMO Y ALGUNOS ASPECTOS DE SU APLICACION EN MEXICO

	Pág.
INTRODUCCION	6
I. BREVE ESTUDIO HISTORICO DEL FEDERALISMO	14
A) Precursores del federalismo . . . . .	15
B) El federalismo en la Edad Media . . . . .	18
C) El federalismo en la Edad Moderna . . . . .	20
D) El federalismo en la Edad Contemporánea. . . . .	25
II. DESARROLLO DEL FEDERALISMO EN OTROS PAISES	33
A) Confederación Suiza . . . . .	36
B) Estados Unidos de Norteamérica. . . . .	50
C) Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. . . . .	66
D) República Argentina . . . . .	73
E) República Federal de Brasil . . . . .	77
F) República Federal de Venezuela . . . . .	79
G) República Federal de Alemania . . . . .	80
H) La Comunidad de Naciones Británicas: Commonwealth . . . . .	82
III. NATURALEZA JURIDICA DEL ESTADO FEDERAL	88
A) Algunos conceptos sobre federalismo . . . . .	90
B) Características del sistema federal . . . . .	102
C) La naturaleza jurídica del federalismo . . . . .	108

IV. EL FEDERALISMO MEXICANO	129
A) El Acta y la Constitución de 1824 . . . . .	131
B) La Constitución de 1857 . . . . .	155
C) El Constituyente de 1917. . . . .	176
V: ALGUNOS ASPECTOS DE LA APLICACION DEL FEDERALISMO EN MEXICO	206
A) El Senado de la República . . . . .	213
B) La desaparición de poderes. . . . .	220
C) La distribución de competencias . . . . .	273
D) La coordinación fiscal. . . . .	288
VI. PERSPECTIVAS DEL FEDERALISMO	316
CONCLUSIONES	332
BIBLIOGRAFIA	339

## INTRODUCCION

Agotar el estudio de un tema tan complejo, como el federalismo, es una tarea para gigantes; de ahí que únicamente se pretenda estudiar algunas medidas concretas del gobierno, - en torno del sistema federal.<sup>1</sup> Indudablemente, se pretende cuestionar las perspectivas, la eficacia y la validez del - federalismo mexicano, lo cual no significa justificar las - instituciones, las tendencias o las opiniones, sino más bien analizar esta idea del "federalismo", a la luz de la práctica que vivimos. Ciertamente, a causa del agobiante centralismo, de alguna manera, se han visto frustradas las esperanzas del pueblo mexicano, particularmente de los habitantes de la provincia, para quienes deseo que la ventura de su vida y de su organización política, aunque modesta, sea totalmente digna y de hombres libres, a quienes se les respeten sus garantías por el hecho de ser mexicanos o por estar en nuestro país, como lo expresa la Carta Fundamental.

"Este es el ideal. El ideal que siempre está adelante. Siempre, antes y después del sacrificio; siempre, antes y después de la renuncia; siempre, antes y después del desvelo; siempre, antes y después de la fatiga. Siempre antes y después de la victoria. El peligro empieza en la victoria.

Y habrá que llegar a la cumbre, al ideal. Jamás variar la ruta. La estrella está al frente".<sup>2</sup>

Es por ello que la acción del gobierno se debe detener ante los derechos de las personas, y las constituciones deben garantizar a toda persona una serie de facultades, por el hecho de existir y de vivir en el Estado.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Diego Valadés, La Dictadura Constitucional en América Latina, UNAM, - México, 1974, p. 9. De ninguna manera aspiramos a formular planteamientos novedosos en relación a la materia; nuestra pretensión se agota, en buena medida, en el mero intento de sistematizar algunas ideas al respecto.

<sup>2</sup> José Dávalos, El Ideal, Discurso pronunciado a sus alumnos de la Facultad de Derecho, UNAM, con motivo de fin de cursos del semestre 84-85

<sup>3</sup> Jorge Carpizo, Estudios Constitucionales, UNAM, México, 1980, p. 295.

Por otra parte, es deseo personal, si fuera posible, -  
participar de alguna manera con este ensayo a "la búsqueda  
de soluciones realistas, en este caso, para un problema na-  
cional que obstaculiza el desarrollo sociopolítico y econó-  
mico de una considerable proporción de Mexicanos"<sup>4</sup>.

Es por ello que es justo apuntar que ojalá y los profe-  
sionistas no olvidemos nuestros ideales y menos nuestro com-  
promiso social, para que haya posibilidades de realizar --  
cierto tipo de investigaciones acerca del sistema político  
imperante; pero que se hagan con ánimo de mejorar nuestra -  
vida, sin preocupaciones ni temores por la posición o tra-  
yectoria política que abriguen quienes egresen de las Uni--  
versidades o quienes nos gobiernan. De esta manera se -  
podrá, posiblemente, aumentar la inquietud por resolver los  
problemas de México, como lo hacen los maestros universita-  
rios, pues,

"si estamos comprometidos con nuestra época, con -

---

<sup>4</sup> Raúl Rojas Soriano, Guía para realizar investigaciones sociales, -  
UNAM, 4a. ed., 1979, pp. 15-25. Se ha considerado como alternativa -  
fundamental que ésta investigación quede "comprometida con los nú--  
cleos sociales más urgidos de cambios estructurales...", por tanto -  
es necesario "observar y comprender los problemas de la sociedad...",  
para así determinar las causas del "crecimiento desequilibrado de --  
las diferentes ramas de la economía y las regiones del país...".

nuestro México, con nuestros problemas, con nuestras injusticias, con nuestras desigualdades, con nuestras miserias,... debemos realizar estudios - útiles que nos permitan quitar el velo que cubre nuestras instituciones, con el objeto de superar los obstáculos y ayudar a crear conciencia de -- nuestros problemas sociales, políticos y jurídi-- cos, para resolverlos, para tratar de crear un México mejor".<sup>5</sup>

Así, pienso que los profesionistas cumplirán con su -- responsabilidad social; que los universitarios continuen -- realizando críticas constructivas de nuestras instituciones jurídico-políticas, que redundarán en beneficio del pueblo y gobierno mexicanos.<sup>6</sup> Mediante lo anterior se podrían unir los aspectos teóricos a los prácticos; y de tal modo, qui-- zás, los defectos del sistema político mexicano se corregirían y se superarían a otros estadios de vida.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Jorge Carpizo, El Presidencialismo Mexicano, Siglo XXI, México, 1980 p. 11.

<sup>6</sup> Ideología de Miguel de la Madrid, en Las Universidades, M.A. Porrúa, México, 1982, p. 8, "La Universidad debe conservar siempre el derecho de criticar y enjuiciar a la autoridad pública, en cuanto sea parte - de nuestra doctrina constitucional y revolucionaria. Pido como elemen to de higiene política para nuestra patria -dijo el Presidente de la República- la crítica de las universidades, a los funcionarios y a - las autoridades".

<sup>7</sup> Jorge Carpizo, Ibidem, p. 11 Todos conocemos la realidad. Hoy es tiem po de analizar y criticar positivamente con el espíritu de que, en -- verdad, sí queremos a nuestro México; de ahí que "no es hora de estu dios de gabinete para el gabinete; no es hora de estudios emanados de las torres de marfil".

El estudio del federalismo mexicano es muy importante. Veamos por qué: la doctrina y los discursos políticos se nutren y se colman de principios hermosos, que supuestamente se conjugan con la realidad,<sup>7a</sup> pues se supone que así debería ser, puesto que "la Constitución trata de plasmar en normas la realidad de un país",<sup>8</sup> sólo que es una ilusión, ya que al contemplar el amanecer de todos los días, de la vida diaria, de la realidad, aquellos hermosos principios teóricos, vertidos en muchas ocasiones en promesas políticas, no resultan aplicables o ciertos, porque las enormes desigualdades saltan a la vista inmediatamente en todos los órdenes... y nadie -quede bien claro- necesita trasladarse al interior de la República para verificarlo, aquí lo vivimos. Hay quienes ostentan grandes riquezas, y éstos son unos cuantos, y aun miran, lamentablemente, hasta con desprecio a quienes les sirven para escalar y enriquecerse cada vez más. Aquellos hombres que pegan ladrillos de grandes mansiones, los hombres que siembran el campo, los que producen lujos y no los disfrutan, son los hombres que se aprietan el estómago de hambre, son quienes reclaman justicia, y la reclaman porque sufren la falta de alimentos, de trabajo, de servicios médicos,

---

<sup>7a</sup> Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p.111.

"El contraste entre la realidad nacional, de tendencias francamente centralistas, y la teoría del sistema federal, acogido por motivos predominantemente políticos, ha puesto en tela de juicio la existencia misma del federalismo en México".

<sup>8</sup> Jorge Carpizo, Estudios Constitucionales, op. cit., p. 303.

de educación, de vivienda, etc.<sup>9</sup>

Es preciso advertir que con esta monografía no se pretende corregir ese abismo entre ricos y pobres, entre los pocos que detentan la riqueza y la inmensa mayoría de desposeídos. La intención, es poner de relieve la aplicación de algunos aspectos que hay entre la teoría y la práctica, en lo que se refiere básicamente a la distribución del poder, de la riqueza, vista desde una figura jurídica constitucional en el sistema de gobierno en México: el federalismo.

Tampoco se quiere "criticar por criticar a nuestra -- Constitución sin reconocer sus bondades, sin documentación sobre la situación político-social en que fue creada, como hacen algunos mexicanos, (ya que eso) es desconocer la historia de México, es desamor a la patria. Censurar sin admitir sus virtudes es cegarse por los intereses que la Constitución destruyó. Los errores de nuestra Norma deben ser --

---

<sup>9</sup> Jesús Reyes Heróles, Discursos Políticos, 'Avancemos con la sonda en la mano', Comisión Nacional Editorial del CEN del PRI, 1975, p. 119. "Sufrimos contradicciones entre los aspectos económicos y social... Cuando hay poco, distribuirlo en partes iguales ayudaría a acabar con los pocos que tienen, pero impediría acabar con los muchos que poco tienen".

Alfonso Noriega C., La Naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917, UNAM, 1967, p. 89; Don Ponciano Arriaga desde antes del Congreso Constituyente de 1857 ya subrayaba que "hay en medio de nuestra sociedad una clase desvalida, pobre y abandonada a sí misma. Esta clase está en la entraña de nuestra sociedad. Se compone de todos aquellos infelices que no habiendo la suerte de heredar un patrimonio ni la fortuna de adquirir educación, se encuentran sumergidos en la ignorancia y la miseria, se ven desnudos y hambrientos, por todas partes vejados y escarnecidos, en todas partes oprimidos..."

puestos de relieve para superarlos, y sus virtudes, para sentirnos orgullosos".<sup>10</sup> Nosotros partimos de nuestro respetable orden Constitucional.<sup>11</sup>

Reiteramos que es nuestro propósito saber si la aplicación de algunos aspectos del federalismo en México han sido reales y útiles a la sociedad como forma de gobierno, si la trayectoria puede considerarse positiva y si realmente el papel que desempeña el Senado de la República hace presentes las inquietudes de las entidades federativas, y todavía más, si éstas son auténticamente libres y soberanas en todo lo concerniente a su régimen interior como lo expresa la Constitución Federal.

Consideramos que el federalismo como decisión política fundamental de nuestro orden jurídico, no está anquilosado, pues la idiosincrasia histórica y política del pueblo mexicano es particularmente distinta de la forma de gobierno de otros pueblos.

---

<sup>10</sup> Jorge Carpizo, El Presidencialismo Mexicano, op. cit., p. 11.

<sup>11</sup> Ignacio Burgoa Orihuela, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, 3a. ed., 1979, pp. 11-15. Tenemos la convicción de que el derecho moderno está al servicio del hombre, la Constitución es para regular la vida de los mexicanos. Que es factor de la vida social que convierte al individuo en persona; que opera con todo el rigor, recogiendo al máximo la realidad; que nadie puede vivir sin éste, porque entonces la Constitución sería y no se desea un conjunto de meras declaraciones quiméricas sobre principios y mandamientos denominativos de idílicos deseos condenados a la frustración.

Los acontecimientos que están presentándose día con día en todo el país, dan una evidente muestra de los avances logrados y de la inconformidad que tienen diversos sectores regionales, y que ponen a prueba y en peligro toda la estructura estatal.

Es cierto que el primer problema que enfrenta México es el económico,<sup>12</sup> que aunado a los problemas de la tenencia de la tierra, de la agricultura, así como los problemas sociales, políticos, educativos, etcétera, acentúa más estas inconformidades. Sin embargo, al parecer, existen buenas intenciones del Gobierno de la República, ojalá y se cristalicen, porque de lo contrario, y no se desea, es posible que no sólo nuestro federalismo peligre, sino, más bien, peligren las instituciones y nuestra conciencia nacional.

Creemos que nuestras instituciones y nuestra conciencia nacional no pueden romperse porque es de justicia reconocer que "gracias al federalismo, la nacionalidad se integró y es un federalismo activo el que hoy nos permite luchar contra las fuerzas rezagantes y estacionarias, nos permite ganar muchas batallas, una cada día, en pro de un México más generoso y más grande, en la defensa de la justicia social, en el

<sup>12</sup> Jesús Reyes Heróles, Discursos..., op. cit. p.258. No ignoramos que - nos hallamos ante una crisis. Sí, hay una crisis de la sociedad en todo el mundo. Cuando las sociedades sienten la fría, la helada quiebra en su alma, ¿es posible que la sociedad mexicana permanezca al margen de esta crisis? Un océano desbordado no se detiene ante pequeñas islas: las inunda y sumerge.

disfrute de las libertades espirituales y políticas, en la consolidación de la independencia, y para una mayor y mejor vida democrática"<sup>13</sup>.

La idea, en resumen, es "armonizar los principios tradicionales con la realidad dinámica y cambiante de nuestra época"<sup>14</sup>. Es comprender mejor las dificultades que implica la organización política del pueblo mexicano, de sus gobernantes y de sus gobernados.

---

<sup>13</sup> Jesús Reyes Heróles, Discursos..., op. cit. p. 533

<sup>14</sup> Héctor Fix-Zamudio, Boletín del Instituto de Derecho Comparado, núms. 58-59, UNAM, 1967, p. 304.

## CAPITULO I

### BREVE ESTUDIO HISTORICO DEL FEDERALISMO

- A) Precursores del federalismo
- B) El federalismo en la Edad Media
- C) El federalismo en la Edad Moderna
- D) El federalismo en la Edad Contemporánea

"La idea del derecho constitucional no es nueva, pues se identifica con el amor a la igualdad y a la libertad, que es el más grande de los ideales del hombre".

Mario de la Cueva<sup>15</sup>

En este capítulo nos proponemos efectuar un análisis histórico de lo que fue el federalismo, desde sus raíces; con el objeto de cumplir con la idea de desentrañar lo que fue en el pasado el federalismo y lo que es actualmente. Cabe hacer incapié en que el federalismo es una forma de organización política de las naciones modernas, pero que en su proceso histórico se ha venido conformando con diversos razgos típicos que, podría decirse, han pertenecido a todo país.

A) Precursores del federalismo. - A principios del siglo XIII a.c., los israelitas aplicaron los principios de un federalismo nacional fuerte. Lo hicieron con el fin de lograr su unidad nacional ligando a sus diversas tribus. La historia muestra las razones de sus esfuerzos. Los principios de los precursores llegan a tener una profunda influencia en la política de las posteriores generaciones, particularmente en la época del Renacimiento.<sup>16</sup>

En la antigua Grecia, la polis (ciudad-estado) de los

---

<sup>15</sup> El Constitucionalismo a mediados del siglo XIX, UNAM, 1957, p. 1222.

<sup>16</sup> The New Encyclopaedia Britannica, Macropaedia, Vol. 7, The University of Chicago, USA., 15a. Ed. p. 203.

griegos, se constituye como un instrumento de defensa del hombre gracias a que los ciudadanos limitaban sus acciones en beneficio de la seguridad colectiva. Esto les permitía la integración de ciertas ligas o sinoikias (uniones con los de casa), como fueron la anfictiónica, la aquea, la délica y la helénica; en ellas se confederaron diversos estados.

Las ciudades griegas experimentaron con instituciones de estilo federal. Sirvieron de medio para promover la armonía y la cooperación entre sí, fundamentalmente con fines defensivos por medio de asociaciones como la Liga Aquea (280-146 a.c.). Estas ligas se asemejaban a lo que hoy día se define como confederación. Sin embargo, los filósofos políticos griegos desconocieron al federalismo como principio político, porque, según ellos, la sola idea negaba la concepción de que el pequeño pudiera unificarse en la polis, que constituía la base de la buena sociedad. La idea griega la modifican los teóricos de derecho internacional del siglo XVI, y exponen que una federación no podría ser más que una liga permanente de estados que delegara poderes limitados a un consejo gubernativo común, mientras retuvieran completa su soberanía interna. <sup>17</sup>

En la hibris que predominó en la ciudad Griega, se en-

---

<sup>17</sup> The New Encyclopaedia..., op. cit. p.203.

frentaban distintas clases y, la clase dominante, imponía - ciertos límites a los individuos, quienes debían subordinarse a la alianza.

No obstante, aunque las alianzas de los estados griegos son las mejor conocidas por las doctrinas políticas, cabe señalar que dicho vocablo es frecuentemente usado en la Biblia, en atención a la convicción profunda del pueblo judío de haber celebrado un pacto especial con Dios, conocido precisamente como el pacto de la antigua alianza, y simbolizado en la expresión común de la liturgia cristiana de foederis arca.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Benjamín Retchkiman K., Aspectos estructurales de la economía pública, UNAM, México, 1975, p. 31, "los antecedentes federales aparecen en la Biblia, y se admite que fue alrededor del siglo XIII a.c. en que se estableció una anficiónía según el modelo delfico, por doce tribus que no eran afines en principio, constituyendo con el tiempo una especie de federación con instituciones políticas, tribales y nacionales, con cierta división de funciones y documento escrito que señalaba estos aspectos". "Su principal problema lo determinaron las peculiaridades federales que significan el poder ejecutivo nacional y su alianza, que se consideró de carácter sacro entre tribus que veneraban a un mismo dios, y con todo lo que esto tiene que ver con respecto a importantes características unitarias, agregadas a las motivaciones de defensa y de vecindad geográfica, realizaron la creación de un sentido nacional y dieron lugar a que se aceptara a la organización del país hebraico como lo más cercano a un sistema federal". "Otro ejemplo de la antigüedad se encuentra en los griegos, cuyas ciudades-Estado se unieron aunque sólo lo lograron para fines específicos, como la defensa militar; la liga Egea, y en este caso no totalmente, ya que cada una conservó el mando sobre sus respectivos ejércitos. Sin embargo, varios autores consideran estas proyecciones de armonía y entendimiento como ejemplos claros de los que constituye una confederación, sobre todo por la unión para metas muy definidas". En esta época histórica los imperios persa, helénico y romano, no continuaron con los especímenes semifederales de hebreos y griegos y a lo más que llegaron fue a otorgar el home-rule (autonomía local precaria).

Atenas se distingue por ser la cuna de la libertad y de la democracia. Se impuso a sí misma el respeto a estos principios para poder subsistir; aún cuando también es cierto que por su gran fuerza política, trataba con estilo imperialista y con desprecio la autonomía de las ciudades confederadas, independientemente de los pactos o promesas que existían.

Otros diversos grandes imperios, notablemente el persa y el romano, estructuraron sus sistemas políticos alrededor de un principio que se puede llamar autodeterminación cultural. Un patrón seguido hoy día por la Unión Soviética y China. La vida política en el mundo antiguo estaba estrechamente ligada a la religión y a la cultura. La autodeterminación imperial de costumbres locales implicaba una medida de devolución contractual del poder político; tal autodeterminación no surgía por derecho local, sino que representaba una concesión condicional sujeta a revocación.

B) El federalismo en la Edad Media. - Esta etapa comprende diez siglos de historia, a partir del siglo V; en ella la autodeterminación cultural y el feudalismo constituyen dos formas mayores de gobierno. Ambas, de origen antiguo en las cuales se utilizaron principios parecidos a los federales, pero que en realidad, no lo fueron. El sistema político del feudalismo se interpreta muchas veces como la manifestación de ciertos principios federales por el énfasis

sis sobre las relaciones contractuales. El Imperio Sagrado Romano llegó a ser el ejemplo destacado del feudalismo cuasi federal. Sin embargo, el carácter jerárquico de aquellas relaciones, la falta de mecanismos prácticos para mantener los principios del contrato, preveía que fueran verdaderamente - federales.

Las ligas de ciudades comerciales medievales en el centro de Europa fueron realmente federales y se formaron para la defensa y asistencia mutua. En su forma corporativa la - organización interna de estas ciudades se asemejaban a las - comunidades judías de Europa y el mundo mediterráneo que -- siempre se habían organizado por principios federales. Toda comunidad judía se consideraba consorcio por la ley judía, - creada por askamot(artículos de convenio). Empezando el siglo XII, las comunidades judías se unieron a otras ligas parecidas a las nuevas ciudades no judías.

En el siglo XI, por el año 1035, se funda el reino de - Aragón, y llega al trono el rey Alfonso I; los reinos cristianos de la Península Ibérica se unen conservando sus propias leyes e instituciones.

En esta misma época, a fines del siglo XIII, tres comunidades alpinas; Schwyz, Uri y Unterwald sellaron mediante - un pacto, una alianza que señala los orígenes de la Confederación Helvética, que fue para el federalismo un antecedente

muy importante, pues ellos son quienes crean la tradición federalista.

En 1291 los cantones suizos formaron una confederación para darse ayuda mutua en defensa de su independencia. La Confederación Suiza aunque ha sufrido varias reconstrucciones permanece esencialmente intacta; es el sistema federal continuo más viejo del mundo, y ha tenido éxito, porque ha radicado en un gobierno popular desde el principio.

C) El Federalismo en la Edad Moderna.- Al formarse la monarquía española, 1469, los principios que tenían ciertas tendencias hacia lo federal, operaron durante varios siglos.

Los estados cristianos en la península española crearon un sistema político que últimamente llegó a ser casi un federalismo auténtico. En España durante la reconquista de los moros, la mayoría de la península estaba reorganizada bajo el sistema de fueros, que establecían gobiernos locales con instituciones políticas relativamente liberales con el objeto de estimular su existencia. Surgieron tres nuevos estados y se ligaron cada uno de ellos por un arreglo cuasi-federal, bajo el patrocinio de la corona de Aragón (más tarde, otros en Italia) que retuvo su propia constitución e instituciones de gobierno, consiguiendo, además, representación total en el gobierno de Aragón.

La unión de Aragón y Castilla bajo los Reyes Católicos

reveló la evolución al federalismo en España<sup>19</sup>.

En el siglo XVI, las ideas de la reforma protestante, en particular los elementos calvinistas y zwinglianos, y el ejemplo de reorganización política del sistema español, condujeron a nuevas aplicaciones de principios federales. Los herederos Habsburgo de la corona española habían aplicado principios españoles al organizar sus otras posesiones europeas. En los Países Bajos a finales del siglo XVI, fundaron una base organizacional para la federación subsecuente de las provincias unidas, influida en parte por ideas calvinistas. Al ganar el país su independencia se estableció un sistema político que, aunque no resolvió los problemas técnicos del federalismo, se mantuvo con un estilo federal por 200 años. (Aún después de que Napoleón terminó con la república, quedó un residuo de la no centralización. En esta época puede considerarse a Holanda como un estado unitario descentralizado constitucionalmente).

Mediante la gran revolución religiosa del siglo XVI, que culmina con el establecimiento del protestantismo, se logró impulsar el desarrollo del federalismo, como un principio social. Este desarrollo lo tuvieron Suiza, Escocia, Holanda, Inglaterra y en algunas partes de Francia y Alemania. Las suposiciones de las iglesias puritanas, presbiterianas y reformadas se manifestaron en la formación de comu

---

<sup>19</sup> The New Encyclopaedia..., op. cit. p. 203

nidades de los salvados; ellos convinieron en celebrar juntas para crear congregaciones (y, en algunos casos, estados) que podrían gobernar como convenios. Los suizos y los holandeses crearon estados federales; los escoceses establecieron otra vez su identidad nacional por medio del convenio nacional escocés; y los puritanos organizaron sus colonias de Nueva Inglaterra con base en principios federales.

El vocablo francés Huguenot (Hugonote, que se dio en Francia a los protestantes) fue una corrupción del alemán Eidgenossen, que quería decir confederados unidos por juramento.

En esta edad surge la era del Renacimiento que es el despertar de la humanidad. Surge la formación de instituciones políticas en el siglo XVI. Aparecen grandes tratadistas como Juan Bodino, quien consideró al gobierno federal a la luz de la soberanía; como Hugo Grocio y Samuel Pufendorf quienes lo proyectan en otra dirección, y Johannes Althusius, considerado el padre de la teoría moderna del federalismo, quien científicamente señaló la importancia que tiene el gobierno federal para la formación de las naciones.

Es interesante destacar que en el siglo XVII, surgen nuevamente las teorías básicas de la Biblia, que fundan la organización social en la existencia de instituciones y la unión de individuos. Los teólogos de Inglaterra se encargaron de revivir las ideas bíblicas diciendo que lo federal -

se refiere al pacto sagrado entre Dios y el hombre. En este contexto de ideas, el federalismo se transformó primero en un acuerdo o pacto entre individuos e instituciones, y más tarde se le agregaron algunos aspectos que provenían de la época de la Ilustración, y sobre todo de las varias teorías del contrato social, que eliminan la subordinación y construyen la sociedad sobre la base de la coordinación. Esto no sólo se refería a los individuos sino a sus agrupaciones, tanto instituciones gubernamentales en estrecho y directo contacto con el pueblo, como partidos políticos que tratan de encontrar, dentro de sus diferencias, la posibilidad de integrar un orden social común<sup>20</sup>.

En esta misma época, los antecedentes holandeses y suizos estimularon los primeros esfuerzos serios para formular teorías federales basadas en principios políticos modernos. El filósofo político francés Juan Bodino analizó las posibilidades de una federación, considerando el problema de la soberanía. Concluyó diciendo que la necesidad de mantener indivisible la soberanía de estados imposibilitaba el federalismo en el sentido moderno, aunque las ligas al estilo griego, por su defensa, no eran incompatibles con la soberanía nacional. El jurista holandés Hugo Grotius y el escritor alemán Samuel Pufendorf examinaron arreglos federales y

---

<sup>20</sup> Benjamín Retchkiman K., Aspectos estructurales..., op. cit. pp. 32-33

aspectos del derecho internacional. Grotius, ante la experiencia holandesa, concluyó que las ligas estrechamente atadas podrían tener éxito, pero Pufendorf afirmó que el federalismo y la soberanía son tan incompatibles que las ligas de cualquier tipo serían violaciones de la soberanía.

El jurista alemán Johannes Althusius, analizando las constituciones de Holanda y Suiza, estableció que el federalismo concierne realmente a problemas de la unidad nacional. El primer teorista sistemático del federalismo era también el primero en ligar el federalismo con la soberanía popular y en distinguir entre ligas, monarquías múltiples y confederaciones. Su retención de principios jerárquicos y su énfasis sobre la organización corporativa de la sociedad reflejaron las realidades de su tiempo.

La aplicación del federalismo a los problemas de unificación de los nuevos estados nacionales de los siglos XVI y XVII encontró tres problemas: 1. la dificultad de la reconciliación de una sociedad tradicionalmente jerárquica, con la necesidad de una igualdad social fundamental para compartir el poder; 2. el conflicto entre la autonomía local y, la necesidad de un gobierno central fuerte; 3. el problema de la dirección y sucesión ejecutiva, problemas que solucionaron los federalistas americanos al inventar el presidente electo.

D) El Federalismo en la Edad Contemporánea.- Las instituciones federales se han desarrollado en dos sentidos distintos: por una parte, el federalismo ha sido el medio para unir entre sí pueblos que ya estaban ligados por lazos de nacionalidad (en este supuesto las entidades que constituyen el sistema federal son partes inalterables del todo nacional; se conducen al desarrollo de un gobierno nacional fuerte, que funciona tal y como lo hacen los gobiernos constituyentes); por otra, el federalismo se ha usado como medio para unir pueblos, dejando a las entidades-miembros un grado de autonomía considerable<sup>21</sup>.

Fueron los ingleses quienes crearon en la colonización de Norteamérica las instituciones populares requeridas, y los colonos, influidos por la Biblia, son quienes establecieron la base social y la justificación teórica para aquellas instituciones. Los norteamericanos tomaron por hecho que su relación hacia el gobierno británico fuera federal, aunque Londres no abrigaba tal idea. La respuesta norteamericana al sistema imperial les condujo a desarrollar las ideas federales, que después iban a usar con tanta creatividad.

Al transformar los principios del federalismo en un sistema práctico para gobernar, los norteamericanos tuvieron la ventaja de trabajar con una sociedad posterior al feudalismo.

---

<sup>21</sup> The New Enciclopedia..., op. cit., p. 202

mo y completamente moderna, que no estaba sobrecargada con jerarquías sociales tradicionales ni con derechos políticos diferentes. Siendo una nación relativamente desolada, escaparon los enlazamientos extranjeros que crean una demanda para la centralización del poder. Aún así, los problemas internos de la administración con respecto al principio federal, eventualmente llegaron a una guerra civil mayor.

Casi todo país ha buscado en la federación, la solución a los problemas del gobierno popular. En las sociedades civiles pluralísticas se ha intentado imitar las formas o los principios de organización federal desarrollados en los Estados Unidos. Estos principios fueron desarrollados en los debates sobre la ratificación de la Constitución. En su esencia, es la formulación clásica de los principios del federalismo moderno que se publicaron en El Federalista por Alexander Hamilton, John Jay y principalmente James Madison. De igual importancia fueron los argumentos de los "antifederalistas", los que desearon preservar una autonomía de los estados aún más grandes; muchos de sus argumentos, todavía en el siglo XIX seguían vivos y trabajaron para promover la descentralización extra-constitucional en los Estados Unidos<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> The New Encyclopaedia..., op. cit., p. 204

Como hemos visto el surgimiento de las uniones de esta dos "federales", ya se habían presentado con anterioridad a la formación de la unión federal norteamericana, considerada por Loewenstein, como la aportación más importante a la teoría y a la práctica del estado moderno. Sin embargo, exis tieron aquéllas uniones de estados, pero sin constituir un auténtico estado federal, con la génesis y el estilo con - que hoy se comprende.

Por otra parte, a pesar de todo su carácter democrático, la Revolución Francesa fue esencialmente hostil al espí ritu e instituciones del federalismo. La democracia jacobina se inspiró en el concepto de Rousseau; a diferencia de - la democracia federal, que afirma el compartimiento constitucional del poder entre centros múltiples (no centraliza- - ción) como la clave del gobierno popular. La democracia - jacobina está comprometida al mando centralizado de la mayo ría por medio del cual sólo un grupo guía al estado, interpretando la voluntad general de sus ciudadanos como mostrada en la "opinión pública", tanto expresada como manipulada. Los herederos inmediatos de la Revolución Francesa trataron de destruir instituciones federales en Europa occidental - con el nombre de democracia, y, generaciones posteriores - han sido igualmente hostiles a las ideas federales, excepto en cuanto a algunos que han identificado federalismo con go bierno descentralizado. La tradición de la minoría de los -

franceses que había apoyado al federalismo, más tarde emergió como fuerza intelectual en las obras de Alejandro de Tocqueville y como un movimiento político en el socialismo moderado de Pierre-Joseph Proudhon y Claude-Henri, Saint-Simon<sup>2 3</sup>.

En el siglo XIX, algunas de las nuevas naciones latinoamericanas experimentaron con varios grados de éxito el federalismo. Las cuatro naciones más grandes de América Latina (Argentina, Brasil, México y Venezuela); retienen sistemas federales de importancia política variable; se incluyen principios políticos también en los sistemas políticos de Colombia y el Mercado Común Centroamericano (establecido en 1958). Sin embargo, el federalismo latinoamericano, ha permanecido primariamente como una manifestación moderna del federalismo feudal, con jefes políticos y caudillos en lugar de condes y duques<sup>2 4</sup>.

"El federalismo de algunos estados latinoamericanos es una manifestación de arreglos feudales porque los estados -

---

<sup>2 3</sup> The New Encyclopaedia..., op. cit., p. 204

<sup>2 4</sup> The New Encyclopaedia..., op. cit., p. 204 "In the 19th century, several of the new Latin American nations experimented more or less -- successfully with federalism. The three largest Latin American nations, Argentina, Brazil, and Mexico, retain federal systems of varying political significance, as does Venezuela; federal principles are also included in the political systems of Colombia and the Central American Common Market (established in 1958). Latin American federalism, however, has remained primarily a modern manifestation of feudalistic federalism, with jefes and caudillos replacing counts - and dukes".

constituyentes (miembros) muchas veces están gobernados por líderes locales militares, "caudillos" quienes más bien parecen barones feudales"<sup>25</sup>.

A mediados del siglo XIX, algunos países europeos adoptaron nuevamente al federalismo como una forma de organización política democrática. Estaban impulsados por la necesidad, el ejemplo norteamericano, y los estudios influyentes de Tocqueville. Se escribieron muchas obras, primeramente en los países de habla alemana, donde las soluciones federales o cuasi-federales a los problemas de integración política se estimaron y se usaron ampliamente. Las obras más importantes fueron las formulaciones teóricas del jurista suizo J.K. Bluntschli basadas en sus observaciones de reorganización federal en Suiza y, los estudios históricos del jurista alemán Otto Von Gierke.

Así vemos como los principios federales fueron utilizados en la unificación de Alemania, 1866-1871. Suiza adoptó una constitución federal moderna. Holanda, Suecia, Bélgica y el Imperio Austro-Húngaro adoptaron instituciones cuasi-federales para solucionar problemas particulares de unificación y descentralización.

---

<sup>25</sup> The New Encyclopaedia..., op. cit., p. 203 "The federalism of some Latin American states is a contemporary manifestation of feudal arrangements because the constituent states are often governed by local military leaders (caudillos) who resemble feudal barons.

Luego en el mismo siglo, una escuela de teóricos y - hombres de importancia británicos emergió abogando por la - transformación del Imperio Británico en una federación impe - rial. En Canadá y Australia se formularon constituciones fe - derales y el estatus como dominios en 1867 y 1901 respecti- vamente; empezaron con la unificación federal de la India; y un intento para dar a Nueva Zelanda una forma de gobierno federal fue abandonado solamente porque así lo pidieron los ciudadanos de aquel país. Teóricos como James Bryce y E.A. Freeman, interesados en la unidad imperial y devolución in- terna, hicieron sus propias contribuciones a la teoría fed - eral.

En busca de unidad nacional y autonomía política el fe - deralismo se adoptó también en el siglo XIX por grupos étni - cos, que no tenían facilidades de lograrlo de algún otro mo - do. Así fueron los casos de Austria, Hungría y los Balcanes. En el siglo XX, se ha usado el federalismo como un medio pa - ra unir a naciones multiétnicas. Algunas de las naciones ét - nicamente heterogéneas creadas o reconstituidas después de la Primera Guerra Mundial, incluyendo Yugoslavia y la Unión Soviética, han aceptado formalmente al federalismo como una solución a sus problemas de nacionalidades. Los británicos agregaron una dimensión federal para acomodar a los irlandeses de Ulster. Con el surgimiento de países independientes, en Asia y Africa, donde la diversidad étnica es aún mayor - que en Europa, han resultado de mayor aplicación los principi

pios federales; en la India y Malasia se ha usado el federalismo para conseguir derechos políticos y culturales para grandes grupos étnico-lingüísticos; en Africa, se ha aplicado el federalismo en algunos países, incluyendo a Nigeria y Camerún, como un método primeramente para compartir el poder político. Se deben mencionar ciertos experimentos de confederaciones, a partir de la Segunda Guerra Mundial, que buscaron ligar países independientes, principalmente, por fines económicos: por ejemplo, la comunidad de África Oriental ligada a Kenya, Tanzania y Uganda; el Mercado Común centro-americano, establecido por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; y la Confederación de República Árabes compuesta por Egipto, Libia y Siria<sup>26</sup>.

Cuando se creó el sistema federal estadounidense, a fines del siglo XVIII, sus creadores desarrollaron un concepto del federalismo muy parecido al del pueblo antiguo de Israel, un concepto que tenía raíces en el suelo americano como resultado de experimentos anteriores. El federalismo estadounidense se adoptó para servir a un pueblo, con una sola identidad nacional, que deseaba un gobierno nacional fuerte. Al abogar por la ratificación de la Constitución, los autores de El Federalista vieron necesario describir el sistema co-

---

<sup>26</sup> The New Encyclopaedia..., op. cit., p. 205

mo "en parte nacional y en parte federal", a diferencia de la idea aceptada. Pero en el uso, el término federalista pronto llegó a significar el concepto más antiguo del federalismo, considerándosele como una unión nacional no centralizada, con un gobierno general superior a los gobiernos de los estados constituyentes.

El federalismo del sistema estadounidense llegó a ser el prototipo para otros sistemas federales modernos, y fue aceptado generalmente en el mundo moderno. Otro concepto, derivado de la experiencia griega, llegó a llamarse confederación. Estos términos diferentes corresponden más o menos a los términos alemanes desarrollados a mediados del siglo XIX: Staatenbund ("confederación") y Bundesstaat ("federación").

Aunque el concepto americano sobre el federalismo, se considera como la unión nacional fuerte, acabó por convertirse en un término convencional. La idea de confederación sigue siendo un aspecto vivo y legitimado de la idea federal en su sentido político más amplio. La confederación está apoyada por ciertos defensores de la unión política europea, por ejemplo la Comunidad Económica Europea que está organizada confederalmente y, otras muchas federaciones mundiales.

## CAPITULO I I

### DESARROLLO DEL FEDERALISMO EN OTROS PAISES

- A) Confederación Suiza
- B) Estados Unidos de Norteamérica
- C) Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
- D) República Argentina
- E) República Federal de Brasil
- F) República Federal de Venezuela
- G) República Federal de Alemania
- H) La Comunidad de Naciones Británicas: Commonwelt

"En vísperas del siglo XXI, lo que nos preocupa vivamente es el momento que nos ha tocado vivir. Es decir, el hoy; lo que estoy haciendo y lo que puedo hacer hoy. Lo que tengo en mis manos, lo que tengo en mi conciencia, lo que tengo en el corazón. Hoy; vértice que puede ser fin o principio; oscuridad perpetua o plenitud de luz".

José Dávalos<sup>27</sup>

Estudiar la evolución y la situación en que se encuentran - otros países que ostentan en su estructura estatal el sistema federal, resulta interesante, en primer término, por -- que, como antecedente histórico, permite entender mejor la razón de su creación; y, en segundo lugar, porque marca la pauta para hacer interpretaciones y juicios de valor con ma yor certeza y apego a la realidad; todo esto, con el único propósito de tener mayores elementos para determinar si en el caso de México se ha aplicado bien, si requiere ciertas correcciones, si es necesario reestructurarlo, cambiarlo, o bien, continuarlo como hasta hoy.

Independientemente de esto, el propósito se inspira, - fundamentalmente, por la filosofía del Maestro Héctor Fix-- Zamudio, quien afirma que el constitucionalismo de nuestra

---

<sup>27</sup> José Dávalos, El hombre y el trabajo, conferencia sustentada el 9 - de noviembre de 1983, en Manaus, Estado de Amazonas, Brasil.

época está sometido a cambios y transformaciones profundos y constantes, que no sería posible comprender, inclusive tratándose de nuestro país, si no dirigimos la mirada a lo que ocurre en otras partes del mundo. Se ha repetido insistentemente y con razón que otros países, aparentemente lejanos, - pero que la agitada vida de nuestros tiempos va aproximándolos inexorablemente.<sup>28</sup>

Es opinión del Maestro Jorge Madrazo Cuéllar, que hoy - en día "de los 116 estados que componen la comunidad internacional actual, sólo las constituciones de 18 estados dicen - establecer un estado federal. Es decir, únicamente el 11.4% de los estados contemporáneos está organizado bajo forma federativa".<sup>29</sup>

No se pretende estudiarlos todos y cada uno de ellos, - en virtud de que rebasa los límites del presente trabajo; se

---

<sup>28</sup> Héctor Fix-Zamudio, en presentación de Lineamientos Constitucionales de la Commonwealth, UNAM, México, 1971, p. 15.

<sup>29</sup> Jorge Madrazo Cuéllar, "Los partidos políticos locales y el federalismo mexicano", en Gaceta UNAM, Órgano informativo de la UNAM, Sept. - 1982, quinta época, vol. I, No. 66, p. 8, 20; véase también Maurice - Hauriou, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, España, Ed. Ariel, 4a. ed., p. 178. Otra clasificación que pudiera servir la expuso Hauriou, quien dijo que los estados federales que existen se pueden clasificar de la siguiente manera: a) América del Norte, que cuenta con Estados Unidos, Canadá y México; b) América del Sur, con Brasil, Venezuela, Colombia y la República Argentina; c) Africa con Camerún, Uganda, República de Africa del Sur, Nigeria y Tanzania; d) Asia, con India y Malasia, a la que hay que añadir, en el Pacífico, Australia, y e) Europa, con Austria, Suiza, la URSS, Yugoslavia, la República Federal Alemana y Checoslovaquia.

analizan los estados federales más tradicionales y significativos, como: Suiza, que desde hace muchos siglos ha sido la tierra elegida por el federalismo; Estados Unidos de Norteamérica, que surge como el auténtico estado federal impregnado con teorías que eran desconocidas en el viejo continente, y que sirve de modelo para la formación posterior de muchos otros estados, y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, que ha tenido un gran desarrollo como estado federal -- dentro de los países de ideología socialista-marxista, y ha servido de modelo para otros pueblos socialistas. Se analiza la evolución y situación actual de otros países, para no dejar pasar algunas ideas novedosas e importantes.

#### A) La Confederación Suiza.

##### a) Aspectos Históricos.

Los orígenes de la Confederación Helvética se determinan a finales del siglo XIII, debido al esfuerzo de tres comunidades alpinas que logran sellar una alianza mediante un pacto, con el fin de oponerse a los Habsburgo, para afirmar su autonomía, manejar sus propios asuntos y liberarse de toda sujeción. De este modo, muy pronto, en virtud de una serie de tratados, se integra y nace la confederación con ocho cantones. Después, entre 1481 y 1513 se adhieren cinco cantones más, presentando en todo tiempo una gran diversidad, pues no había homogeneidad, ya que los derechos de los diversos estados o cantones no eran idénticos, y consecuentemente se vio amenazada la unidad por la gran divergencia de intereses,

afectada fundamentalmente por conflictos religiosos, pues - algunos cantones adoptan la fe del reformismo y otros quedan fieles al catolicismo; no obstante lo anterior, la Confederación logra subsistir hasta finales del siglo XVIII.

Ciertamente los cantones eran celosos por su propia - autonomía, no aceptaban una autoridad superior; sin embargo, ante la amenaza de los peligros exteriores, se solidarizaron y mantuvieron vivo el lazo confederal.

Los cantones evolucionaron muy poco, se replegaron demasiado, se cerraron a las nuevas ideas, no comprendían lo justo, y este régimen político aunado a la presión de las - armas francesas derrumbó rápidamente la Confederación.

En 1802 Suiza siente la necesidad de una constitución. Bonaparte comprendió que esa organización helvética no podría ser más que federativa. De lo contrario el sistema no funcionaría, ya que Suiza estaba compuesta por comunidades muy diversas, en cuanto al idioma, la religión y el modo de vida; entonces ningún régimen unitario era apropiado. En - esa ocasión, Bonaparte restauró la autonomía para los cantones mediante una confederación, en la que los poderes centrales quedaban limitados.

En 1815 se restaura el pacto federal, pacto único que rige la unión de los cantones, afirmando de esta manera su personalidad internacional; sólo que, pasada una generación, con la influencia de transformaciones económicas y sociales,

y ante el conflicto de 1845-1847, que opone a los cantones católicos en contra de los protestantes, y que pone en peligro la existencia de Suiza, culmina en un enfrentamiento armado, haciendo necesaria la imposición de una organización, el estado federal, que nace con la Constitución de 1848. La denominación "Confederación", sólo la conservan por razones históricas, siendo realmente su organización jurídica, la de una federación.

Después, con la Constitución, los veintidos cantones conservan muchas competencias; su autonomía resulta poco afectada; pero también es un hecho que han dejado de ser soberanos. La Constitución de 1848 fue objeto de una revisión total y es reemplazada por la del 29 de mayo de 1874, que aún está en vigor, con 79 modificaciones desde entonces. No se han alterado las características fundamentales de la organización federal, predominando actualmente la autonomía local de los cantones.

#### b) La estructura política.

Puede considerarse que la federación Suiza y la construcción político-constitucional, fue realizada de "abajo hacia arriba", las autoridades federales aparecieron después, los cantones se asociaron solidariamente mucho antes, para dejar a salvo su existencia y cuidarse de los peligros externos.

El federalismo en Suiza se concibe como una sólida ga-

rantía de minorías, y encuentra su justificación y fuerza en la diversidad de la nación, pues los derechos políticos populares de la nación helvética y el hecho de que los poderes locales estén cerca de sus gobernados, enfatizan el espíritu del federalismo, reflejando la autenticidad de una democracia viva. La diversidad se aprecia en muchos aspectos, como el idioma, ya que en ese pueblo existen cuatro lenguas nacionales: el alemán, el francés, el italiano y el rético. También se observa la disparidad, en los lazos confesionales, como el protestantismo y el catolicismo romano; otra gran diferencia entre ellos, se contempla muy claramente porque algunos cantones son eminentemente agrícolas y otros industriales.

El régimen político de los cantones -estados- les conserva plena autonomía, y les permite que se organicen mediante la elaboración de su propia Constitución. La federación les garantiza sus instituciones y su territorio, siempre y cuando no contraríen el Pacto Federal; les exige que aseguren el ejercicio de los derechos políticos, conforme al sistema republicano, representativo y democrático. Los principios de igualdad electoral deben mantenerlos. Podrán regular la democracia interna como mejor les parezca, y puede ser a través de un parlamento electoral o a través de la reunión de los ciudadanos en asamblea, por escrutinio proporcional o mayoritario, o bien, mediante la iniciativa o el referéndum.

Las constituciones cantonales deben ser aceptadas por el pueblo, y se podrán revisar cuando la mayoría de los ciudadanos lo solicite. Cuando la someten al voto del cuerpo cantonal, están frente al referéndum y cuando se persigue la iniciativa será necesaria la mayoría absoluta para que proceda la revisión. A este respecto es importante destacar que los cantones han sido más liberales y han establecido que será suficiente con que sea una pequeña proporción de ciudadanos quien solicite la revisión, para que ésta deba someterse al cuerpo electoral.

¿Cómo participan los cantones en las instituciones federales? Su participación se contempla en el poder constituyente, en el legislativo, en el ejecutivo -nivel gobierno-, y en el tribunal federal. Consagran el principio constitucional de que todo lo que no éste expresamente atribuido a la "Confederación" -federación- será competencia de los "Cantones" -estados-. Al igual, la iniciativa constitucional es una facultad concedida a cincuenta mil ciudadanos que pueden proponer una revisión parcial o total, manifestándose la consulta al poder constituyente, que además históricamente se ha practicado con cierta frecuencia, y este poder constituyente consiste en que "la mayoría" de los ciudadanos suizos tomen parte en la votación y de igual modo sean la mayoría de los estados; de tal suerte que el voto del ciudadano representa su voluntad por la nación suiza y al mismo tiempo en favor del cantón respectivo.

c) El parlamento federal.

El parlamento federal -poder legislativo- no se completa solamente por el consejo nacional y el consejo de estados, dicho de otro modo por la cámara del pueblo y la cámara de los cantones, sino que tienen una gran influencia - también el referéndum, el veto popular y los proyectos legislativos.

El parlamento se compone de dos cámaras: la del pueblo y la de los cantones, que sesionan por separado y se encuentran en igualdad de condiciones, de tal forma que ninguna puede someter o imponer su voluntad a la otra.

La cámara del pueblo se integra por doscientos diputados, es renovada totalmente cada cuatro años, y se distribuyen en proporción a la población de los cantones, teniendo derecho todos los cantones cuando menos a una curul que asegura su presencia en el consejo nacional.

La estructura federal Suiza, que supuestamente se refuerza con la cámara de los cantones, presenta serios cuestionamientos en virtud de que los diversos estados tienen - sus propias reglas para la elección de dos diputados que envían al consejo, y que son elegidos a título personal y sin ningún mandato imperativo por parte de las autoridades cantonales. Por esto se dice que la cámara cantonal no constituye una verdadera y real representatividad de los estados, sino más bien constituye un freno conservador.

Otra institución que muestra la preocupación federalista, es el referéndum, y el veto popular, y que consiste en tomar en cuenta los derechos populares, permitiendo que treinta mil ciudadanos, u ocho cantones, se opongan a la entrada en vigor de una ley o reglamento federal, durante los tres primeros meses.

Los proyectos legislativos, lamentablemente, son presentados por el gobierno sin que antes, por lo general, sean conocidos por el parlamento; sin embargo, la fase en que se somete a la consulta, pone a salvo esta situación, y antes de tomar cualquier decisión, se recaba un consenso general.

d) El poder ejecutivo.

El poder ejecutivo, gobierno o consejo federal, refuerza la estructura federal, puesto que debido a la gran diversidad de los cantones, éstos se gobiernan a través del llamado consejo federal; institución integrada por siete miembros, uno de los cuales se elige anualmente como presidente. Cabe aclarar que nunca podrá haber dos o más miembros de un mismo cantón en el consejo; también es digno de mención que los cantones que se imponen y han dominado mediante reglas políticas, son Berna y Zurich.

e) La distribución de competencias.

La libertad o la autonomía de que dispongan los estados miembros de una federación, según la división de competencias, muestra la fisonomía auténtica del federalismo que

vive el pueblo. A este respecto, la teoría general del estado federal determina que la competencia de los estados miembros puede ser modificada o quitada, con o contra su voluntad; sólo puede lograrse mediante la revisión constitucional.

En el caso de la Confederación Helvética, se contempla el método de la enumeración expresa de competencias al poder central. El hecho de que se atribuyan ciertas prerrogativas a la federación no significa que se despoje al estado miembro, ya que es preciso que la "Confederación", haga uso de la competencia respectiva. El federalismo suizo se ha vigorizado, a pesar de que el número de modificaciones a la Constitución, desde 1848, asciende a 79; 40 de las cuales atribuyen facultades a la "Confederación", pero han permitido a las autoridades federales desarrollar una política coyuntural, con la salvedad de que única y estrictamente se le han concedido a la federación las indispensables, con el fin de equilibrar al máximo las prerrogativas de los cantones.

El federalismo suizo ha cambiado en su fisonomía: la lista de facultades concedidas a la Confederación ya es extensa, los cantones ya no juegan el mismo papel que antaño, ya no son soberanos; los cantones conservan importantes responsabilidades en materia judicial, fiscal, inspección pública, seguridad, trabajo, obras públicas, etcétera, respon

sabilidades que hacen viviente su nuevo federalismo. En materia internacional el poder central es quien conduce la política exterior mediante la firma de tratados, y por fortuna la legislación para la ejecución de un tratado no es impuesta por la federación, sino más bien por los cantones, - los cuales conservan el derecho de concluir tratados y celebrar convenciones de su ámbito, siempre que no contraríen - la Constitución federal, y que los acuerdos se negocien mediante el consejo federal. Los tratados deben ser aproba-dos por el parlamento, y los internacionales podrán someterse a referéndum facultativo, o bien, a un referéndum constitucional, aunque la norma fundamental no lo contemple, pues ya en dos ocasiones se ha ensayado y con doble mayoría del pueblo y de los cantones. Los tratados antes citados se refieren, el primero, a la adhesión helvética al pacto de la Sociedad de las Naciones en 1920, y el segundo al ingreso - al Mercado Común en 1972.

El estado central tiene atribuidas diversas competen-cias legislativas: unas exclusivas, que son cuando los cantones pierden todo el poder desde que entra en vigor la -- atribución de la competencia a la Confederación; otras, concurrentes limitadas, que se dan cuando los cantones conser-van cierta competencia, y no permiten que la legislación -- sea exhaustiva; otras competencias son las concurrentes no limitadas, en las que los cantones conservan toda su compe-tencia, siempre que la Confederación no haya legislado al -

respecto; por último, hay las competencias legislativas federales que, sin afectar a los cantones atribuyen a la confederación alguna facultad. A pesar de las competencias anteriores, mediante la legislación federal se han delegado determinadas facultades a los cantones, en virtud del imperioso federalismo que la diversidad exige.

Por lo que respecta a la división de competencias administrativas, cada vez que la Confederación se atribuye otra facultad, se precisa paralelamente que la ejecución o aplicación sea competencia de los cantones. La Confederación no está obligada a proveer a la ejecución de las leyes que ella expide, y para no quedarse únicamente en reglas constitucionales, delega su aplicación a los cantones bajo la dirección de las autoridades federales.

La competencia judicial establecida por la Constitución y precisada por el legislador, reserva un papel importante a los cantones, ya que éstos son autónomos, con jueces de la misma comunidad local, no enviados por el poder central. Además, las apreciaciones las realizan dentro de un espíritu que toma en cuenta las tradiciones y costumbres locales. Un ejemplo significativo lo tenemos cuando vemos que el divorcio se acuerda en un determinado cantón con gran facilidad, mientras que en otros presenta serias dificultades a causa de la tradición religiosa.

El aspecto financiero constituye la estructura y esen-

cia misma de cualquier sistema de gobierno. En el federalismo es interesante determinar quién dispone de los recursos fiscales, y en qué medida. Asimismo conviene preguntarse ¿quién puede recaudar tal o cuál impuesto, y quién hace el reparto de los recursos financieros?. En el caso del pueblo suizo los impuestos se recaudan en un 35% por la Confederación, 35% por los cantones y 30% por las comunas.

En Suiza, la Confederación tiene la única facultad para recaudar cierto tipo de impuestos federales y, por este hecho, se desplaza el derecho que tenían los cantones. Así, se establecen impuestos exclusivos de la federación y otros impuestos paralelos, que son los que gravan el patrimonio de las personas físicas.

La distribución financiera se hace mediante la coparticipación, el reembolso y los subsidios; la primera forma se justifica en razón de que la Confederación se atribuye una competencia fiscal que correspondía al cantón, y ésa le permite retener un determinado porcentaje para sus gastos. El reembolso se presenta cuando los cantones en cumplimiento de una imposición tienen ciertos gastos adicionales. Finalmente, los subsidios se otorgan cuando lo establece una disposición constitucional, ya que son un medio importante para ayudar a los cantones, y equilibrar las desigualdades que presentan.

Las facultades que el estado central no se atribuye, forman la "soberanía" de los estados, que implican cierta protección para ellos, a fin de hacer frente a los embates del poder central. Sin embargo, en virtud del principio de supremacía del derecho federal que otorga un exceso de poder a las autoridades federales, se hace válido el dicho de que "el derecho federal rompe el derecho cantonal", derrumbando automáticamente toda la estructura federal.

f) El tribunal federal.

Es sorprendente apreciar que el control judicial de la constitucionalidad de las leyes federales quedó excluido de la Constitución; y se ha justificado lo anterior, en virtud de la supremacía del parlamento, estimando que los representantes elegidos por el pueblo pueden interpretar mejor la Constitución, independientemente de que cuentan con la institución del referéndum facultativo en materia legislativa que legitima el control.

Los conflictos de competencia entre la Confederación y los cantones son resueltos por el tribunal federal.

La supervisión de la Confederación sobre los cantones es a través de medios ordinarios y extraordinarios. El espíritu por conservar el federalismo dispone que los cantones cuenten con un cierto grado de autonomía, de tal manera que las autoridades cantonales no se encuentren como en los estados unitarios, en situación de subordinación jerárquica

frente a las autoridades federales, y en las relaciones entre el poder central y las autoridades concertadas y descentralizadas. El gobierno federal helvético, por ejemplo, no tiene ningún poder sobre la designación o revocación de los miembros de los gobiernos cantonales; tampoco puede anular por su propia autoridad los actos, incluso los ilegales de esos gobiernos.

La supervisión se manifiesta a través de medios administrativos, y esa vigilancia no es sobre las personas sino más bien está dirigida a los cantones en su conjunto.

La Confederación Helvética consagra el principio de la sustitución, que se da cuando el cantón tiene la obligación de actuar y no lo hace, y entonces se impone la ejecución federal que puede llegar a traducirse hasta en una intervención militar, que puede ser con o sin armas, según el caso (hasta la fecha no ha sido empleada). También existe la institución de la intervención federal, que consiste en una acción de auxilio para un cantón que no tiene suficientes medios para hacer frente a problemas que surjan dentro de su territorio. En este caso, las autoridades pueden solicitar el auxilio, o es posible que la Confederación lo preste de motu-proprio.

g) Ensayo de un federalismo cooperativo.

Para beneficiarse de la descentralización y para evi--

tar la dispersión y duplicidad de funciones, en Suiza se ha ensayado el federalismo cooperativo, que detiene la centralización y abre perspectivas a una vida más democrática.

Los cantones, a pesar de que no son estados soberanos, se han desarrollado con la perspectiva de la cooperación, aunque ciertamente con algunos límites. Se generan entre sí relaciones intercantonales, que constituye la cooperación horizontal manifestándose en tres formas: la concertación que se constituye por las relaciones entre miembros de los gobiernos cantonales. Las convenciones o concordatos que establecen reglas administrativas legislativas y de justicia, siempre que no constituyan alianza que vaya contra la Constitución Federal y las insituciones comunes, que son creadas por uno o más cantones para que se creen organismos que sin estar investidos de competencias, ejerzan cierta vigilancia.

También existe la cooperación vertical, que se presenta a través de la coordinación y cooperación que se da entre las administraciones de los cantones y los servicios federales; por ejemplo, en trabajos de infraestructura, carreteras, servicios públicos, etcétera.

Mientras tanto, los estados en Suiza tienen garantizada cierta autonomía ya que la competencia de la Confederación se circunscribe a establecer principios, y los canto--

nes, por regla general, deben ejecutar las acciones, recibiendo para ello subsidios o reembolsos, pues el aspecto financiero junto con las políticas de desarrollo son los retos del federalismo moderno<sup>30</sup>.

B) El federalismo en los Estados Unidos de Norteamérica.- Durante los últimos tres siglos emergen como estados federales otras naciones, quizá por el deseo de seguir el ejemplo clásico de los Estados Unidos, que sin duda por su gran desarrollo socio-económico lo han tomado como modelo.

Por primera ocasión el federalismo adquiere formalidad en una constitución escrita, al surgir la Unión Americana. Esto obliga a ocuparse ampliamente del origen del Estado Federal Norteamericano.

A mediados del siglo XVIII existían trece colonias que dependían de la corona inglesa, bajo el rey Jorge III. Estas colonias no tenían más de tres millones de habitantes en total, pero si gozaban en su administración interna de grandes libertades. Entre ellas había absoluta independencia, lo único que les era común era su origen y su colonización.

---

<sup>30</sup> Para profundizar en el tema, véanse: Maurice Hauriou, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, op. cit., pp. 480-493; Dominice Ch., "El federalismo en Suiza", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 33, UNAM, México, 1978, pp. 255-311; Karl Loewenstein, Teoría de la Constitución, op. cit., pp. 379-380.

Las trece colonias inglesas que habían de convertirse en los Estados Unidos, estaban situadas entre el Canadá y México, en una costa de orientación Norte-Sur y con una extensión de 1,600 km. Estas colonias eran diferentes entre sí en los planos geográfico, etnográfico, religioso, económico e incluso jurídico, pues entre ellos había colonias de carta y posesiones de la Corona. Pero, a pesar de estas diferencias, los establecimientos ingleses de América del Norte habían visto nacer sus lazos de solidaridad entre sí, con ocasión de la lucha contra los franceses del Canadá. Por otra parte, tenían una unidad lingüística y había una notable preponderancia de las tradiciones inglesas o anglosajonas<sup>31</sup>.

La solidaridad de las colonias surge con la guerra que sostienen contra los franceses-canadienses, situación que, junto con las nuevas medidas fiscales impuestas por la Corona, produce un descontento generalizado entre los colonos, quienes sentían que el gobierno inglés los oprimía, y entonces trataron de organizarse para luchar conjuntamente, porque consideraban que de no hacerlo así no sería eficaz su lucha. De este modo, realizan los primeros intentos de unidad nacional, y en octubre del año 1765 integran un congreso en Nueva York, con delegados de nueve colonias, con el -

---

<sup>31</sup> Maurice Hauriou, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, op. cit., p. 416.

nes, por regla general, deben ejecutar las acciones, recibiendo para ello subsidios o reembolsos, pues el aspecto financiero junto con las políticas de desarrollo son los retos del federalismo moderno<sup>30</sup>.

B) El federalismo en los Estados Unidos de Norteamérica.- Durante los últimos tres siglos emergen como estados federales otras naciones, quizá por el deseo de seguir el ejemplo clásico de los Estados Unidos, que sin duda por su gran desarrollo socio-económico lo han tomado como modelo.

Por primera ocasión el federalismo adquiere formalidad en una constitución escrita, al surgir la Unión Americana. Esto obliga a ocuparse ampliamente del origen del Estado Federal Norteamericano.

A mediados del siglo XVIII existían trece colonias que dependían de la corona inglesa, bajo el rey Jorge III. Estas colonias no tenían más de tres millones de habitantes en total, pero si gozaban en su administración interna de grandes libertades. Entre ellas había absoluta independencia, lo único que les era común era su origen y su colonización.

---

<sup>30</sup> Para profundizar en el tema, véanse: Maurice Hauriou, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, op. cit., pp. 480-493; Dominice Ch., "El federalismo en Suiza", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 33, UNAM, México, 1978, pp. 255-311; Karl Loewenstein, Teoría de la Constitución, op. cit., pp. 379-380.

Las trece colonias inglesas que habían de convertirse en los Estados Unidos, estaban situadas entre el Canadá y México, en una costa de orientación Norte-Sur y con una extensión de 1,600 km. Estas colonias eran diferentes entre sí en los planos geográfico, etnográfico, religioso, económico e incluso jurídico, pues entre ellos había colonias de carta y posesiones de la Corona. Pero, a pesar de estas diferencias, los establecimientos ingleses de América del Norte habían visto nacer sus lazos de solidaridad entre sí, con ocasión de la lucha contra los franceses del Canadá. Por otra parte, tenían una unidad lingüística y había una notable preponderancia de las tradiciones inglesas o anglosajonas<sup>31</sup>.

La solidaridad de las colonias surge con la guerra que sostienen contra los franceses-canadienses, situación que, junto con las nuevas medidas fiscales impuestas por la Corona, produce un descontento generalizado entre los colonos, quienes sentían que el gobierno inglés los oprimía, y entonces trataron de organizarse para luchar conjuntamente, porque consideraban que de no hacerlo así no sería eficaz su lucha. De este modo, realizan los primeros intentos de unidad nacional, y en octubre del año 1765 integran un congreso en Nueva York, con delegados de nueve colonias, con el -

---

<sup>31</sup> Maurice Hauriou, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, op. cit., p. 416.

Los principios fundamentales de la declaración fueron: todos los hombres nacen iguales, en consecuencia tienen los mismos derechos, entre otros, la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; con las limitaciones del interés social. Los gobiernos son establecidos por el hombre para garantizar esos derechos, y su poder emana de los gobernados. Afirman que la experiencia de todos los tiempos demuestra que los hombres se sienten más dispuestos a sufrir males soportables que hacerse justicia por sí mismos aboliendo las formas establecidas. Entre los 27 puntos que contenía la Declaración, se encuentra el del espíritu de determinación: "Debemos rendirnos a la necesidad que exige nuestra separación -de los ingleses- y mirarlos, como el resto de la humanidad, como enemigos en la guerra y en la paz".

Después de la liberación, la situación no era muy ventajosa: había estados independientes, sin lazos comerciales; había división por los rencores y las miserias de una victoria difícil; el congreso Continental que había dirigido la guerra no era obedecido por los estados. En fin, se aventuraron nuevas etapas, y van en busca de la unidad a través del federalismo, que inicia con la Confederación, mediante el tratado que expiden el 14 de noviembre de 1777, aceptando, las colonias, los "artículos de confederación y unión perpetua" que conceden a cada estado la soberanía, la libertad, la independencia, el poder, la jurisdicción y el derecho. Por medio de la simple confederación no se hubieran delega-

do expresamente al congreso de los Estados Unidos de Norteamérica.

La misma Confederación que se establece mediante el pacto federal, aunque con puntos muy débiles, concede igualdad a los estados, crea la "Liga de amistad", donde las 13 colonias declaran prestarse socorro en caso de invasión; asientan que la circulación de los ciudadanos de un estado a otro es libre; la representación diplomática la dejan a cargo de la Confederación. Durante los 10 años que subsiste la Confederación, el congreso lleva a cabo tenazmente, aunque con facultades limitadas, una serie de negociaciones que le proporcionan gran éxito y le permite formar la Federación. Hubo razones de orden financiero, pues a los banqueros y a los hombres de estado les inquietaba el problema de la liquidación de las deudas de guerra; por otra parte, los ricos propietarios de tierras especulaban con las tierras del oeste; estaban ansiosos de una seguridad, y parecía que la solución sería dada por el sistema federal. Otros deseaban la centralización política, porque pensaban que así se evitarían violentas reformas. Estaban preocupados porque no existía ningún poder ejecutivo federal, se carecía de autoridad central, y tampoco había sanciones por desobediencia al congreso, así fuera de los estados o de los individuos. Esto provocó que se fueran creando serias dificultades internas, hasta que en 1786 se reúne en Annápolis una convención con delegados de cinco estados, para discutir con qué

medios debía facultarse al congreso para mejorar la difícil situación en que se encontraban. En esta convención se propone modificar la organización del congreso, así como de los artículos de la confederación.

El congreso acepta y recomienda a los estados que envíen sus delegados para que, además, se expida una constitución federal que conserve la unión y responda a las exigencias del gobierno. El resultado de la propuesta, se cristaliza con otra convención, en Filadelfia, el 14 de mayo de 1787, eligiendo como presidente a Jorge Washington. En esta convención se prepara una nueva constitución que debería ser ratificada por los pueblos de los estados y no por el congreso o las legislaturas de los estados. La historia de esta convención, resulta ser la historia de la redacción para la constitución de Estados Unidos.

El trabajo de la convención de Filadelfia no pretendía reformar o modificar las bases que existían en su organización nacional, sino que trataban de crear una nueva nacionalidad, constituida por trece estados con un auténtico sentimiento de independencia y libertad. Los elementos que hacían afines a las colonias para unirse, fueron el idioma y el origen de los habitantes, ya que en su mayoría procedían de Inglaterra y casi todos profesaban también la religión protestante, además de que los había gobernado, principalmente, el derecho inglés.

Mediante resolución del 12 de septiembre de 1787, la Asamblea acepta la Constitución y ordena que se presente el proyecto a los estados reunidos en el congreso. Propone que en cuanto nueve estados ratifiquen la Constitución, se fije el día para nombrar electores por cada estado, para elegir al presidente de dichos electores y para fijar la fecha en que la Constitución entraría en vigor; así como para que posteriormente se elijan senadores y diputados.

En 1787 fue ratificada por once estados la Constitución de las trece colonias, surgiendo de esta manera formalmente el Estado Federal Norteamericano. Dos años después, dos de las colonias que se habían resistido, Carolina del Norte y Rhode Island, ratifican la Constitución, integrando se así los trece estados al nuevo gobierno<sup>32</sup>.

El Proyecto de Constitución de los Estados Unidos fue firmado y promulgado el 17 de septiembre de 1787. Es la Constitución escrita más antigua del mundo que aún está en vigor; consta de siete artículos y se le han añadido veintidós disposiciones complementarias (enmiendas). Es sorprendente esta circunstancia, pues hay una muestra evidente de la brillante capacidad de los teóricos políticos que influyeron en el pensamiento de los creadores de la Constitución Americana, como fueron el inglés John Locke, considerado

---

<sup>32</sup> Javier de Cervantes, La tradición jurídica de Occidente, UNAM, México, 1978, 1a. ed. pp. 167-173.

con toda justicia el padre del liberalismo moderno y el -- francés Montesquieu, colocado en el pináculo de la sabiduría humana, por haber dilucidado el problema de la estructura del estado moderno<sup>33</sup>. Finalmente, la Constitución Norteamericana toma vigencia a partir del 10. de enero de 1789.

La Constitución Federal de los Estados Unidos es un documento al que ha sido necesario hacerle ajustes precisos - entre los derechos de los estados miembros y el Estado Federal. Estos ajustes se han hecho cuidadosamente con el fin - de no violar el pacto federal. Este mismo instrumento lo - han consentido los estados miembros y el Estado Federal, como un contrato político que debe respetarse bilateralmente. Lo esencial de la Constitución Americana es, en síntesis, - el Estado Federal. Para reformarla se estableció un procedimiento difícil y complicado. El texto de la misma es muy - corto a diferencia de la de los estados miembros, y concede, en consecuencia un amplio espacio a la costumbre.

Establecer un pacto federal fue, en esencia, el objetivo de la Constitución de 1787: se quería cierta centralización pero que se respetara la personalidad de los estados miembros. El Estado Federal surge como una invención, era una novedad que constituyó un éxito. Tuvo serias dificultades, se enfrentó a la resistencia de estados pequeños; sin

<sup>33</sup> Raúl Cardiel Reyes, Los Filósofos Modernos en la Independencia Latinoamericana, UNAM, México, 1980, 2a. ed. pp. 17-18.

embargo, los partidarios de la tesis federalista consiguieron establecer un federalismo limitado y contractual.

Se planteó un federalismo de superposición; o sea, a los estados no se les toca, el Estado Federal sólo es un poder, un poder central que está por arriba. Es un federalismo limitado porque los poderes del Estado Federal se enumeran. Se establece el principio de igualdad entre los estados; allí surge el sistema bicameral que permite a cada estado enviar dos senadores sin tomar en cuenta el número de su población. El federalismo norteamericano adquiere un carácter contractual, porque el Estado Federal, dicen, nace a consecuencia de la ratificación que hacen los estados interesados. Entre los estados existían importantes diferencias que los separaba, había un grupo de estados del norte orientados a la industria y al comercio; los estados del sur tenían una economía casi totalmente agrícola; para mantener un equilibrio entre los estados del norte y los del sur, surge un tipo de federalismo negociado.

Posteriormente, en virtud de la expansión económica y de las responsabilidades mundiales se le da primacía al Estado Federal y los estados miembros pasan a un segundo plano.

Tiempo después, cuando Abraham Lincoln asume la presidencia en 1860, los estados del sur temerosos por su desarrollo, en virtud de que el nuevo presidente era antiescla-

vista y ellos practicaban la esclavitud, se empiezan a separar de la Unión argumentando que tenían ese derecho. El primer Estado en separarse es Carolina del Sur, al que le siguen otros estados, para crear una Confederación distinta al Estado Federal. Ante estas pretensiones de autonomía de ciertos estados, se produce la llamada Guerra de Secesión, que le costó a la Unión Americana medio millón de conciudadanos, una guerra que duró cinco años y que dejó una huella profunda en la vida de los norteamericanos.

Terminada la guerra se dispone que el federalismo deje de ser voluntario y se convierta en un hecho "indestructible", porque es una institución, un fenómeno psicológico, político y social independiente de las voluntades momentáneas. Porque esta arraigado fuertemente en la vida y en la conciencia nacional de los Estados Unidos.

El desequilibrio del sistema federal, a consecuencia de la guerra, marca la pauta para la que los ciudadanos asuman el equilibrio y se replantee la democracia como una democracia de los ciudadanos y no de los estados. Esta crisis nacional impone la igualdad de derechos entre blancos y negros, que en la práctica real no se ha realizado todavía; los Estados del Norte participaron en la guerra pero no para abolir la esclavitud, sino más bien para mantener la Unión.

Por lo anterior, los estados del norte consintieron - que el Estado Federal se fortaleciera, pero la centraliza-- ción política se consolida cuando se presenta la crisis eco-- nómica de 1929-1934 y las dos guerras mundiales. La exten-- sión de los poderes al presidente se hizo sin modificar la Constitución.

Actualmente son cincuenta los estados que componen la Unión Americana, cada uno con su propia constitución. El ro-- bustecimiento de la centralización no establecía que la po-- lítica local hubiera desaparecido o fuera artificial, por-- que el "localismo" es uno de los rasgos dominantes de la vi-- da política norteamericana.

Las constituciones locales son largas y confusas, por-- que desconfían de las legislaturas; sin embargo, el Estado Federal cuida de su carácter democrático. Todos los estados, con excepción de Nebraska, tienen dos cámaras: una de sena-- dores y una de representantes. Las cámaras sesionan sólo - dos veces al año.

El poder ejecutivo está confiado a un gobernador elegi-- do al mismo tiempo que la legislatura. La mayoría de los es-- tados tienen un sistema de democracia semidirecta. En vein-- te estados funciona el sistema de iniciativa popular en ma-- teria legislativa; algunos estados tienen el derecho de revoca-- ción (recall) de los funcionarios elegidos cuando han perdido méritos (procedimiento que se usa poco). La autonomía jurídica de - los estados sigue siendo muy amplia, en particular sobre -

las instituciones de la vida civil y de las relaciones comerciales. Así, vemos cómo en Reno es más fácil divorciarse que en Nueva York.

Los estados desarrollan actualmente una actividad más bien administrativa que política, porque el Estado Federal ha ido tomando uno tras otro, los grandes problemas políticos. Las colectividades han visto disminuir sus recursos en detrimento del Estado Federal o los estados miembros; porque ahora, la Federación ha asumido atribuciones administrativas que los órganos locales no pueden llevar a cabo. Ellos, los estados miembros han tomado el mando de actividades de policía, mantenimiento de carreteras, educación, servicios de asistencia, etcétera.

Cabe apuntar la tesis de Jefferson, en el sentido de que el mejor gobierno es el que gobierna menos, sostenida durante mucho tiempo por los norteamericanos; esta tesis surgió ante la desconfianza hacia el poder, con el fin de poner frenos y contrapesos a los poderes. La experiencia de su Independencia y la Guerra de Secesión, además de las iniciativas demagógicas tomadas por las legislaturas de los Estados, buscaban en la Constitución el equilibrio de los poderes, para que unos limitasen a otros. En 1814 John Adams cuenta ocho "contrapesos" diferentes en la Constitución de 1787; dos de carácter federal, que son los estados miembro con el estado federal, y las legislaturas de los estados

con el senado federal; dos de carácter electoral, que son - el pueblo con los electores secundarios, y los electores - con los representantes; y cinco correspondientes a los poderes públicos que son la Cámara de representantes con el Senado, el ejecutivo con el legislativo, el Senado con el Presidente de la República, y el Poder Judicial con otros poderes; por último es importante subrayar que los Constituyentes de 1787 entendieron la separación de poderes de los órganos políticos como una simple separación de funciones.

El control del federalismo desde el punto de vista jurisdiccional-político, no fue previsto por la Constitución, no había ningún mecanismo que reprimiera los atentados contra el federalismo. A iniciativa del juez Marshall, en 1803, se pusieron de acuerdo en que ese control del sistema federal estuviera a cargo del poder judicial; este control se traduce en revisar la constitucionalidad de los actos que entorpezcan la estructura federal. Control que se traduce en las supervisiones de las decisiones de los tribunales de los estados que hace el Tribunal Supremo. Se trata de verificar que no haya contradicciones al pacto federal, a la -- Constitución Política Federal<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Maurice Hauriou, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, op. cit., pp. 413-480.

Por ahora, Estados Unidos de Norteamérica es un Estado Federal con más de doscientos millones de habitantes, divididos en cincuenta estados miembros. La Constitución ha sabido conciliar muy bien el control parlamentario y la estabilidad gubernamental, la autoridad del ejecutivo y la sumisión de éste a la voluntad popular. Los estados miembros de la Federación Norteamericana han tenido que proceder a realizar amplias modificaciones en el esquema que habían recibido del Estado Federal. La Constitución Americana es, de hecho, un conjunto complejo en el que se encuentran dos elementos muy diferentes: un pacto federal entre las trece antiguas colonias inglesas, establecido para salvarlas de la anarquía, y una Constitución propiamente dicha. El pacto federal ha alcanzado un éxito completo. En cuanto a la constitución, esto es, en cuanto a la disposición de los poderes públicos de la Unión, el éxito es más dudoso; sin embargo, la condición que explica que sí funcionen es que no se le puede separar del pacto federal.

En síntesis puede afirmarse que el federalismo de los Estados Unidos de Norteamérica, es una característica fundamental en su sistema político, es parte de su existencia, de su vida, y es el resultado de una necesidad, toda vez que las convenciones sólo recomendaban. No tenían poder para imponerse.

Las diferentes colonias norteamericanas antes de san--

cionar la Constitución, habían adquirido cierta experiencia de autonomía, relativamente larga en el tiempo, por lo que hubiera sido sumamente difícil, si no es que imposible, que la unión consagrada en el texto constitucional adoptara una estructura política que cercenara esa autonomía. Durante el período de la guerra de Independencia los norteamericanos se gobernaron de acuerdo con las disposiciones de los "Artículos de la Confederación" ratificados en 1778; por mandato de los cuales se constituyó una Confederación de Estados semiindependientes. En tales disposiciones legales no se contempló nada referente a un jefe del poder ejecutivo, y esta circunstancia impidió consolidar un gobierno efectivo en un territorio tan amplio como el norteamericano. Por estas razones, los principales líderes de la Convención Constituyente de Filadelfia establecieron en el texto constitucional un poder central no muy fuerte en apariencia, con la finalidad de no perjudicar notablemente la autonomía de las antiguas colonias, convertidas en estados de la Unión, y obtener de ellas la pronta ratificación de la Constitución sancionada.

De esta manera se consagró la estructura federal de los Estados Unidos, que resultó ser una obra de compromiso, entre las tendencias federalistas que exigían el reforzamiento de la autoridad de la Unión sobre los estados miembros y las tendencias antifederalistas, que querían mantener la Independencia de los Estados.

En virtud de la estructura federal adoptada, el poder se distribuye en la Unión y los estados que la integran, y de acuerdo con esta distribución al poder federal, o central, competen las facultades que le delega la Constitución. De ellas las más importantes se encuentran contempladas en la sección 8 del artículo 10. del texto fundamental. A los estados competen aquellas facultades que la Constitución no ha atribuido específicamente al poder federal, pues, aun cuando algunos artículos propiamente constitucionales atribuyen facultades concretas a los estados, la décima enmienda, en vigencia desde 1791, dice textualmente: "Las facultades que esta Constitución no delega a los Estados Unidos-federación- ni prohíbe a los estados, quedan reservadas a los estados respectivamente o al pueblo".

La estructura federal del sistema norteamericano ha podido sobrevivir durante casi dos siglos, gracias a la forma adoptada por esa nación que, sin menoscabar la autoridad del poder central, consagró una relativa autonomía a los estados. Sin embargo, por fuerza de las circunstancias y por imperio de las necesidades sociales, la fortaleza del poder central -el ejecutivo- ha ido acrecentándose pregresivamente al punto de inquietar a los defensores de los derechos de los estados.

C) El Federalismo en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

a) ¿Cómo surge el Estado Soviético? El estado ruso mantenía como forma de gobierno, antes del derrocamiento del zarismo, una monarquía absolutista que evolucionaba hacia una monarquía burguesa. La organización política, en consecuencia, era la de un estado unitario, tal y como lo expresaba el artículo I del Código de las Leyes Fundamentales: "El estado ruso es uno e indivisible".

Otras naciones del imperio, que representaban el 57% de la población, sufrían una despiadada discriminación: se les privaba de sus derechos políticos y de otras garantías, como la libertad de escoger domicilio, el derecho a la educación, el derecho a usar el idioma nacional, etcétera. Además de lo anterior, había que asimilar lo anticuado, caótico y casuístico de la Legislación de la Rusia zarista que provocaba la arbitrariedad administrativa y judicial. Las consecuencias provocaron el surgimiento de la primera revolución rusa en 1905-1907; con esto, aunque la revolución no triunfó, sí se le propinó un duro golpe a la monarquía y se escribió, así, una brillante página en la historia de la lucha de clases. "Los de abajo" ya no deseaban vivir como antes y, "los de arriba", ya no podían gobernar como antes.

A partir de esta revolución surgen organizaciones políticas desconocidas en la historia; los sóviets de diputados

obreros y, los sóviets de diputados campesinos y soldados. En 1917 con base en la experiencia de la primera revolución, (1905-1907), los obreros campesinos y soldados crean sus propios órganos de poder; los sóviets. De esta manera, nace el problema del poder, la dualidad, ostentada por la dictadura de la burguesía y la del proletariado. Oficialmente se manifiesta en la burguesía, porque había un gobierno provisional y, en el proletariado, porque la fuerza real estaba en manos de los sóviets.

La situación anterior era anormal, no podía prolongarse por mucho tiempo, uno de los poderes debía desaparecer.

En 1917 con la Revolución Socialista de Octubre se inicia la decadencia de la burguesía y se abre una nueva era en la historia de la humanidad, la era de la consolidación del comunismo. Al romperse el frente imperialista en Rusia, se consolida la dictadura del proletariado y se crea un nuevo tipo de estado, el estado soviético socialista, con un nuevo tipo de democracia; democracia para los trabajadores. Mediante el II Congreso de diputados se transfiere el poder a manos de los sóviets, y se formaliza jurídicamente el derrocamiento del poder de la burguesía; se resuelven importantes cuestiones constitucionales; en fin, con éste II Congreso se escribe la historia del estado y del derecho soviético.

Al año siguiente, el III Congreso de los sóviets de Rusia emite una resolución acerca de las instituciones federales de la República Rusa. Más adelante, el 10 de julio de 1918, se instala el V Congreso, el cual aprueba la primera constitución soviética, que se orientó a la creación de la economía socialista, de los derechos de los trabajadores y de las obligaciones de los ciudadanos, así como de la forma de organización política; la federal. Con ésta Constitución se consolidó el sistema de órganos del primer estado soviético, tanto en el centro como en las localidades. En estas últimas, existían los sóviets urbanos y campesinos que eran los órganos del poder de las localidades para los congresos regionales, provinciales, comarcales y distritales.<sup>35</sup>

b) El problema del Estado Federal Soviético.

Fue difícil el camino por el cual se resolvió el problema nacional de Rusia, fue el camino de la transformación revolucionaria para hacer desaparecer la "prisión de los pueblos". El resultado de la Revolución de Octubre fue la federación que une a su derredor los pueblos que estaban sojuzgados. Lenin demostró que sin la unión estatal sería imposible para las repúblicas socialistas defender su independencia en las condiciones del cerco capitalista, garantizar la reconstrucción y el desarrollo de la nueva economía, crear la amistad entre los pueblos y construir la economía socialista.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> M.A. Krutogolov, Creación y Desarrollo del Estado Soviético, en LXXV - años de Evolución Jurídica en el mundo, vol.VI, UNAM, México, 1980, pp.7-16.

<sup>36</sup> M.A. Krutogolov, Ibidem, op.cit. p.17

La formación del estado federal soviético fue un proceso largo y complicado, pues se desarrolla en medio de una enconada lucha de clases. La unificación de las repúblicas independientes se caracterizó porque había libertad entre ellos, había autonomía, y su colaboración no estaba definida. Se adoptó la forma de unión militar, los intereses de la defensa estaban en primer plano; se equiparaba en importancia a la unión militar, la unión económica.

En los subsecuentes congresos los trabajadores aprobaron la disposición de que era necesaria una mayor unión de las repúblicas, orientados a la formación de un nuevo estado federado. De este modo en 1922 se expide un tratado que unifica cuatro repúblicas soviéticas, Ucrania, Bielorrusia, Transcáucaso y Rusia. En ese tratado se fijan las bases constitucionales para la creación del estado federal soviético, entre los que destacan: nacionalidad única, establecimiento de los derechos presupuestales de las Repúblicas Federadas, creación de los órganos superiores del poder estatal y de los órganos de la administración, el derecho de emigración, etcétera.

La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en un gobierno federado, significó fortalecer el poder de la dictadura del proletariado. En 1924 se expidió otra Constitución, la primera que adopta la institución del federalismo, transcrita en forma más detallada que el tratado inicial -

de 1922. Esta nueva Norma establecía en su capítulo segundo los derechos soberanos de las repúblicas federadas y de la ciudadanía federal.

En esta Constitución de 1924, se consolida la unión voluntaria de las Repúblicas Socialistas Soviéticas en un sólo estado federado; la interrelación entre los derechos de la federación y de las repúblicas, y el sistema de los órganos superiores estatales de la URSS y de las repúblicas federadas. Dicha Constitución garantizó a cada república federada el derecho a abandonar libremente la unión y dejó abierta la posibilidad para el libre ingreso de todas las Repúblicas Socialistas Soviéticas actuales y del futuro.<sup>37</sup>

De este modo las repúblicas federadas aprueban nuevas Constituciones y en ellas se expresa la entrada de las mismas al seno de la unión, para la defensa, asuntos exteriores, y construcción de la economía. Así se fortaleció, con la cooperación de la repúblicas, el estado federal soviético.

Hasta diciembre de 1936 permanece vigente la Constitución, en esa fecha el VIII Congreso Extraordinario de los Sóviets de la Unión aprueban unánimemente otra nueva Constitución. Con ésta se crean nuevas repúblicas, amplían sus competencias y fortalecen la soberanía popular con el desarrollo paralelo del principio del centralismo democrático -

<sup>37</sup> M.A. Krutogolov, op. cit., pp. 17-19

dentro del estado federal soviético.

La Constitución de 1918 fue la primera en la humanidad que establecía un estado eminentemente socialista y cuyo objetivo era construir el socialismo. Con la Constitución de 1924 se da vida, por primera vez, al estado federal en un país socialista. Finalmente con la de 1936, se consolidan las instituciones del socialismo; entre ellas la del sistema federal.

En 1940 el Estado Federal Soviético se componía de dieciséis repúblicas federadas a saber: Latvia, Lituania, Estonia, Moldavia, Karelo-Finscaia, Georgia, Armenia, Azerbaidzhan, Kasajia, Kirguizia, Turkmenia, Uzbekia, Transcáucaso, Ucrania, Bielorrusia y Rusia. Entre ellas, Karelo-Finscaia, por voluntad de sus habitantes y aprobación legislativa del sóviet supremo, en 1956 se transforma en república soviética autónoma. Desde entonces, hasta la época actual el estado federal soviético se compone de quince repúblicas federadas.

En 1936 se crean las condiciones para el subsecuente perfeccionamiento de las relaciones federales, en particular se señalan la amplitud en las competencias de las repúblicas federadas. Es característica del estado federal la unidad indisoluble de la nación y el nivel económico social. El desarrollo de la unión, no siempre ha estado en línea ascendente; una prueba muy dura fue la Segunda Guerra Mundial,

1941-1946. En el combate se perdieron veinte millones de ciudadanos soviéticos y una parte considerable de su riqueza nacional.<sup>38</sup>

La federación soviética, por su carácter socialista, contiene un estilo novedoso de federalismo y por tal motivo, en opinión de Krutogolov, no se le pueden aplicar los viejos conceptos existentes en otros países. Las repúblicas federadas de la URSS, son estados socialistas soberanos, que se han desarrollado en estrecha unión estatal. De este modo la república federada ejerce el poder estatal no por mando de la federación sino por su propia voluntad como estado soberano.

La organización federal del estado soviético permitió que se abarcara todo lo diverso y complejo de la economía, de la cultura y de las costumbres de pueblos que se encontraban en las más diversas etapas de su desarrollo económico y político. Dicha organización aceleró el crecimiento de la conciencia nacional y del desarrollo de la organización política.

Por último, la federación socialista, al demostrar la fuerza de la agrupación internacional de los pueblos soviéticos, servirá aún por largo tiempo como la forma de organización estatal más recomendable, en las condiciones en que se garantizarán, en interés de la construcción del comunismo, la colaboración fraternal y la ayuda mutua de más de

<sup>38</sup> Cfr. M.A. Krutogolov, *ibidem*, op. cit., pp. 17-25

cien pueblos de la unión soviética.<sup>39</sup>

D) El federalismo en la República Argentina.

Algunos autores encuentran el origen del federalismo argentino en las enormes distancias entre las ciudades, situación que permitió que las entidades tuvieran cierta autonomía. Ellos consideran que el sistema federal argentino respondió a una realidad: el principio de autodeterminación de los pueblos.<sup>40</sup>

Los antecedentes de la federación argentina son: diver- sidades y rivalidades provinciales, aislamiento e indepen- dencia de las provincias durante la Revolución (mayo de -- 1810), diferencias de suelo, clima y hábitos entre las pro- vincias, las distancias geográficas, falta de comunicacio- nes, el sistema municipal colonial, la existencia de gobier- nos provinciales, autonomía de las provincias, los tratados que habían celebrado las provincias, el provincialismo mone- tario y, finalmente, el acuerdo de las provincias, efectua- do en mayo de 1852, mediante el cual se ratifica el pacto federal de 1831.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> M.A. Krutogolov, La Unión Soviética, Estado Socialista Federado, en Federalismo Europeo, UNAM, México, 1979, pp.61, 153-156. Para profundi- zar en el estudio del Federalismo Soviético, véase, Federalismo Euro- peo, op. cit., pp.61-156. Maurice Hauriou. Derecho Constitucional e - Instituciones Políticas, op. cit., pp.721-753.

<sup>40</sup> Jorge Carpizo, Federalismo en Latinoamérica, UNAM, México, 1973, p.21.

<sup>41</sup> Jorge Carpizo, Ibidem, op. cit., pp.21-22.

La Constitución de Argentina que consagra el pacto federal fue sancionado hasta 1853, después de un ir y venir, a partir de la Revolución de 1810, en que se fueron formando provincias argentinas. Las dos anteriores Constituciones - (1819-1826) tuvieron carácter unitario, pues se suprime la existencia de los gobernadores de provincia, diciendo que éstos eran nombrados por el presidente y aquéllos sólo eran funcionarios que dependían del directorio del estado. El gobierno central pretende establecer consejos de administración en las provincias, con el fin de descentralizar funciones, pero las rechazan los pueblos porque desconocían la realidad. Las provincias, por su parte, inician un sistema de pactos entre ellos, para concentrar sus fuerzas y recursos en un gobierno federal. Estos pactos, determinantes para la constitución del estado federal argentino, culminan en el pacto federal del 4 de enero de 1831. La Constitución de Argentina de 1853 no fue un capricho de los constituyentes, sino el resultado de la realidad y las necesidades que se impusieron y que crearon la federación.<sup>42</sup>

La Norma fundamental del país argentino establece como elementos esenciales del estado federal el hecho de que los estados federales sean autónomos, que se otorguen su propia

---

<sup>42</sup> Jorge Carpizo, *Ibidem*, op. cit., pp.21-24'

Constitución, sin que contravengan a la Constitución General y que sus autoridades no dependan del centro. También las provincias, mediante sus constituciones impartirán la administración de justicia de su jurisdicción, adoptarán el régimen municipal e impartirán la educación primaria; y los estudios más avanzados son competencia coincidente, es decir, la federación y los estados pueden ejercerla. De igual modo, conforme lo establece el artículo 107 de la Constitución General, las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines y con sus propios recursos.<sup>43</sup>

Con respecto a la división de competencias entre federación y estados federados, Argentina sigue el sistema norteamericano, que consiste en que todo aquello que no esté expresamente concedido a la federación son facultades reservadas a las entidades federativas.

La competencia tributaria es de primordial importancia

---

<sup>43</sup> Ibidem , op. cit., p. 55

en la división de competencias, porque en las contribuciones que puede imponer la federación y las que pueden imponer las entidades federativas, es donde yace el problema de un estado federal. Porque, como afirma el Maestro Carpizo, el punto clave de un estado federal no es primordialmente de naturaleza jurídica, sino económica, o sea, que su columna vertebral reside en la aptitud de vida de las entidades federativas: si pueden existir sin la ayuda económica del centro, o si al contrario, una parte considerable de su presupuesto es cubierto por la federación.<sup>44</sup>

En el caso argentino, la Constitución prevé en los artículos 4, 9, 11, 12, 16, 17 y 67 fracción segunda, el campo impositivo federal. Esta facultad que correspondería a la federación por tiempo determinado de acuerdo con la norma constitucional, por medio de una ley federal y sin que existiera delegación de las provincias, se convirtió en una facultad permanente del centro, y es más fuerte desde el punto de vista económico que las provincias, situación que ha dado lugar a pensar en que las provincias son "colonias", en el sentido económico y no político, es decir, colonias por su sometimiento a un centro metropolitano de succión.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Jorge Carpizo, Federalismo en Latinoamérica, op.cit., p.43 y del mismo autor, Lineamientos Constitucionales de la Commonwealth, UNAM, México, 1971, pp.164-165.

<sup>45</sup> Cfr. Jorge Carpizo, op. cit., pp.43-47

Por último, dada la preeminencia política y económica de la Federación Argentina, puede afirmarse que en teoría - constituye un estado federal, pero que en realidad es un estado unitario. <sup>46</sup>

E) El federalismo de la República Federal de Brasil.

La implantación del sistema federal brasileño cuyas -- raíces se remontan a casi cuatrocientos años, respondió a -- la realidad y necesidades del país, pues éste tenía su vasto territorio casi incomunicado y una diversidad morfológica en sus regiones. <sup>47</sup>

A partir de la independencia de Portugal, en 1822, Brasil establece su primera Constitución, en 1824 con un carácter central y unitario. La vigencia de ésta culmina con la imposición de la República Federal en la Constitución de -- 1889; dos años más tarde con otra nueva Norma Suprema se ratifica el sistema federal y republicano. A partir de entonces el sistema federal oscila entre centralistas y federa-- listas, hasta que en 1945 se regresa a la línea clásica -- del federalismo. Esta última norma fundamental, la de 1967

---

<sup>46</sup> Para ampliación en el tema, véase, Jorge Carpizo, Federalismo en Latinoamérica, op. cit., Silvio Frondozi, El Federalismo en la República Argentina, en Los Sistemas Federales del..., op. cit. pp.11-115.

<sup>47</sup> Cfr. Jorge Carpizo, op. cit., pp.24-25.

y la enmienda de este mismo año, atribuyen considerables facultades a la federación, particularmente tributarias.<sup>48</sup>

En Brasil los estados son autónomos; se dan sus propias constituciones y existe coincidencia e igualdad de decisiones entre la federación y sus estados miembros. Los estados hasta antes de 1930 tuvieron mucha fuerza, pues mantenían una especie de relaciones diplomáticas con países extranjeros y con ellos discutían tópicos de importancia.

Los Estados miembros fueron perdiendo facultades antes del golpe de estado de 1964, actuando en ocasiones con libre criterio hasta el grado de poner en entredicho al gobierno federal.

En materia de competencia, la Constitución Brasileña señala en su artículo 80. una extensa gama de actividades a cargo de la Federación. En particular, en la competencia tributaria los estados miembros han demostrado cierta fuerza. La Constitución de 1969 regula con gran detalle la competencia tributaria; se implanta un sistema de participaciones por medio del cual la federación tiene que otorgar un tanto por ciento de los impuestos sobre determinadas materias, Esta facultad ha adquirido especial importancia en los últimos años por las situaciones inflacionarias y que han hecho que la economía de los estados quede en manos de la Unión.

---

<sup>48</sup> Cfr. Jorge Carpizo, op. cit., pp.25-26

La intervención de la Federación en los estados ha sido muy frecuente en algunas épocas de Brasil. Actualmente el presidente tiene la más amplia facultad para intervenir en una entidad federativa y gobernarla realmente a través de la figura de interventor. Por último, puede decirse que el federalismo en Brasil funcionó muy bien durante algún tiempo, pero a partir de 1964, con el golpe de estado, la federación no sólo ha aumentado considerablemente sus facultades sino que ha intervenido en la vida de los estados miembros.<sup>49</sup>

F) El federalismo de la República Federal de Venezuela.

Está demostrado que la vida política de Venezuela, desde la perspectiva histórica, ha sido centralista. Siempre existió un régimen político-administrativo centralizado. Las provincias estuvieron siempre sometidas, en todos los ángulos, ya fuera militar, hacendístico y hasta la voluntad íntegra de los gobernadores. Una etapa interesante en la implantación del sistema federal en Venezuela fue, precisamente, en 1858, con la guerra civil que se desarrolla y culmina con los ideales federalistas. Con el pasar de los años se ha contemplado cómo la República Venezolana se encuentra centralizada; es el gobierno que se supone federal, pe

---

<sup>49</sup> Para profundizar en el tema véase, Jorge Carpizo, Federalismo en Latinoamérica, op.cit., pp.35-53, 77. Luiz Pinto Ferreira, El Sistema Federal Brasileño, en Los Sistemas Federales del ..., op.cit., pp.117-216.

ro en sí constituye el menos federal de América Latina, por su forma de nombrar a los gobernadores, la forma de administrar la hacienda pública y la posibilidad de intervención en los estados por la Federación. Por todo esto se afirma que el federalismo en Venezuela nunca ha existido y que éste es únicamente una mentira constitucional.<sup>50</sup>

Confirma lo anterior la Constitución en su artículo 16, al atribuir autonomía e igualdad como entidades políticas, a los estados miembros. Esas entidades no son autónomas porque de acuerdo con otras disposiciones de la misma constitución, los gobernadores de los estados son nombrados por el presidente de la República. En consecuencia el campo de acción de los estados es limitado.<sup>51</sup>

G) El federalismo de la República Federal de Alemania.

El desarrollo de las estructuras y formas del federalismo en Alemania estaba condicionado, en gran parte, por casualidades históricas, promesas de fórmulas y el intento de ocultar esfuerzos. Su ocaso, en 1806, llevó a los territo-

<sup>50</sup> Jorge Carpizo, op. cit. pp. 28, 31, 78

<sup>51</sup> Para profundizar en el tema véase, Jorge Carpizo, Federalismo en Latinoamérica, op. cit., Humberto J. La Roche, El Federalismo en Venezuela en Los Sistemas Federales del..., op. cit.

rios y estados a su independencia completa, intentada desde mucho tiempo antes. Al terminar las guerras napoleónicas se crea la Confederación Alemana, compuesta de estados soberanos representados por un órgano común: el congreso de embajadores en Frankfurt.

El imperio alemán de 1871 que excluyó la monarquía austriaca, era un estado federal. El "Consejo Federal" era el órgano más importante; lo componían representantes de los príncipes alemanes y de los estados libres. En la República de Weimar no existía una representación tan poderosa de las entidades federativas que habían perdido sus príncipes. Frecuentemente se desconoce que la constitución de Weimar era mucho menos federativa que el Imperio Alemán de 1871.

Después de la Segunda Guerra Mundial, Alemania fue dividida por las cuatro fuerzas aliadas, que siguieron políticas propias en su zona de ocupación respectiva. Los primeros ministros de los estados en las zonas de norteamérica, inglesa y francesa decidieron formar un "Consejo Parlamentario" formado por diputados de los parlamentos estatales, para preparar una constitución provisional.

En principio, la ley fundamental de 1949 había previsto una estructuración nueva del territorio de la República Federal. Fracasaron muchos intentos por realizar la exigencia constitucional. El último plan sugirió un módulo de -- cinco, y otro de seis estados, más o menos similares, res--

pecto de sus extensiones y número de habitantes, en lugar de los once actuales que difieren mucho entre sí; sin embargo; con el correr de los años se consolidaron todos los Estados.

La entidad federativa más pequeña es la ciudad de Bremen, con menos de un millón de habitantes, mientras que Renania Norteña/Westfalia tiene diecisiete millones de habitantes, más que la República Democrática Alemana completa.

El principio del federalismo en Alemania Federal actualmente goza de la protección especial por la Ley fundamental, la cual prohíbe una reforma constitucional que toque la estructura federal, y, la participación de los estados en la legislación federal<sup>52</sup>.

H) El federalismo en los países de la Comunidad de Naciones Británicas; Commonwealth.- Resulta necesario hacer una breve referencia al federalismo que viven algunas naciones de los cinco continentes y que tienen culturas, tradiciones, costumbres, religiones, razas y ordenamientos jurídicos diversos. Para tal fin recurrimos a una excelente investigación del Maestro Jorge Carpizo, quien presenta un panorama muy completo acerca de las instituciones políticas que rigen en ese mundo de organizaciones políticas aliadas

---

<sup>52</sup> Hans-Rudolf Horn, "Legitimación y límites del Poder Ejecutivo", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, número 37, UNAM, 1980, p. 83-84.

a la comunidad británica<sup>53</sup>.

La Commonwealth, es la comunidad de naciones que reconocen como símbolo de su asociación al monarca inglés y cuya finalidad consiste en mantener entre ellos una serie de vínculos de carácter económico, político y cultural. Existen razones históricas para que se reconozca al monarca inglés como la cabeza de la comunidad, pero más bien, el fin de asociarse tiene relevancia por las relaciones económicas, y esa es la razón de su existencia.

La mayoría de los países de la comunidad se caracterizan por su inestabilidad política. Algunos de ellos viven con fuertes tensiones raciales.

Los requisitos para ser miembro de la comunidad son: reconocer al monarca inglés como la cabeza de la Commonwealth, que los estados se gobiernen a sí mismos, cooperar con los demás miembros, establecer el principio de igualdad racial y que los demás miembros de la asociación lo admitan<sup>54</sup>.

En 1970 los miembros de la Comunidad Británica eran treinta y uno, a saber: Australia, Barbados, Botsuiana, Ca-

---

<sup>53</sup> Jorge Carpizo, Lineamientos Constitucionales de la Commonwealth, UNAM México, 1971.

<sup>54</sup> Ibidem, op. cit., pp. 17-25

nadá, Ceilán, Chipre, Gambia, Gahana, Guyana, la India, Jamaica, Kenia, Lesotho, Malasia, Malami, Malta, Mauricio, Naurú, Nueva Zelandia, Nigeria, Pakistán, Sierra Leona, Singapur, Suazilandia, Tanzania, Tonga, Trinidad y Tobago, Uganda, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Zambia<sup>55</sup>.

La relación de los países anteriores puede dar una idea de la magnitud de organizaciones políticas que se han generado.

La idea de establecer un sistema federal ha sido atractiva para algunos miembros de la Commonwealth, y en sus constituciones lo han expresado Canadá, Australia, La India, Nigeria, Malasia y Tanzania. Las razones para federarse han sido: vecindad o alejamiento geográfico, asociación política previa, similitud de instituciones políticas, sentimiento para federarse; sentido de mayor seguridad militar o existencia de un peligro común, ventajas económicas y ahorro en el mantenimiento de los servicios públicos.

Algunos críticos del sistema federal en los países mencionados sostienen que éste es demasiado caro para los nuc-

---

<sup>55</sup> Ibidem, op. cit., p. 30

vos estados, ya que ocasiona una proliferación perjudicial de los servicios públicos, legislaturas y centros superiores de educación, que produce un gasto pródigo de los escasos recursos, perjudica a la planeación económica nacional, y, además, no hay los suficientes elementos humanos capacitados para los puestos administrativos y políticos<sup>56</sup>.

Estos últimos argumentos tal vez sean válidos, pero no debe olvidarse que estas federaciones surgen y se estructuran por una necesidad, porque posiblemente de no haber implantado el sistema federal, no hubiera sido posible que esos pueblos aceptaran vivir juntos como nación bajo un régimen unitario.

La distribución de competencias es, como afirma el Maestro Carpizo, el tema principal y la llave del éxito o del fracaso de un sistema federal desde el punto de vista jurídico, porque en él se establecen las competencias entre gobierno central y entidades federativas, y fundamentalmente en lo que respecta a las facultades legislativas de los gobiernos<sup>57</sup>.

Entre los miembros de la Commonwealth hay tres formas principales de distribución de facultades legislativas, a

---

<sup>56</sup> Jorge Carpizo, Ibidem, op. cit., pp. 79-81

<sup>57</sup> Jorge Carpizo, Ibidem, op. cit., p. 82

través del llamado sistema de listas: a) tres listas -federación, estados y facultades concurrentes-; esta división tripartita establece facultades limitativas para las provincias, generales a la federación y además se dan las concurrentes. Este sistema es seguido por la India y Malasia; - b) dos listas; se conceden facultades limitadas a la Federación y existen las concurrentes; el poder residuario compete a las entidades federativas. Este sistema lo siguen Australia y Nigeria, y c) una lista; existe un catálogo de poderes exclusivos de la federación; las demás facultades son competencia de las entidades federativas. Este sistema lo tuvo Malaya en 1948 a 1957<sup>58</sup>.

En estas federaciones, el poder central tiene en una u otra forma, facultad exclusiva sobre la acuñación y circulación de moneda y sobre impuestos aduanales e impuestos de consumo con ciertas excepciones como en Nigeria. En general, los poderes centrales tienen dentro de su competencia la mayoría de los impuestos. Estas federaciones hacen que los estados federados dependan del gobierno central porque el poder económico reside en éste. La facultad de celebrar tratados internacionales está en manos del gobierno central. En la mayoría de las federaciones existe una sola ciudadanía. Las federaciones tienen gobiernos parlamentarios, con cier-

---

<sup>58</sup> Jorge Carpizo, Ibidem., op. cit., p. 82

tas excepciones y las entidades federativas están representadas, por regla general, en el poderoso ejecutivo federal.

Al amparo de las apreciaciones anteriores, puede concluirse respecto al federalismo de estos países de la comunidad británica, de la siguiente manera: la Constitución de Australia, que es federal, en la práctica es semejante a una unitaria; y paradójicamente, en el Canadá, cuya constitución tiene caracteres unitarios, existe un auténtico gobierno federal; por su parte, Malaya tiene tanto en la teoría como en la práctica un gobierno federal muy fuerte; el gobierno central de la India es teóricamente muy fuerte, pero algo más débil en la práctica, y, finalmente, el gobierno federal de Nigeria es desde el punto de vista teórico muy poderoso, pero débil en la realidad.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Ibidem, op. cit., pp. 82-93

## CAPITULO I I I

### NATURALEZA JURIDICA DEL ESTADO FEDERAL

- A) Algunos conceptos sobre federalismo
- B) Características del sistema federal
- C) La naturaleza jurídica del federalismo

"En México, necesario es para todos los -- hombres que se precien de serlo y de ser -- hombres de buena voluntad, luchar porque -- se viva nuestro Derecho Constitucional; lu -- char por que resplandezcan los pensamien -- tos por los cuales han fallecido tantos me -- xicanos, pensamientos por los cuales, esta -- mos seguros, lucharían y morirían las per -- sonas libres y dignas de hoy".

Jorge Carpizo<sup>60</sup>

"El estudio de la naturaleza jurídica del Estado Federal se ha enfocado desde diversos puntos de vista por la doctrina del derecho público. Se ha llegado a sostener que dentro de un régimen estatal federal existen dos soberanías: la de las entidades federativas y la del Estado Federal propiamente dicho"<sup>61</sup>.

Por lo tanto "tratar de hallar la naturaleza jurídica del sistema federal es decir lo que éste es, es delimitarlo, circunscribirlo en el amplio panorama de las instituciones jurídico-políticas"<sup>62</sup>.

Por lo anterior, nos proponemos describir algunos conceptos sobre el Estado Federal, las características más significativas del sistema federal y, desde luego, la naturaleza jurídica del federalismo; mediante la descripción del

---

<sup>60</sup> Jorge Carpizo, La Constitución Mexicana de 1917, UNAM, México, 4a. ed., 1980, p. 14.

<sup>61</sup> Ignacio Burgoa, en Evolución de la Idea Federalista, en México: cincuenta años de Revolución, F.C.E., México, 1961, p. 187

<sup>62</sup> Jorge Carpizo, La Constitución..., op. cit., p. 232

concepto y las características es como puede llegarse a exponer su naturaleza jurídica.

A) Algunos Conceptos sobre Federalismo. - Encontrar un concepto universal estrictamente sobre el federalismo es, en parte, limitativo. Por ello nos proponemos apuntar diversos conceptos<sup>63</sup> a fin de contar con diversos criterios expuestos por la doctrina.

Conviene señalar que, ciertamente el significado semántico que se dé o se quiera dar a un determinado concepto, puede ser tan diverso o confuso, que complica cualquier definición acerca del federalismo.

La Real Academia en relación a la locución "federal", dice: "Federación" proviene del latín foedus, eris, y significa pacto, alianza; y "federalismo" quiere decir, espíritu o sistema de confederación entre corporaciones o estados.

---

<sup>63</sup> Benjamín Retchkiman K., Aspectos estructurales de la..., op. cit., pp. 20-35 "La definición o delimitación del federalismo nada tiene de sencilla. Un economista definió a su ciencia diciendo que economía es lo que hacen los economistas, así se afirma que federalismo es un tipo particular de gobierno que practican con ligeras variantes, los norteamericanos, los suizos, los canadienses y los australianos". Entonces, intentar definir o delimitar al federalismo resulta complejo, no sólo porque todo proceso político es por antonomasia difícil de enmarcarse dentro de fronteras aceptables, sino porque al observar los gobiernos federales se nota tal amplitud en sus diferencias que a veces se antoja admitir que se trata de cosas diversas.

El federalismo es un principio político de algunos sistemas de gobierno. La aplicación de este principio tiene como propósito organizar el poder. Es decir, es un medio que sirve para compartir el poder en los sistemas políticos y sociales. Con este principio se trata de ligar gente e instituciones en unión duradera y que se encuentran limitados por asentamiento mutuo; en síntesis, es una forma ideal de organización política.

Al federalismo puede definírsele como el modo de organización política que une entidades políticas separadas dentro de un sistema de gobierno. Se comprende así por qué se desea que los estados miembros mantengan su integridad política intacta. Esto se logra mediante el establecimiento de políticas generales básicas que permite a los miembros de la federación participar en el tomar y llevar a cabo decisiones.

La terminología relacionada con "federalismo" se caracteriza por una ambigüedad relevante. El verbo federalizar se usa indistintamente para describir la unificación de estados separados, la constante difusión del poder y la autoridad del gobierno federal y los gobiernos estatales. Esta ambigüedad conduce a establecer la esencia del principio federal, que consiste en la perpetuación para mantener la unión y al mismo tiempo la no centralización.

El término "federación" para Ferrando Badía tiene un carácter polivalente y engloba multiplicidad de sentidos. Pretender obtener el significado exacto del término equivaldría a dar únicamente lo que nosotros entendemos por este fenómeno. La discusión terminológica es una verdadera discusión conceptual, porque con el término "federal" se adjetiva no sólo a las uniones políticas más simples, sino a las formas más complejas<sup>64</sup>.

André Hauriou establece que el estado federal es una asociación de estados que tienen entre sí relaciones de derecho interno, es decir, de derecho constitucional, y mediante la cual un super-estado se superpone a los estados asociados.

Hauriou se adhiere a la definición clásica en la que se considera al estado federal como un estado de estados. Dice, ese super-estado no sólo toma y se reserva desde el principio una importante parte de los derechos de poder público cuyo conjunto constituye la soberanía, sino que, en general, tiene competencia para determinar su propia competencia. Por consiguiente puede reducir progresivamente la de los estados particulares, sea por medio de su legislación federal, que está sobre la local, o por reformas a la cons-

---

<sup>64</sup> Cfr. Juan Ferrando Badía, El Estado Unitario, El Federal y El Estado Regional, España, Ed. Tecnos, 1978, pp. 73-74

titución. En todo super-estado federal existe una fuerza -- centralizadora contra la que los estados asociados apenas -- pueden defenderse. En el estado federal hay, además, una unidad frente al extranjero, tanto en lo que se refiere al -- territorio como al mercado económico y al poder político<sup>65</sup>.

Esta unidad hacia el exterior es la que ha consolidado y justificado, por la solidaridad del pueblo, a algunos estados federales. Un ejemplo lo constituyen los Estados Unidos cuando la Guerra de Secesión entre los estados del norte y los del sur.

Duverger dice que el Estado federal es un "Estado de -- Estados", si podemos llamarlo así, porque las provincias -- tienen un parlamento y un gobierno autónomos<sup>66</sup>.

Lowenstein, dice que el federalismo es un control vertical y funciona en forma ascendente y descendente entre -- los detentadores del poder y la comunidad, y que el carácter de vertical yace en la relación que existe entre dos -- grupos de instituciones gubernamentales diferentes. En el -- Estado Federal -dice- se enfrentan dos soberanías distintas que están separadas territorialmente; por tanto el federalismo está destinado a mediatizar el impacto del poder esta

---

<sup>65</sup> André Hauriou, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, traducción de José A. González Casanova, España, Editorial Ariel, 1971, p. 177.

<sup>66</sup> Maurice Duverger, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, España, Editorial Ariel, 5a. ed., 1970, p. 55.

tal<sup>67</sup>.

Ferrando Badía desde un ángulo filosófico-moral manifiesta que el federalismo debe permitir realizar la unidad de la civilización, porque es una forma adaptable que permite respetar la diversidad y asegurar la unidad. Solamente - así -dice- se estará en condiciones de establecer un concepto preciso. Si no existe un fondo científico común y una -- misma concepción de la persona humana y de sus derechos, la convivencia sería imposible o llena de peligros<sup>68</sup>.

Para llegar al concepto de Estado federal, empieza por el estado-miembro, porque -dice- es la forma de penetrar en el núcleo mismo de la esencia del estado federal. Para este autor, los estados miembros gozan de autonomía legislativa y constitucional. Ellos se dan su propia constitución con - los límites contenidos en el pacto federal. Luego, la autonomía no es absoluta, se limita a la potestad del constituyente federal, mediante el reparto de competencias entre - los poderes federales y los poderes locales.

El hecho de que los estados miembros participen en la formación de la voluntad federal, no es característica distintiva del estado federal y el territorio, porque la parti

---

<sup>67</sup> Karl Lowenstein, Teoría de la Constitución, traducción Alfredo Gallego A., España, Editorial Ariel, 1979, p. 355.

<sup>68</sup> Cfr. Juan Ferrando Badía, op. cit., p. 80.

participación directa o indirecta es asunto de la naturaleza jurídico-política de los poderes de los estados miembros. Su participación en la voluntad federal es una consecuencia de su titularidad de un poder constituyente originario, y por ende, de una autonomía constitucional y legislativa ordinaria. El estado miembro para Ferrando Badía, es una entidad pública territorial dotada de autonomía legislativa y constitucional, o bien es una entidad pública territorial dotada de personalidad jurídica originaria y suprema.

En resumen, Ferrando Badía suma sus ideas a las de Prétot, y establece que el estado federal es aquel en el que se encuentra una pluralidad de ordenamientos constitucionales, entre los que figura un ordenamiento constitucional superior, al que se subordina y en el que participan los órganos de los ordenamientos inferiores. Entonces el estado federal es, además de un estado complejo, un estado compuesto. A diferencia de la confederación, el estado federal es una unión de derecho constitucional e interno y no de derecho internacional. En la confederación existen relaciones de coordinación, en tanto que en el estado federal de subordinación. <sup>69</sup>

El federalismo mexicano en sus orígenes fue considera-

---

<sup>69</sup> Cfr. Juan Ferrando Badía, op. cit., pp.80-84.

do como una bandera política, valorada por algunos como la causa de la desunión de algo que ya se estaba desmembrando, y que actualmente permanece como forma de gobierno. Se puede pensar que el estado ha conservado este sistema por razones históricas, jurídicas y políticas, ya que cualquier nación tiene el elemental derecho de organizarse según le interese, puesto que independientemente de los criterios generales, no existe un tipo que sea el modelo universal,<sup>70</sup> es importante no olvidar que las instituciones se van ajustando con la práctica y el desarrollo cultural, económico, jurídico, político y social a cada pueblo.<sup>71</sup>

La doctrina constitucional mexicana con el gran talento que caracteriza a sus máximos exponentes, después de estudiar diversos principios característicos llegan a establecer un concepto acerca del sistema federal.

El Maestro Jesús Reyes Heróles nos dice: "La federación, 'sociedad de sociedades', es una asociación de asociaciones que evita la corrupción interior y el predominio externo. -

---

<sup>70</sup> Jorge Carpizo, Federalismo en Latinoamérica, UNAM, México, 1973, p.26, opina que en México, la idea federal tuvo un tinte marcadamente político porque el federalismo fue la bandera del partido liberal y el centralismo del conservador, lo que hizo que según fuera el partido en el poder, el país tuviera un régimen federal o central; Ibidem. -- p.35, el federalismo no es un sistema estático en el cual se han dado bases permanentes e invariables.

<sup>71</sup> Porfirio Marquet Guerrero, La estructura constitucional del Estado Mexicano, UNAM, México 1975, p.223, "La adopción del federalismo y su particular matiz depende, en nuestro concepto, principalmente de las circunstancias históricas de cada pueblo y su territorio".

Tal la idea clásica del federalismo, de origen europeo, conocida por nuestros constituyentes y a la cual Norteamérica añadió el modelo"<sup>72</sup>

El Maestro Jorge Carpizo, señala en relación al estado federal que lo que crea la federación y a los estados miembros, es la norma suprema, puesto que además les indica lo que pueden hacer. A pesar de las importantes divergencias - que hay de un estado federal a otro, -dice el Maestro- se -- puede establecer un concepto señalando ciertos principios que permiten calificarlo como un estado federal o no. Las entidades federativas son autónomas y sus autoridades no están subordinadas a las federales; éstas pueden establecer ciertos tributos para allegarse recursos y, finalmente, intervienen en el proceso de reforma constitucional. <sup>73</sup>

El federalismo en México constituye una decisión fundamental, una idea primordial y uno de los pilares de nuestro orden jurídico; los estados no son soberanos, porque la soberanía no es divisible; igualmente, poder dividido no es poder; la soberanía es la suma de todo el poder; entonces - el estado federal es un poder, un gobierno, un solo orden jurídico, tal y como acontece en un estado unitario pero - con descentralización política. <sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Jesús Reyes Heróles, Discurso pronunciado En la ceremonia conmemorativa del CL aniversario de la suscripción de la Constitución Federal de 1824, en el "Año de la República Federal y del Senado" 4 de octubre de 1974.

<sup>73</sup> Jorge Carpizo, op. cit., pp.15-17

<sup>74</sup> Cfr. Jorge Carpizo, Estudios Constitucionales... op.cit. p.96

La descentralización política es la que diferencia a un estado federal de otro central, ya que el poder no se encuentra únicamente en el centro, sino también en las provincias, las cuales están facultadas para tomar decisiones políticas en la esfera de su competencia.<sup>75</sup>

Para el Maestro Ignacio Burgoa, la concepción jurídica política del "estado federal, es la entidad que se crea a través de la composición de entidades o estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos"; no existe diferencia esencial con un régimen central, ya que el grado de autonomía con que cuenten las entidades federativas será lo que determine si un estado es o no federal.

El Maestro Burgoa afirma que un estado federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre sí. De ahí que el proceso formativo de una federación, o hablando con más propiedad, de un estado federal, deba desarrollarse en tres etapas sucesivas, constituidas, respectivamente, por la independencia previa de los estados que se unen por la alianza que concertan entre sí y por la creación de una entidad distinta y coexis-

---

<sup>75</sup> Jorge Carpizo, Los sistemas federales del Continente Americano, FCE-UNAM, 1972, pp.473-477; Véase también Jorge Carpizo, Diccionario Jurídico Mexicano, Vol.IV, UNAM, 1981, pp.116-118.

tente con ellas, derivada de dicha alianza. La independencia previa de estados soberanos, la unión formada por ellos y el nacimiento de un nuevo estado que los comprenda a todos sin absorberlos importan los tres supuestos lógico-jurídicos y prácticos de la creación de un estado federal o federación.<sup>76</sup>

Indudablemente, tal parece que esa fue la idea de establecer este sistema; en nuestra doctrina el Maestro Burgoa excluye el concepto "soberanía de los estados", y únicamente habla de "autonomía".

Felipe Tena Ramírez, dice que el estado federal ocupa un sitio intermedio entre un estado unitario y una confederación de estados, y en la federación, los estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, y subsisten como entidades jurídicas con cierta autonomía, ya que en las relaciones internacionales esos estados no existen, pues depositan su soberanía externa sólo en el gobierno central.

Como consecuencia a las entidades federativas no les asiste la mencionada soberanía de que habla el artículo 40 de la norma suprema. El contraste en la realidad nacional de tendencias francamente centralistas, y la teoría del sistema federal, acogido por motivos predominantemente políticos, ha puesto en tela de juicio la existencia misma del fe-

---

<sup>76</sup> Ignacio Burgoa, Evolución de la Idea Federalista, en México: 50 Años de Revolución, FCE, México, p. 184

deralismo en México.<sup>77</sup> Lloyd Mecham, citado por Tena Ramírez dijo: "el federalismo jamás ha existido en México. Es un lugar común indiscutible que la nación mexicana ahora y siempre ha sido federal tan sólo en teoría; actualmente y siempre ha sido centralista".<sup>78</sup>

Tena Ramírez concibe al federalismo como un fenómeno de descentralización. Considera como elementos constitutivos del estado federal la autonomía otorgada a los estados miembros, así como la participación de éstos en la formación de la voluntad federal de manera directa.<sup>79</sup>

Suscribiendo su opinión, la soberanía consiste en la autodeterminación plena y la autonomía presupone una zona de autodeterminación con limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas, impuestas por la Constitución Federal. La autonomía se manifiesta en las constituciones locales.

La participación en la formación de la voluntad federal, es la tarea que tienen las entidades federativas, o sea, revisar la Constitución General de la República. Es interesante subrayar que Tena Ramírez no señala como signo elemental del estado federal al senado, ya que es suficien-

---

<sup>77</sup> Benjamín Retchkiman, en *Revista Proceso* No.210, de 10 de noviembre de 1980, declaró que en México nunca ha existido un Gobierno Federal. De de el punto de vista político, hay un partido que determina las condiciones generales en que se mueve el país.

<sup>78</sup> Felipe Tena Ramírez, op. cit., p.112.

<sup>79</sup> Felipe Tena Ramírez, op.cit., pp.108-142.

te -dice- con que participen las legislaturas locales, quienes dejan a salvo el principio federativo.

Otro concepto sobre el federalismo, puede decirse que es el sistema por el cual se rigen diversos países, tanto del continente euroasiafricano como del latinamericano y que conservan sus peculiaridades, particularidades, idioma, costumbres, derecho y que a su vez se pueden administrar por un gobierno y un congreso general o parlamento propios, pero subordinados en ciertos aspectos de la vida pública a un estado central, cuya mayor o menor fuerza tipifica el grado o tipo de federalismo del país de que se trate.

Puede decirse también que es la unión de varias naciones que deciden ciertas formas de acción común, como la representación en el extranjero, política exterior común, consejos comunes de ministros, reducción de tarifas aduaneras, o simple supresión de ellas, ciudadanía común, etcétera. Como opción, o como camino futuro, el federalismo trata de la unión de grandes grupos de naciones (como Europa) o incluso de una federación mundial. Ciertos organismos ya creados son el embrión posible de esas federaciones: la OTAN, el Mercado Común Europeo, las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, entre otros muchos, se pueden considerar como federales.

Los partidarios del federalismo pueden presentar ciertas contradicciones; por ejemplo, en los países fuertemente

centralistas defienden el federalismo interior explicando que es necesario crear unos organismos intermedios entre el ciudadano y el estado, y los partidarios del federalismo internacional lo son por la tesis de que hay que eliminar obstáculos e intermediarios entre las naciones de un mismo denominador común.

Aunque en el lenguaje diario frecuentemente se da un mismo concepto a "federación" y "confederación", tienen matices distintos; la "federación" indica la existencia de lazos más estrechos y mayor centralismo que la "confederación". Ambas ideas son de procedencia anarquista y del socialismo utópico: los primitivos federalistas pretendían la disolución absoluta del estado para ser sustituido por federaciones, y aún por una federación de federaciones cuya verdadera unidad fuera el individuo. Evidentemente, las pretensiones consideradas actualmente como federalistas son muy distintas y se tiende más bien a la federación por los grandes intereses capitalistas y económicos: las llamadas "empresas trasnacionales", por ejemplo, responden a un federalismo supranacional estrictamente capitalista.<sup>80</sup>

#### B) Características del sistema federal.

Los diversos sistemas políticos de gobierno que adoptan en su estructura el federalismo, difieren entre sí en

---

<sup>80</sup> Eduardo Haro Tecglen, Diccionario Político, 6a. edición, España - Editorial Planeta, pp.157-158.

muchos aspectos, aunque existen algunas características o principios que les son comunes.

Los principios del federalismo son autonomía y participación, dice el maestro español Ferrando Badía, pues la aspiración básica radica en la formación de unidades amplias, cuya existencia misma postula la de las unidades menores, - mantener su carácter originario y la libertad de acción - coordinada. <sup>81</sup>

El federalismo se realiza mediante el juego de los - principios autonomía y participación. Por el primero se entiende que los estados federados conservan su amplia libertad para gestionar sus propios asuntos, lo que en el ámbito político se traducirá en el auténtico carácter de estado - miembro. Por el principio de participación se explica por las entidades que componen la federación y que conforman - las decisiones que se adoptan para la unión federal.<sup>82</sup>

Apoyando la tesis de Lucas Verdú, Ferrando Badía sostiene que lo elemental en el federalismo es la aspiración - de integrar la espontánea formación de los grupos sociales, en una integración mayor, donde se reconozcan y se respete el carácter originario y autónomo. <sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Cfr. Juan Ferrando Badía, El Estado Unitario, El Federal y el Estado Regional, España, Ed. Tecnos, 1978, p.77.

<sup>82</sup> Cfr. Ibidem, p. 78

<sup>83</sup> Cfr. Ibidem, p. 78

De las características antes descritas puede decirse, con respecto a la autonomía, que es esencial, ya que sin ella, los estados miembros perderían su carácter estatal y la organización federal no podría distinguirse en un estado unitario complejo. De la ausencia de participación surgiría un derecho de subordinación y no de colaboración; en este caso, la federación se confundiría con otras uniones políticas desiguales, como el vasallaje o el protectorado. Si las colectividades asociadas no participan a través de sus representantes, en la constitución de los órganos federales y en la elaboración de sus decisiones, no puede existir un verdadero federalismo.<sup>84</sup>

Para García Pelayo "el estado federal se caracteriza por una específica estructura de las relaciones jurídicas de coordinación, subordinación e inordinación, en lo que se manifiesta la unidad dialéctica de las dos tendencias contradictorias de unidad y diversidad, de cohesión y participación".<sup>85</sup>

Para Duverger "el federalismo tiende en principio a conferir el máximo de autonomía, en el interior del estado, a las comunidades locales más reducidas, como los municipios, departamentos, regiones, etcétera". Cuando esta autonomía -

---

<sup>84</sup> Cfr. Ibidem, p.78

<sup>85</sup> Citado por Juan Ferrando Badía, op. cit. p.98.

se limita, afirma Duverger, se puede hablar de la descentralización, y, cuando crea verdaderos Estados autónomos en el interior del Estado federal-nacional, entonces puede hablarse de un federalismo propiamente dicho. La idea de Duverger se resume a que la característica básica del federalismo es la autonomía".<sup>86</sup>

Kelsen dice que "el estado federal se caracteriza por el hecho de que los Estados miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, es decir, por el hecho de que el órgano legislativo de cada Estado miembro es competente en relación con materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad, de tal manera que los mismos estados miembros pueden realizar, por medio de leyes, cambios en sus propias Constituciones".<sup>87</sup>

Esta autonomía Constitucional de los estados miembros, señala Kelsen, es limitada, porque dichos estados se encuentran ligados por ciertos principios constitucionales de la constitución federal.<sup>88</sup>

Las características del estado federal, dice el Maestro Burgoa, son la autonomía democrática; la autonomía constitucional; la autonomía legislativa, administrativa y judicial;

---

<sup>86</sup> Maurice Duverger, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, España, Ed. Ariel, 5a. ed., p.55.

<sup>87</sup> Hans Kelsen, Teoría General del Derecho y del Estado, Traducción Eduardo García Máynez, México, UNAM, 2a.ed., 1979, p.378.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p.378

y, en la participación de los Estados en la expresión de la voluntad nacional.<sup>89</sup>

Dice el Maestro Burgoa, la autonomía democrática, consiste en la designación de sus propios órganos de gobierno; y la autonomía constitucional, se refiere al derecho a organizarse jurídica y políticamente cada entidad federada -- dentro de los lineamientos constitucionales; la autonomía legislativa, administrativa y judicial, siempre que no invada lo concerniente a la esfera federal; la participación de las entidades federativas se da mediante la expresión de la voluntad nacional a través de la designación de dos senadores por cada una de ellas y de su intervención en el proceso de reforma y adiciones a la Constitución Federal.<sup>90</sup>

El Maestro Jorge Carpizo, señala que las características de un estado federal son las que permiten calificar si un estado es o no, federal.

a)"Una constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas.

---

<sup>89</sup> Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit.p.379

<sup>90</sup> Ignacio Burgoa, op. cit., pp.373-381.

- b) Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno.
- c) Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades de carácter federal.
- d) Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades, y
- e) Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional"<sup>91</sup>

"Lo que caracteriza al Estado Federal es una gran descentralización política, la cual emana de la constitución, obra del pueblo; luego el pueblo es quien atribuye las competencias federales y las locales" <sup>92</sup>

Por último, la Enciclopedia Británica sobre las características del Estado Federal dice: a) que la relación federal debe establecerse en un convenio perpetuo de unión, o más bien en una constitución escrita, b) que en la constitución federal deberá establecerse una plena distribución del poder, que en otros términos constituye la no centralización, y c) que debe existir una división territorial del poder, con el propósito de asegurar cierta neutralidad, igualdad y representación de los diversos grupos de la nación.

<sup>91</sup> Jorge Carpizo, La Constitución..., op.cit.p.239-240, También Federalismo en Latinoamérica, México, UNAM, 1973, pp.16-17.

<sup>92</sup> Ibidem., p. 237

C) La Naturaleza Jurídica del Federalismo. - García Pelayo sostiene que la doctrina no se ha puesto de acuerdo todavía sobre la naturaleza jurídica del estado federal. Algunos juristas han sostenido teorías opuestas en torno a esta cuestión. Algunos autores, como Calhoun, Seydel, negaban al estado federal el carácter de estado, reconduciéndole a una especie de confederación. Por el contrario otros autores como Zorn, Borel, Le Fur, atribuían naturaleza de estado únicamente al estado federal<sup>93</sup>.

Ferrando Badía opina en el mismo sentido que García Pelayo; la doctrina no se ha puesto de acuerdo; sin embargo, la mayoría de los autores se inclina por la naturaleza estatal, tanto de los estados miembros como del estado federal. Actualmente existen dos teorías que son las dominantes. a) La de los que sostienen que el estado federal es la única organización estatal y no los estados miembro. Entre otros exponentes, están Donati, Durand, Mouskhély, Kunz, etc., y b) la teoría, dominante de aquellos que afirman que el estado federal es un estado compuesto, una unión de estados regulada por el derecho estatal; sus exponentes son Carré de Malberg, Santi Romano, Biscaretti Di Ruffia, Balladore Pallieri, entre otros<sup>94</sup>.

Para explicar la naturaleza jurídica del estado fede--

---

<sup>93</sup> Citado por Juan Ferrando Badía, op. cit., pp. 83-84

<sup>94</sup> Cfr. Juan Ferrando Badía, op. cit., pp. 83-84

ral, García Pelayo ha clasificado las opiniones de la doctrina en seis categorías, a saber: 1) teoría de la doble soberanía, 2) teoría que niega la realidad jurídica del estado federal, 3) teoría que establece como único Estado, el estado federal, 4) teoría que sostiene como único estado soberano a la federación, sin negar a sus miembros el carácter de estados 5) teoría de las tres entidades, y 6) teoría que concibe al estado federal como forma avanzada de descentralización<sup>95</sup>.

Brevemente nos proponemos resumir estas teorías a fin de explicar la Naturaleza del Estado Federal<sup>96</sup>.

1) Teoría de la doble soberanía o cosoberanía.- Esta es la tesis originaria de Norteamérica. En ella se produce para el estado federal el reparto de la soberanía y de las competencias entre el estado central y las entidades federativas. Estos son soberanos en sus campos de acción, y existe una coexistencia de dos poderes iguales y coordinados.

García Pelayo comenta que la federación y los estados son soberanos, dentro de sus respectivas competencias; luego entonces, se da la coexistencia de dos poderes iguales y coordinados. Aunque afirma que esta tesis entra en contradicción con la doctrina de unidad del estado y de la indivi

---

<sup>95</sup> Cfr. Ibidem., op. cit., pp. 85-86

<sup>96</sup> Cfr. Ibidem., pp. 84-90

sibilidad de la soberanía.

La tesis de la cosoberanía, es difundida ampliamente en Europa por Tocqueville, y encuentra a sus exponentes en el federalista, quienes decían: la completa consolidación de los estados dentro de una soberanía nacional implicaría la absoluta subordinación de las partes, y los poderes que se les dejaran estarían siempre subordinados a la voluntad general. Pero como el plan de convención tiende solamente a conseguir una consolidación o unión parcial, los gobiernos de los estados conservarían todos los derechos de la soberanía que disfrutaban antes y que no fueran delegados de manera exclusiva a los Estados Unidos.

2) Teoría que niega la realidad jurídica del estado federal.- Esta teoría que niega radicalmente la realidad jurídica del Estado Federal, es un concepto imposible o inconcebible, porque carece del elemento esencial del estado, la soberanía. Para esta tesis no pueden coexistir dos soberanías, porque, o radica en el poder central, estado unitario, o en los estados que integran la unión, confederación. Esta tesis la defendieron Calhoun en América y Seydel en Alemania.

3) Teoría que establece como único estado, el estado federal.- Aquí se establece que en la federación, los estados han renunciado a su soberanía a favor del poder central, de tal modo que reciben el ejercicio de algunos derechos so

beranos. Entonces, el estado federal, desde el punto de vista de la soberanía, no se distingue substancialmente de un estado unitario. Al respecto Zorn afirmó que sólo la unión es soberana y es estado, en tanto que las entidades federativas no son ni soberanas ni son estado. Herman Heller se adhiere a esta tesis, señalando que el estado federal es el verdadero estado, porque los estados miembro carecen de decisión, no tienen decisión soberana y no gozan de autonomía constitucional.

4) Teoría que sostiene como único estado soberano a la Federación, sin negar a sus miembros el carácter de Estados. Laband plantea esta tesis, sosteniendo que en un estado federal, la soberanía le compete a la federación; sin embargo, los miembros conservan el carácter de estados. Jellinek establece que hay estados soberanos y no soberanos, pues lo que caracteriza a un estado no es la soberanía, sino el poder originario de mandar, es decir, que este poder no sea derivado. Por tanto la situación en el estado federal es la siguiente: en la medida en que prevalezca la soberanía de la federación, pierden los estados miembro su carácter de estados y desaparecen las diferencias que los separan entre sí, razón por la cual hay un territorio y una población federales. Verdross, parte del supuesto de que la soberanía no es elemento esencial del Estado, y que se caracteriza sólo por un poder independiente.

5) Teoría del tercer término.- Gierke considera que el estado federal es una unidad soberana de una nación. Es una totalidad que representa la síntesis orgánica de la federación y sus miembros.

Las relaciones entre confederación y estado federal, son de derecho internacional, dice García Pelayo porque los miembros limitan sus competencias en el aspecto material y dejan un ámbito libre para el estado central. El estado federal está junto a los estados miembro, pues tan soberano es el uno como los otros y, por consiguiente, no están en relaciones de supra y subordinación, sino de coordinación. En consecuencia, se tienen dos estados parciales igualmente soberanos, cuya complementación y unidad sólo puede lograrse por medio de una relación recíproca, así las competencias entre el estado federal y los estados miembro son partes integrantes materiales de las constituciones de ambos y la conexión de ambos órganos jurídicos se verifica por el reenvío de uno a otro.

De este modo, afirma García Pelayo que el estado federal es el resultado de los recortes de una pluralidad de órdenes jurídicos, es una voluntad producida por la vinculación de estos recortes.

García Pelayo dice también que más claridad y sistematización tiene la doctrina de los tres órdenes expuesta por Kelsen. Está de acuerdo en que la federación y los estados

miembro no están en relación de supra y subordinación, sino de coordinación. El orden jurídico de los estados miembro - y el orden jurídico de la confederación son uno y otro, órdenes parciales, pues sus competencias no se extienden más que a determinadas materias, a lo que se une, en lo que respecta a los estados miembro, la limitación del ámbito de validez territorial.

6) Teoría que concibe al estado federal como forma avanzada de descentralización.- Kelsen sostiene que el estado no es sino el grado de descentralización política más elevado. Esta teoría de la descentralización extrema ha sido defendida también por autores como Kunz, Eisenmann, Durand, Mooskhély, entre otros.

Mooskhély sostiene que el estado federal es un estado que se caracteriza por su descentralización de forma especial y de grado más elevado, que se compone de unidades -- miembros dominadas por él, pero que poseen autonomía constitucional y participación en la formación de la voluntad federal distinguiéndose de este modo de todas las colectividades públicas inferiores.

García Pelayo dice que la concepción del estado federal como estado descentralizado marca por sí sola una decisiva diferencia entre la idea del estado federal como forma próxima a la confederación y la idea de dicho estado (el federal) como especie particular del estado unitario descen--

tralizado.

Para García Pelayo el estado no se distingue sustancial o cualitativamente de la descentralización regional, porque es un grado superior caracterizado capitalmente por la autonomía constitucional y la participación en la legislación central.

El Maestro Jorge Carpizo, en su ya consagrada obra La Constitución Mexicana de 1917, examina seis teorías que explican la naturaleza jurídica del Estado Federal y que representan momentos decisivos en la evolución de la naturaleza del estado federal<sup>97</sup>.

1) Teoría de Tocqueville. Cuando Alexis de Tocqueville viaja por Estados Unidos de Norteamérica y se percata de su organización estatal, desconocida en Europa, la difunde, llamando la atención de los europeos sobre este nuevo sistema, que ya había sido puesto de relieve por el Federalista. El francés Tocqueville afirmó que en Norteamérica existían dos gobiernos completamente separados y casi independientes: por una parte, los estados federados soberanos, (sus competencias eran la instancia decisoria suprema), y por otra, un estado soberano, la federación (ella era también dentro de su competencia, la instancia suprema). Luego, la soberanía se hallaba dividida en federación y en estados miembro<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> Jorge Carpizo, La Constitución..., op. cit., pp. 232-239

<sup>98</sup> Jorge Carpizo, op. cit., p. 232

Por esta razón se le ha llamado la teoría de la cosoberanía.

Tocqueville pensó que la distribución de competencias podía realizarse de tres formas: a) enumerar las competencias de federación y estados, sistema peligroso porque al surgir una necesidad no enumerada no existiría autoridad competente para resolver; b) señalar las competencias de los estados, con lo que cualquiera otra correspondería a la federación, y éste sistema no era aceptado por el celo de los estados, y c) se señala a la federación cuáles son sus atribuciones y todas las demás competencias recaen en los estados, en virtud de que son los titulares originarios del poder político. Este último sistema es el que adoptó la Constitución Norteamericana.

2) Teoría de Calhoun. La base de esta teoría es la indivisibilidad de la soberanía, porque si para explicar el sistema federal se dice que es la coexistencia de dos poderes iguales y coordinados, no se logra tal explicación, porque va contra la realidad y contra la idea de soberanía que es única e indivisible. Esta teoría, según Calhoun, tenía como objetivo justificar la separación de los estados del Sur de Norteamérica, y, según Seydel, defender a Baviera contra el Reich<sup>99</sup>.

---

<sup>99</sup> Cfr. ibidem , p. 233

Estos autores afirmaron que el estado federal no existía, y la soberanía tenía que atribuirse a cualquiera de las dos posibilidades, federación o estados particulares. Entendieron equivocadamente que el estado federal es una simple confederación. De igual modo establecieron que las competencias federales no son más que competencias delegadas por los estados particulares y ejercidas por ellos, que generan dos consecuencias; derecho de anulación y de segregación. Por el primero, los estados pueden anular todos los actos de la federación y, por el segundo, un estado puede decidir libremente cuándo va a abandonar la unión<sup>100</sup>.

3) Teoría de Jellinek. Este autor expuso una teoría nueva, que tenía como propósito justificar una situación política. En 1870 al vencer los germanos a Napoleón segundo, y crearse el imperio alemán, surgieron entre el pueblo los pequeños principados y la inquietud de su desaparición como estados. Cuando los congresos preguntaron si ya no eran estados, Jellinek y Laband respondieron que hay estados soberanos y no soberanos, ya que la soberanía no es característica esencial del estado, pero sí lo son las relaciones de dominación. Este último define al estado federal como un estado soberano formado por una variedad de estados, pero estos estados miembros son no soberanos, a pesar de que la Constitución atribuye a los órganos de estos estados una

---

<sup>100</sup> Cfr. Ibidem, op. cit., p. 233

participación mayor o menor en la soberanía, o sea, en el -  
ejercicio del poder<sup>101</sup>.

Los estados particulares son estados únicamente dentro de la esfera en que están libres del poder federal. Porque dominar es una actividad necesaria del Estado; sólo es Estado una asociación en cuanto puede dominar. El estado miembro, por tanto, es estado si no se halla sometido al poder del estado federal, y pierde el carácter de tal en cuanto queda sometido al poder de éste. El estado miembro sólo existe en cuanto tiene el derecho de exigir prestaciones de -- aquél y a participar en el ejercicio de su soberanía. Los miembros del estado federal participan e integran la soberanía de la federación y no son estados propiamente dichos, - sino órganos del estado federal.

La teoría de Jellinek consiste en que la federación es el único estado soberano, pero sin negar a los miembros de ella la característica de estado. El pensamiento de Jellinek, en su esencia, coincide con el de Tocqueville, pues analizando detenidamente la teoría se encuentra una división de soberanía. La idea de dominación establecida por Jellinek no perfila las notas de un estado libre; luego, su pensamiento implica una división de la soberanía<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> Ibidem., op. cit., p. 234

<sup>102</sup> Ibidem., op. cit., pp. 234-235

Es importante poner de relieve la idea que sobre soberanía propone el Maestro Carpizo, y que se resume en estas palabras: Poder dividido no es poder, luego la suma de poder constituye la soberanía<sup>103</sup>.

4) Teoría de Wilson. En esta nueva teoría, formulada por Wilson, ex-presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, se establece que al crearse la Constitución Federal se pretendía una unión débil porque no se deseaba sacrificar la autonomía de los estados. Sin embargo, son los acontecimientos del siglo XIX, los que perfilan de distinto modo la nacionalidad de ese pueblo.

Así, la idea que se tenía sobre la importancia de los estados miembros fue sustituyéndose por el concepto nación, que triunfa cuando los estados del norte vencieron a los del sur, creándose la convicción de que era imposible la segregación de un miembro de la unión.

Esta idea de nación como unidad fue lo que permitió formar un vínculo de solidaridad entre hombres muy diferentes en pensamientos, costumbres, religiones, lenguas y razas. Este concepto es igual, en opinión del Maestro Carpizo, al que expuso Crossman, como: un pueblo que vive bajo un gobierno central único lo suficientemente fuerte para mante-

---

103

ner su independencia frente a otras potencias.

En lugar de mirar al gobierno de los estados particulares y al gobierno central como dos gobiernos, los empezamos a considerar como dos partes de un mismo gobierno, es decir, se deja de ver al estado como dos estados, como dos gobiernos, para percibir que el estado federal es un solo gobierno, pero doble, o sea que la naturaleza del Estado Federal consiste en ser un gobierno doble.

En resumen dice el Maestro Carpizo, el planteamiento de Wilson es de sumo interés, porque ya no se considera al estado federal como dos estados, ni como dos gobiernos, sino como una unidad formada por dos partes distintas pero no separadas. La importancia del pensamiento de Wilson fue haber visto que el estado federal no está dividido, sino que forma una unidad como cualquier otro estado<sup>104</sup>.

5) Teoría de Dabin. Jean Dabin concibió al estado federal como una forma de descentralización política, y establece que el rasgo esencial de ésta es la participación o colaboración dentro de una señalada esfera con el poder político del estado. La descentralización, afirma, nace cuando ese grupo se eleva al nivel de órgano de derecho público y coopera con el estado a la realización del bien público. La ventaja de la descentralización consiste en que aligera a -

---

<sup>104</sup> Ibidem , op. cit., pp. 235-236

la federación de una serie de ventajas de interés público, - pero que las autoridades locales realizan mejor que ella con más competencia y menores gastos. Este sistema da satisfacción a un principio de elevada moralidad, porque, al asociar a los grupos en la realización de tareas propias, el poder - está demostrando su respeto para la persona humana.

El sistema federal, señala Dabin, es un régimen complejo de gobierno en el que hallamos combinadas dos soluciones enlazadas con dos aspectos diferentes de la teoría del poder: por una parte, una solución de descentralización muy amplia en beneficio de las colectividades componentes (estados, países, cantones); por la otra, una solución de participación - de las colectividades mismas en el gobierno del estado federal.

Dabin distingue entre descentralización política y descentralización administrativa; la primera es obra del pueblo, y emana de la Constitución; luego el pueblo es quien atribuye las competencias federales y las locales. En tanto que - cualquier estado federal puede tener una fuerte centralización administrativa, por lo que la nota de descentralización administrativa no es característica del estado federal<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> Ibidem , op. cit., pp. 236-237

6) Teoría de Hans Kelsen. Establece que la nota esencial del estado federal es la descentralización, y plantea la teoría llamada de los tres círculos estatales. Deben distinguirse tres elementos en todo estado federal: 1) la Constitución, que establece la unidad del orden total, y es norma válida en todo el territorio, y el estado federal es la personificación de la Constitución, b) el orden jurídico federal, y c) el orden jurídico de las entidades federativas.

La federación y las entidades federadas están coordinadas y no hay entre ellas ningún vínculo de subordinación; tanto la una como la otra deben su existencia a la Constitución. Para Kelsen, el estado federal es similar al unitario, siendo la noción de descentralización lo que diferencia a un estado de otro. La descentralización se refiere al poder mismo, y las entidades federativas gozan de autonomía constitucional.

El Maestro Carpizo al expresar el concepto de estado federal; plantea que "hay divergencias importantes de un estado federal a otro, aunque tengan las características que los determinen como tal". "Un Estado Federal es similar a uno central: la Unidad del Estado es la Constitución, pero la estructura de esa ley es diferente; en el sistema federal la norma suprema crea dos ordenes subordinados a ella pero que entre sí están coordinados". "Es decir, esos ordenes -el federal y el de las entidades federativas- existen

por mandato constitucional y ellos no pueden contravenir - las disposiciones de la ley creadora, que les otorga su competencia y expresa lo que el orden federal puede realizar y lo que las entidades federativas pueden efectuar"<sup>106</sup>.

En el estado federal, "las entidades federativas son - autónomas porque poseen un margen libre de actuación dentro del marco señalado en la norma cúspide de ese orden jurídi- co: la Constitución del Estado Federal". Por tanto las autoridades de los estados miembros no se encuentran subordina das a las federales, sino que dentro de su competencia son libres<sup>107</sup>.

En lo que se refiere a la distribución de competencias que realiza la constitución del estado federal existe una - que es de especial importancia, "la de índole económica que se concretiza en la facultad tributaria: las entidades fede rativas pueden imponer contribuciones; es decir, allegarse recursos para satisfacer sus necesidades. La posesión de - esos haberes les debe dar independencia de decisión y ac--- ción a las entidades federativas dentro del marco constitu- cional"<sup>108</sup>.

Hasta cierto punto los estados miembros tienen asegura

---

<sup>106</sup> Jorge Carpizo, La Constitución..., op. cit., p. 238

<sup>107</sup> Ibidem, p. 239

<sup>108</sup> Ibidem, p. 239

das sus facultades ya que las reformas de la constitución - del estado federal se deben realizar tanto con la intervención de la federación como la de las entidades federativas. En síntesis, puede decirse que históricamente "existió una verdadera confusión terminológica y como no se precisaba - con exactitud cuál es la naturaleza del estado federal, se incurrió, si se examina el precepto número 40 con el monóculo de un hombre del siglo XX, en una serie de errores"<sup>109</sup>.

"Podemos asentar que en los términos amplios del artículo 41 constitucional cabe la tesis moderna de la naturaleza jurídica del estado federal: la descentralización política"<sup>110</sup>.

La naturaleza jurídica del Estado Federal Mexicano, analizada únicamente con el artículo 40 constitucional sería errónea; la soberanía es indivisible y corresponde al pueblo, no a las entidades federativas; por tanto la probable contradicción se resuelve a favor del artículo 39 de la Norma fundamental. Resalta el artículo 41 de la Constitución Federal en el cual encuadra la tesis de la descentralización política, y se reafirma la idea de que el pueblo ejerce su soberanía..., conforme al precepto 39 de la Norma de Normas<sup>111</sup>.

---

<sup>109</sup> Jorge Carpizo, Estudios Constitucionales, op. cit., p. 95

<sup>110</sup> Jorge Carpizo, Ibidem., p. 96

<sup>111</sup> Cfr. Jorge Carpizo, Ibidem, p. 96

"La Naturaleza jurídica del Estado federal mexicano se encuentra establecida en los artículos 40 y 41 de la ley su prema del país"<sup>112</sup>.

El Maestro Burgoa, en su tratado de Derecho Constitucional, señala que desentrañar la naturaleza del estado federal es una necesidad que no sólo obedece a un afán de especulación teórica, sino que se hace indispensable para conocer los criterios y estar en posibilidad de juzgarlos; para explicar determinados fenómenos que aparentemente tienden a desvirtuar en la realidad política las concepciones clásicas y tradicionales del régimen federal<sup>113</sup>.

El Maestro Burgoa ha dicho que el estudio de la naturaleza jurídica del estado federal se ha enfocado desde diversos puntos de vista por la doctrina de derecho público. Se ha llegado a sostener -dice- que dentro de un régimen estatal federal existen dos soberanías: la de las entidades federativas y la del estado federal. Esta tesis, que se llama de la cosoberanía confirma que los estados, al unirse en una federación, crean una entidad distinta de ellos con personalidad jurídico-política propia, dotado de órganos de gobierno, cediendo parte de su soberanía en aquellas materias sobre las cuales hayan renunciado, para depositar el "poder

---

<sup>112</sup> Jorge Carpizo, Diccionario Jurídico..., Vol. IV, op. cit., p. 116

<sup>113</sup> Cfr. Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., pp. 375-376

soberano cedido" en un nuevo estado.

La doctrina de la cosoberanía, que más adelante el -- Maestro Burgoa establece que es insostenible jurídicamente, apunta dos fenómenos jurídico-políticos en la formación federal, a saber: la creación, por la voluntad de las entidades que se unen, de un nuevo estado, el federal, y la adscripción a éste de determinadas materias sobre las que deba desplegar su poder de imperio. De esta manera, la "soberanía" del estado federal se forma por la recepción de las "soberanías" fraccionadas de las entidades que decidieron constituirlo, reservándose éstas su respectiva "soberanía" en las materias de gobierno administrativo, judicial y legislativo, que no hubiesen expresamente renunciado.

La teoría de la cosoberanía se funda en un error insalvable, porque la soberanía es una e indivisible y se traduce en el poder que tiene el pueblo de un estado para autodefinirse y autolimitarse sin restricciones heterónomas de ninguna índole. En otros términos, se dice que un estado es "soberano" porque su pueblo, sin sujetarse a ninguna norma que él no haya creado o aceptado voluntariamente, tiene la capacidad de establecer su propio modo de ser político, jurídico, económico o social (autodeterminación) y de fijar los cauces limitativos a su poder (autolimitación). Ahora bien, al concertarse el pacto federativo y al consignarse éste en la constitución federal, el último acto de soberanía

nía que los estados federados realizan, ya como instituciones jurídico-políticas supremas, consiste precisamente en formar a la nueva entidad y en organizarla, dejando después de ser soberanos para mantenerse autónomos. Esta metamorfosis se comprende porque, merced a la supremacía constitucional y a la de las leyes federales, los estados ya no tienen la facultad de autodeterminarse sin restricciones heterónomas, pues cualquiera sea el régimen interior que adopten, deben ajustar su estructuración política y jurídica a ciertos principios o reglas superiores, como son los implantados en los ordenamientos federales<sup>114</sup>.

De esta forma el Maestro Burgoa establece que la soberanía y la autonomía son, pues, dos conceptos diferentes. La primera, como lo hemos dicho, es sobre todo capacidad de autodeterminación, o sea, un estado es soberano en la medida que pueda organizarse y limitarse a sí mismo, sin estar constreñido para ello a acatar reglas o principios que emanen de una potestad jurídico-política ajena.

Por el contrario, la autonomía expresa la facultad de "darse sus propias normas" pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando siempre principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de una voluntad ajena. Es por ello por lo que los estados que for-

---

<sup>114</sup> Ibidem, op. cit., pp. 375-377

man una federación son autónomos, en el sentido de que, en ejercicio de las facultades que real o hipotéticamente se reservaron, pueden organizar su régimen interior y encauzar su conducta gubernativa dentro de él, pero siempre sobre la base del respeto a las normas federales.

Dice el Maestro Burgoa que si las entidades federadas no son soberanas, tampoco son libres ni independientes, ya que la libertad y la independencia en un sentido político no son sino aspectos primordiales de la soberanía.

Con los argumentos expresados, se llega a la conclusión de que no puede sostenerse la tesis de la cosoberanía en un estado federal, porque sólo hay una que es la nacional. El estado federal no es soberano, porque el único soberano es el pueblo ya que en caso contrario se tendría que aceptar que el pueblo no es soberano y esto no es posible<sup>115</sup>.

Como ya se dijo, el Maestro Burgoa rechaza en la naturaleza jurídica del estado federal que las entidades federativas sean soberanas; por tanto, la doctrina de derecho público ha recurrido a otros criterios. Entre ellos destaca el hecho de que sólo al estado federal corresponde la soberanía, pero los estados miembros participan en la formación legislativa. Así, las entidades federadas tienen el derecho

---

<sup>115</sup> Cfr. Ibidem , op. cit., pp. 377-378

de designar individuos, como los senadores, para integrar la cámara federal respectiva, la que, junto con la de diputados, constituye el congreso general.

Por otra parte, señala el Maestro Burgoa que se ha argumentado también que para distinguir a un estado federal, las entidades que lo forman tienen injerencia en la reformabilidad de la constitución nacional al través de sus respectivas asambleas legislativas.

En relación con las ideas de concentración y de descentralización se ha pretendido también, afirma el mismo Maestro Burgoa, encontrar el signo peculiar de un estado federal. Por lo que respecta al primero, se afirma que éste se forma por la unión de estados libres y soberanos, mismos -- que ceden a la nueva entidad ciertas y determinadas facultades que antes del pacto federativo les correspondían como potestades inherentes a su respectiva soberanía, reservándose se todas aquellas que no le hubieren transmitido. Y, en -- cuanto a la descentralización, ésta opera en sentido inverso, pues al existir previamente el estado unitario, al organizarse política y jurídicamente otorga o reconoce, en favor de las entidades reales o artificiales que la constituyen, una autonomía para manejar sus asuntos interiores e inclusive para estructurarse.

El fenómeno de la descentralización, dice el Maestro -

Burgoa no puede considerarse como un elemento distintivo y característico por sí solo del estado federal, por la sencilla razón de que también ocurre en un régimen llamado central. Entre la descentralización del estado federal y del estado central, únicamente existe una diferencia de grado. No existe diferencia entre el Estado Federal y el Unitario, más que en el grado de Autonomía<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> Cfr. Ibidem , op. cit., pp. 377-379

## CAPITULO IV

### EL FEDERALISMO MEXICANO

- A) El Acta y la Constitución de 1824
- B) La Constitución de 1857
- C) El Constituyente de 1917

"Una mejor edad no esta detrás de nosotros, esta delante. Nuestros antecesores trabaja ron sabiendo que no la iban a ver; a noso tros nos toca hacer lo mismo. No la vere mos pero abriremos cauces para que nuestros descendientes puedan alcanzarla. Hidalgo y Morelos sabian que, en ciertas circunstan cias, lo difícil es lo que debe intentarse. Ellos se decidieron por lo difícil. Hicie ron con sangre nuestra historia, y la san gre, al transformarse en espíritu nos si-- gue conduciendo".

Jesús Reyes Heróles<sup>117</sup>

Con cuánta sabiduría decía el Maestro Mario de la Cueva que la historia es un manantial inagotable de enseñanzas. Esto o curre sin duda también cuando se trata de los antecedentes históricos de nuestro federalismo mexicano.

El Maestro Jorge Carpizo dijo, "siempre hemos sosteni do que el cabal entendimiento de las instituciones jurídi-- co-políticas necesita de la perspectiva histórica, ya que - sin ésta, es imposible entender que es actualmente el Fede ralismo"<sup>118</sup>. El aspecto histórico es importante, ya que la cuestión federal fue el problema vertebral de México de -- 1823 a 1856, y fue el pensamiento federalista el que inició el movimiento social de 1913 que culminó con la promulga--- ción de nuestra actual Constitución en 1917<sup>119</sup>.

---

<sup>117</sup> Jesús Reyes Heróles, Discurso pronunciado en la ceremonia cívica - conmemorativa del CLXXIV Aniversario del Inicio de la Independencia de México, del 16 de septiembre de 1984.

<sup>118</sup> Jorge Carpizo, en Partidos Políticos en América Latina, México, UNAM p. 7

<sup>119</sup> Jorge Carpizo, Estudios Constitucionales, UNAM, 1980, p. 87

"Toda institución tiene un antecedente histórico, una explicación de sus creadores o de las fuerzas que lo motivaron. La importancia de la Historia Política de un pueblo cada día es mayor. Hay que volver los ojos al pasado para encontrar la explicación y la justificación de muchos principios, que no son sólo obra de las circunstancias, sino aspiraciones o anhelos populares que fracasaron o triunfaron, - en violentos procesos humanos".<sup>120</sup>

Por lo apuntado anteriormente hemos considerado necesario "acudir ahora como nunca a fuentes históricas y de derecho comparado, porque el federalismo es ante todo un fenómeno histórico".<sup>121</sup>

A) El Acta y la Constitución de 1824.- El germen del federalismo mexicano se encuentra en las diputaciones provinciales, figura jurídica diseñada por la Constitución Gacitana de 1812.<sup>122</sup> Antes de transformarse en Estados libres independientes y soberanos, las Diputaciones Provinciales servían para mantener la continuidad del gobierno de la Nueva España, pese a la declaración de independencia de México de su antigua metropoli española (1821) y pese al intento -

---

<sup>120</sup> Emilio Rabasa, La Constitución y la Dictadura, prólogo: Andrés Serra Rojas, 5a. ed., Porrúa, México, 1976, p. XII

<sup>121</sup> Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, 17a. ed., Porrúa, México, 1980, pp. 101-102

<sup>122</sup> Jorge Carpizo, Estudios Constitucionales, UNAM, 1980, p. 87; Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, ed. Porrúa, México, 1979, pp. 386-388

inicialmente frustrado, para constituir al nuevo país, primero estableciendo una junta llamada Soberana Junta Provisional Gubernativa y después, mediante la invitación del -- también llamado primer Congreso Constituyente Mexicano.

Veamos, pues, lo que sucede con estos cuerpos soberanos y la ambición de Iturbide por conocerse emperador, porque aquí está la clave para explicar las motivaciones profundas de las referidas autoproclamaciones en estados de la Diputación Provincial y su vocación federalista.

Las diputaciones provinciales eran cuerpos colegiados que tenían como funciones primordiales las inherentes al Gobierno interior de las provincias. Su integración era de origen democrático indirecto y sus miembros componentes deberían ser nativos o vecinos de la provincia respectiva.

Mediante la Constitución de Apatzingan se reconoció el derecho de las provincias para elegir los diputados que debieran integrar el "Supremo Congreso", luego que estuviesen libres de enemigos algunas provincias. Los insurgentes no sólo abrigaban la idea de que a las provincias se les reconociera como estados de la federación, sino que además, se les concediera participación en el Gobierno Nacional a través de sus representantes.<sup>1 2 3</sup>

---

<sup>1 2 3</sup> Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., pp. 386-388; Jorge Carpizo, Estudios Constitucionales, op. cit., p. 88

El federalismo mexicano fue la respuesta a dos gobiernos centralizados -la colonia y el imperio de Iturbide- que significaron, no solamente un absolutismo, sino, más bien, un despotismo. Así el federalismo nacia en nuestra patria como una ansia de democracia, de gobierno propio y de libertad de los hombres.<sup>124</sup>

El origen y la causa de nuestro federalismo se debió - en gran parte, también, a que ya era una realidad que estaba viviendo el pueblo de México.<sup>125</sup>

En realidad la lucha que se originó "en torno a la organización de una República Central o Federal tuvo dos grandes manifestaciones: primeramente, la actitud de las provincias, que se declararon firmes partidarias del sistema federal y que fueron las que en definitiva resolvieron el problema; y la pugna intelectual y parlamentaria, que se desenvolvió en estudios, proyectos, folletos y discursos, y que concluyó inclinándose por la voluntad de las provincias!"<sup>126</sup>

Las provincias tenían conforme a la Constitución Gaditana, el derecho de formar diputaciones que participarían en el Gobierno Nacional. Este derecho genera una especie de autonomía gubernativa que más adelante defienden con fer

---

<sup>124</sup> Mario de la Cueva, El Constitucionalismo a mediados del siglo XIX, - T.II, UNAM, 1957, p.1240-1242.

<sup>125</sup> Mario de la Cueva, El Constitucionalismo..., op.cit.1239

<sup>126</sup> Mario de la Cueva, El Constitucionalismo..., op. cit. 1238

vor.

Sin embargo, con diversos acontecimientos como la suspensión de la Constitución Doceañista por parte del Virrey Venegas, la reimplantación de la misma por el Virrey Calleja, el Decreto de Fernando VII de 1814 que desconoció la misma Constitución de 1812 y, finalmente, con el levantamiento de Rafael de Riego en 1820 que vuelve a reimplantar el Código Político, se permite que se instalen las diputaciones provinciales faltantes e inicien sus funciones constitucionales. De aquí se desprende que el Federalismo en nuestro país se incubó bajo la vigencia de la Constitución Española de 1812 a través de las diputaciones provinciales que fueron su factor genético.<sup>127</sup>

Las diputaciones provinciales apoyándose en la Constitución de Cádiz, lucharon tenazmente y en ocasiones con violencia para que el Gobierno Central les reconociese su autonomía y existencia, para llegar a implantar en la nueva nación independiente el sistema federal. Llegándose al extremo, de que en algunos casos las diputaciones se erigieron en legislaturas y se proclamaron en Estados libres y soberanos.

En 1821 Iturbide lleno de ambición, proclama el Plan de Iguala mediante el que se restablecía la Constitución de 1812. La tendencia política del Plan con relación a la for

<sup>127</sup> Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional..., op. cit., p. 388

ma estatal, pretendía implantar un régimen monárquico centralizado, un Imperio.

El Maestro Jesús Reyes Heróles dice que en la gestación del federalismo mexicano, deben atenderse, por una parte los factores reales del país que lo llevaron al sistema federal, y por otra al mecanismo intelectual que incitó a muchos liberales a identificar liberalismo con federalismo.<sup>128</sup>

El desenvolvimiento de las diputaciones provinciales, su fuerza y actitud ante el congreso, indicaban que el país para simplemente conservarse tenía que ser federal. Fue la clase media provinciana, la que dentro de la estratificación social que privaba impuso con el apoyo de la masa, la república, representativa y federal.<sup>129</sup>

La centralización del poder trae como consecuencia los medios que operan para la consecución de su delegación. Por que afirma el Maestro Reyes Heróles, quien consigue el título de gobernador por cinco años, queda endeudado por cincuenta y para salir de sus apuros se entrega en manos de unos cuantos.<sup>130</sup>

La geografía, la distancia y las dificultades de comunicación es el argumento físico a favor del federalismo así como el factor humano; la escasez de población, es el principal contra argumento de los centralistas.<sup>131</sup>

<sup>128</sup> Jesús Reyes Heróles, El Liberalismo mexicano, T.I, Los orígenes, FCE, - 2a.ed., 1974, p.357

<sup>129</sup> *Ibidem*, op.cit. p.359-360

<sup>130</sup> *Ibidem*, op.cit. p.363.

<sup>131</sup> *Ibidem*, op.cit. p.364

Las provincias internas de Oriente requieren gobierno propio, autogobierno en realidad, no sólo por la distancia, sino también por razones de seguridad. Por ello, Ramos -- Arizpe, después de solicitar el gobierno descentralizado para las provincias de Oriente precisa la naturaleza del gobierno que solicita. Este tendrá que estar de acuerdo con los principios de la Constitución, operando la descentralización, tanto en materia política, administrativa, como en lo judicial.<sup>132</sup>

La descentralización propuesta en aquella época, tiene a su favor la decidida voluntad de dos pueblos en toda ella, y que la experiencia acredita su utilidad y ventaja. Ramos Arizpe con esta tónica perseguía la descentralización gubernamental como solución a los problemas que presenciaba y de no haber existido la fórmula del federalismo norteamericano, probablemente habría terminado por inventarla, a tal punto - lo aguijoneaban las necesidades de su país y el sistema federal resultaba impuesto por las realidades.<sup>133</sup>

El Maestro Reyes Heróles, después de plantear como avanzó la idea federal y además de tener presente el modelo norteamericano que no pasa desapercibido, establece que la fuerza de las diputaciones provinciales como trasunto de corrientes extensas y profundas, no puede ignorarse ni, y el trans-

---

<sup>132</sup> Ibidem , op.cit. pp.364-366

<sup>133</sup> Ibidem , op.cit. p. 367

curso del tiempo lo demostró, modificarse. Las diputaciones provinciales no es que quisieran ser madrastras de la nación; iban a ser madres de la federación.<sup>134</sup>

El pronunciamiento federal viene de las provincias, el congreso es jalado, es conducido a tal fin. Las provincias buscan en primer lugar, que el Congreso, de constituyentes, pase a ser puramente convocante y lance a la mayor brevedad posible la convocatoria para el Congreso Constituyente. Y en segundo lugar que el Congreso se pronuncie, teórica y prácticamente, por el federalismo.<sup>135</sup>

-El Maestro Reyes Heróles en su clásica obra sobre El liberalismo mexicano, expone como en el inter para llegar al -- Congreso Constituyente de 1824 se emiten diversas bases constitucionales, entre las que destaca, el Pacto Federal del Anáhuac elaborado por Prisciliano Sánchez, y que se constituye en un documento básico del federalismo mexicano, en el mismo se dice que el voto nacional está por el federalismo y que el Congreso también asegura que se haya decidido por este sistema.<sup>136</sup>

La tendencia descentralizadora y la decisión federalista son incontenibles, las provincias empiezan a desconocer al soberano Congreso y, además, a autoproclamarse libres y soberanas.<sup>137</sup>

---

<sup>134</sup> Ibidem ,op.cit.p.372

<sup>135</sup> Ibidem ,op.cit.pp.372-373

<sup>136</sup> Ibidem ,op.cit.pp.373-377

<sup>137</sup> Cfr. op.cit. p.380

Mediante el pacto federal del Anáhuac, se destacan los hechos, la decisión de las provincias que no puede ser detenida y que reclaman el federalismo. El Maestro Reyes Heróles al referirse al mencionado pacto, dice, es posible que desde el punto de vista jurídico se puedan hacer reparos al Pacto Federal del Anáhuac; pero políticamente es un documento magistral.<sup>138</sup>

"Las diputaciones provinciales, desde el Plan de Casa Mata y en virtud de la revolución, tomaron un carácter muy distinto a aquél con que se hallaban investidos en la Constitución de Cadiz. Fueron ellos los que, al adherirse al ejército, desbarataron el trono de un débil soplo".<sup>139</sup>

La historia registra como en un acto por mantener el status, España envió a Don Juan O'Donojú a la Nueva España y éste reconoce en los tratados de Córdoba que reconocían la Independencia Nacional. Se integra, al decir del Maestro Burgoa, la Junta Provisional Gubernativa que recibe facultades amplísimas de los tratados enunciados, que suprimen la autonomía provincial y en consecuencia el inicio del federalismo. Al conocer el Acta de Independencia proclamada para el Imperio de México varias provincias se adhieren al movimiento libertador, previa declaración de su emancipación; el

---

<sup>138</sup> Ibidem , op. cit. p.383

<sup>139</sup> Ibidem , op. cit. p.383

caso de Chiapas que se desprende de la Capitanía General de Guatemala.<sup>140</sup>

El Maestro Carpizo sostiene que el sistema federal fue una necesidad que sirvió para unir lo que se estaba des-- uniendo y que en los últimos años de la Colonia, existió un principio de descentralización política que constituye el - germen del sistema federal mexicano, germen que se encuentra en las diputaciones provinciales.<sup>141</sup>

El nuevo sistema de gobierno que implantaba la Constitu<sup>ción</sup> de 1812, establecía que el Rey nombraría en cada provin<sup>cia</sup> un Jefe superior y que en las provincias habría, en cada una de ellas, una diputación provincial para promover su -- prosperidad. Estas diputaciones se integraban por siete -- miembros que eran electos en forma indirecta por el pueblo. De esta forma se abolía la persona del Virrey y el Jefe polí<sup>tico</sup> sería el único funcionario ejecutivo de la Jurisdicción, quien sería, directamente, responsable ante el Rey.

Cuando se restablece la vigencia de la constitución Ga<sup>ditana</sup>, surge un hecho determinante en la formación del fede<sup>ralismo</sup> mexicano, las provincias exigen la implantación del federalismo bajo amenaza de separarse de México en caso de im<sup>plantar</sup> el régimen central.<sup>142</sup>

---

<sup>140</sup> Cfr. Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional., op.cit.pp.393-394.

<sup>141</sup> Jorge Carpizo, Sistema Federal Mexicano, en Los Sistemas., op.cit.p.468.

<sup>142</sup> Ibidem, p.468

México se hubiera balcanizado si no se establece el federalismo; surgen pronunciamientos de autodeterminación y separación, entre los que destacan, Guadalajara, Oaxaca, Campeche, Tabasco, etcétera; mediante estos hechos se aprecia que establecer el sistema federal, fue una necesidad que realmente sirvió para unir lo que se estaba desuniendo. O sea, en México, el régimen federal no fue una solución de gabinete, teórica, irreal, sino que fue el anhelo de las provincias, - por el que lucharon y triunfaron.<sup>143</sup>

Al consumarse la Independencia en 1821, no eran varios estados los que surgían a la vida independiente, sino un Estado unitario que correspondió al antiguo virreinato. Los diputados al primer Constituyente reunido en 1822 no representaban entidades autónomas; ni siquiera las entidades de la América Central que no habían pertenecido a Nueva España, mandaron a sus representantes para celebrar un pacto con las provincias del virreinato, sino que previamente se declararon unidas al nuevo estado unitario y después enviaron sus representantes al Congreso.<sup>144</sup>

El Maestro Tena Ramírez expresa que las provincias exigieron imperiosamente la implantación del sistema federal, - amenazando con segregarse de la nación mexicana, opinión que coincide con los Maestros Carpizo, Burgoa y Reyes Heróles.

---

<sup>143</sup> Cfr. Ibidem., p.469

<sup>144</sup> Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, op.cit.p.109.

Fue un hecho significativo establecer las diputaciones provinciales, pues mediante ellas las provincias se acostumbraron a tener su propio gobierno y a regirse conforme a sus aspiraciones y necesidades. En los últimos días del Imperio de Iturbide, cuando la Nueva España se encontraba dividida en provincias independientes, cada provincia se autogobernaba, el Jefe político se convirtió en ejecutivo y la diputación provincial en legislativo.<sup>145</sup>

La situación a mediados de 1823, se volvió caótica, las provincias empezaron a declarar que reasumían su soberanía. Jalisco declara que provisionalmente reconocerá al congreso, pero sólo en su carácter de asamblea convocante. El 16 de junio de 1823 la diputación erigió a Jalisco, como Estado libre y soberano, y le siguieron Oaxaca, Yucatán y Zacatecas!<sup>146</sup>

A la muerte de Iturbide, Guatemala se separa definitivamente de México, el movimiento "Chiapas libre" exigía que se revisara la anexión o separación de Chiapas a la nación mexicana. El primer congreso, al que se obligó a servir únicamente de convocante para otro nuevo congreso, por la gran desconfianza que se tenía del mismo, resolvió: "El congreso constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el Gobierno puede proceder a decir -

---

145 Jorge Carpizo, La Constitución Mexicana, op.cit. p.241.

146 Ibidem ,p.242

a las provincias estar el voto de sus soberanías por el sistema de república federada y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para el nuevo congreso que constituya a la Nación".<sup>147</sup>

El Maestro Burgoa señala que el fin primordial para instituir la Junta Provisional Gubernativa, consistió en la convocatoria para un congreso constituyente. Convocatoria que se lanza conforme a las estipulaciones de la Constitución Gaudiana; el congreso quedó instalado el 24 de febrero de 1822.<sup>148</sup>

Iturbide con el apoyo militar hace maniobras parlamentarias y obliga a que se le proclame emperador de México en 1822, se ve en franco desacuerdo con el congreso y en una encerrada hostilidad entre ellos. Más adelante el supuesto emperador disuelve el congreso y designa en su lugar una Junta Instituyente "que aprueba el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano." Mediante éste reglamento se abolía la Constitución de Cádiz, y se obstruyen seriamente las tendencias federalistas.<sup>149</sup>

La creación de la Junta Nacional Instituyente y el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano, dice el Maestro Burgoa, fueron las causas determinantes de la sublevación de

---

<sup>147</sup> Ibidem., p.243

<sup>148</sup> Cfr. Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional, op. cit. p.394.

<sup>149</sup> Cfr. Ibidem., p. 394.

Santa Anna en Veracruz, que desconoció a Iturbide como emperador y que proclamó la República.

En el Plan de Casa Mata, se pugna porque se reestablezca el Congreso disuelto por Iturbide, y accede ante la presión; la situación para Iturbide era insostenible, tenía en su contra al congreso y los postulados del Plan de Casa Mata, que lo obligan a abdicar el 19 de marzo de 1823. Posteriormente el congreso delibera y expresa que no había lugar a discutir la abdicación porque había sido nula la coronación.<sup>150</sup>

El Plan de Casa Mata dio la oportunidad para que se desarrollara el germen federalista, varias provincias al conocer su proclamación se adhieren a través de sus respectivas diputaciones. Con esto se revela la conciencia que tenían las provincias acerca de su propia autonomía. Por ello, señala el Maestro Burgoa, las provincias estuvieron en la posibilidad de erigirse en Estados independientes de no haber aceptado el Plan, con lo que aparece en nuestra historia un fenómeno inherente al federalismo, que consiste en la autonomía consciente de las partes para seguir formando el todo.<sup>151</sup>

El Maestro José Barragán Barragán señala que el federalismo mexicano comienza, aunque no lo parezca, como resultado del Plan de Casa Mata. "Es la principal y fundamental -

---

<sup>150</sup> Cfr. Ibidem , p.395.

<sup>151</sup> Cfr. Ibidem , p.395.

derivación de la Acta de Casa Mata. Es la respuesta a la política de Iturbide, más aún, es la negación y anulación total del propio Iturbide y su Imperio. El camino hacia la república quedará franco, si, pero no sin problemas y dificultades. Cuatro hechos sobre todo parecen consecuentarse de una forma u otra de dicha Acta, de dicha rebelión última contra Iturbide: uno, la reinstalación del congreso y aniquilamiento del Imperio; dos, la necesidad de pasar a convocar nuevo congreso constituyente; tres, se producen las proclamas de soberanía e independencia de varias provincias; y cuatro, la limitación de poderes impuesta a algunos diputados que acuden precisamente a este segundo constituyente".<sup>152</sup>

Mientras el congreso reinstalado, resuelve si su carácter era exclusivamente de convocante a nuevas elecciones o de constituyentes que diera forma jurídica y política a la nación, diversas provincias se autoproclaman en estados libres y soberanos, ellas fueron Oaxaca, Yucatán, Jalisco, Zatecas, Querétaro y México. Esta circunstancia consolida la idea de que el federalismo en nuestro país no fue creado artificialmente, ni que los estados de la federación no hubieren surgido de las antiguas entidades provinciales. El sistema federal y las ideas en que se apoyó encuentran su

---

<sup>152</sup> José Barragán Barragán, Introducción al Federalismo, UNAM, 1978, - p.113. El autor realiza un estudio minucioso acerca de los acontecimientos que se suscitaron para llegar a la implantación del federalismo en México.

origen, al decir del Maestro Burgoa, en las facultades que la Constitución Española de 1812 adscribió a las diputaciones provinciales; su gestación, durante el período en que este importante documento se fue aplicando gradualmente en la Nueva España; su definición política en la turbulenta etapa inicial de nuestra vida independiente, y su consagración definitiva en el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, <sup>153</sup>

El Maestro Burgoa opina que el régimen federal en nuestro país no obedeció a una ficción político-jurídica, como imitación servil y extralógica del norteamericano, por el contrario, en México, dice, la metrópoli se encargó de destacar la importancia de las provincias, reconociéndoles una especie de autogobierno ejercitable a través de sus respectivas diputaciones, plantando así las raíces del régimen federal. <sup>154</sup>

El Acta Constitutiva, antecedente de la Constitución de 1824, fue producto obligado y consecuencia de las luchas que empezaron las provincias para reconquistar y mantener su autonomía.

El Maestro Reyes Heróles, dijo, en ningún momento el

---

<sup>153</sup> Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional..., op.cit. p.397

<sup>154</sup> Cfr. Ibidem., p. 397.

congreso fue tan obligado a obedecer como en la adopción -- del sistema federal y esto en un momento en que todavía el centralismo no era definición de antiliberalismo. En ningún tema la voluntad general se exterioriza tanto como en el que la República fuese federal. Las tendencias eran tales que no digamos el pronunciamiento centralista del Congreso, una mayor dilación en la resolución federalista habría desatado fuerzas centrífugas imprevisibles. Las manifestaciones federalistas eran emanación, y sólo así se explica su reciedumbre, de fuerzas reales no carentes de profundidad.<sup>155</sup>

El Acta Constitutiva elevó a la categoría de Estados libres y soberanos e independientes a las provincias, en lo que a su administración y gobierno interior se refiera, la federación mexicana quedó integrada con los siguientes estados: Guanajuato; Interno de Occidente, compuesto de dos provincias de Sonora y Sinaloa; Interno de Oriente, compuesto de las provincias de Coahuila, Nuevo León y Tejas; Interno del Norte, compuesto de las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México; el de México; el de Michoacán; el de Oaxaca; el de Puebla de los Angeles; el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el de Nuevo Santander, llamado de Tamaulipas; el de Tabasco; el de Tlaxcala; el de Veracruz; el de -

---

<sup>155</sup> Jesús Reyes Heróles, EL liberalismo..., op.cít. p. 358.

Jalisco; el de Yucatán; y el de Zacatecas, teniendo las Californias el carácter de Territorios Federales.

El propósito del federalismo del Acta Constitutiva no era desunir lo unido, sino mantener ligado lo que esta desunido.<sup>156</sup>

"Cuando en 1824 adoptamos la definición federal, las realidades ya se han inclinado por el federalismo. Las clases privilegiadas eran centralizadoras, eran centrípetas; las clases liberales encontraban su apoyo en las fuerzas centrífugas. El Acta Constitutiva reconoció una situación de hecho: legalizó lo que en la realidad ya se había consumado, pues antes de su aparición doce provincias, en una u otra forma, se habían pronunciado por la Federación. O bien el Congreso Constitucional daba la debida sanción a este hecho, o exponía al país a la disgregación".<sup>157</sup>

El proyecto de Acta Constitutiva, dice el Maestro Reyes Heróles, fue presentado el 23 de noviembre de 1823, el mencionado proyecto constaba de 10 artículos. En su artículo 5o. establecía: La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federada; y en el artículo 6o. consideraba a las partes integrantes de la nación co-

<sup>156</sup> Jesús Reyes Heróles, El Liberalismo..., op.cit. p.358.

<sup>157</sup> Jesús Reyes Heróles, Discurso pronunciado "En la ceremonia conmemorativa de la suscripción de la Constitución Federal de 1824, en el Año de la República Federal y del Senado", 4 de octubre de 1974.

mo estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se datalla en esta Acta y en la Constitución general.<sup>158</sup>

En el discurso preliminar, la Comisión asienta que no expone las razones que la condujeron a preferir la forma república representativa, popular federada, dado que la conducta del anterior Congreso, la del gobierno y sobre todas las obras y las palabras de casi todas las provincias, la excusan de detenerse en esta parte.<sup>159</sup>

El Maestro Reyes Heroles opina que las bases del pacto federal del Anáhuac influyeron decisivamente en la elaboración del proyecto de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana que viene a recoger una serie de pretensiones y puntos de vista que abanderaban a diversos grupos federalistas.<sup>160</sup>

Los federalistas mexicanos se inspiraron en el sistema norteamericano, porque apasionó a nuestros primeros constituyentes, ya que era la nación joven donde se veía brillar la libertad. Además de la constitución Norteamericana, influyó en ellos el libro de Vicente Rocafuerte, "Las ideas -

---

<sup>158</sup> Jesús Reyes Heroles, El Liberalismo..., op.cit. p.390-391.

<sup>159</sup> Ibidem., op. cit. p. 391.

<sup>160</sup> Ibidem., op. cit. pp.388-389

necesarias a todo pueblo independiente que quiere ser libre"; el proyecto de Austin que envió a Ramos Arizpe, "Bases generales para la organización federativa de la República"; y un documento importante, el Pacto Federal del Anáhuac, de Prisciliano Sánchez. Las ideas de éste último, son importantes; propone que se fije la competencia de la federación, y queda puesta la piedra angular de nuestra federación; el autor expone brillantemente su pensamiento, manifestó, además, cuales eran las bases para la constitución general. Concibe a las provincias como estados libres, soberanos e independientes para todo lo relativo a su gobierno interior. Claro, precisó previamente que las provincias no se separaran para ser otras tantas naciones independientes en lo absoluto; ninguna, ha pensado semejante delirio, sino que respecto a su gobierno interior se han pronunciado Estados Soberanos, porque quieren ejercer su gobierno sin subordinación a otra autoridad.<sup>161</sup>

El segundo congreso constituyente, inicia sus sesiones en noviembre de 1823. Fray Servando Teresa de Mier se pronuncia a favor del sistema federal pero niega la soberanía a los estados, porque según su opinión sería la causa de todas las desgracias, porque federarnos nosotros estando unidos, es dividirnos y atraernos los males que ellos procura-

---

<sup>161</sup> Jorge Carpizo, La Constitución Mexicana..., op. cit., pp. 243-244

ron remediar con esa federación, ya que en caso contrario - jamás volvería a existir en México paz entre tantos "sobera-  
nillos". El pensamiento que lo impulsaba era la idea de que nuestro federalismo consistía en una imitación extralógica del norteamericano. El sistema federal, inspirado en el régimen de las diputaciones provinciales, fue una necesidad - para unir lo que se estaba desuniendo con las repetidas separaciones de las provincias.<sup>162</sup>

Los Maestros Barragán, Burgoa, Carpizo, Reyes Heroles y Tena Ramírez coinciden al opinar respecto de que los Estados particulares de México aparecen en el artículo 7o. en el Acta Constitutiva de 1824, que estableció en su mismo Artículo 5o. la forma de gobierno federal.

¿Cuál fue la gran victoria de los Constituyentes de 1824?: el federalismo. El federalismo no constituyó una importación súbita; existían antecedentes que lo justificaban. Había imperativas realidades nacionales. Los hechos se imponían, el afán por descentralizar venía de la Colonia. Los efectos y consecuencias de la centralización colonial son denunciados con toda claridad por Ramos Arizpe; los embriones, los gérmenes para una descentralización también los describe. La centralización colonial ha producido el lujo, el esplendor, el engrandecimiento de los gobernantes y de -

---

<sup>162</sup> Jorge Carpizo, La Constitución Mexicana, op. cit., p. 245

las altas clases; los gobernados pugnan en contra de esos abusos. La centralización conduce a la omnipotencia, al despotismo y a la arbitrariedad.<sup>163</sup>

"Para comprender nuestro primer texto constitucional y la lucha que durante más de cincuenta años libró el pueblo de México, debemos atender a la composición en clases de la sociedad mexicana".<sup>164</sup>

"Los hombres que forjan la Constitución de 1824 tienen una sólida formación política, no sólo en cuanto a su modo de pensar, sino también desde el punto de vista de la estrategia a seguir. Saben que no es posible todo y de golpe, - que hay que sembrar ciertas ideas, ciertos principios y luchar más tarde por ir consignando otros, por ir ampliando - las ideas".<sup>165</sup>

"En México las clases privilegiadas eran centralizadas y centralizantes. El alto clero, los altos jefes del ejército, la magistratura superior, la aristocracia territorial, vivían en la ciudad de México y sus intereses radicaban en centralizar cada vez más; querían una metrópoli nacional -

---

<sup>163</sup> Jesús Reyes Heróles, Discurso pronunciado en la ceremonia conmemorativa del CL Aniversario de la suscripción de la Constitución Federal de 1824, en el "Año de la República Federal y del Senado" 4 de octubre de 1974.

<sup>164</sup> Ibídem

<sup>165</sup> Ibídem

subordinada a la metrópoli extranjera. El bajo clero, la baja magistratura, los militares de menor grado, la clase profesional y una clase media endeble, si se quiere, se diseminaban en el territorio nacional, y a lo ancho y largo del país se extendían sus intereses. La conservación de los privilegios centralizados y centralizantes hubiera parado en seco cualquier intento de movilidad social o política. Los privilegios de las clases superiores en sí mismos tendían a cerrar el ascenso de las clases inferiores; las clases no privilegiadas tenían un carácter abierto, nacían de la movilidad e incitaban a la movilidad".<sup>166</sup>

"El federalismo en México era un sistema y no una forma de gobierno; el federalismo, técnica neutral, facilitaba el ascenso de las clases dispersas en el país, aseguraba la movilidad política y por ello se identificó con la ideología liberal".<sup>167</sup> "Los constituyentes que lo forjaron respondieron a las exigencias de su época y sembraron para el futuro". "La forma política federal contribuyó a vencer la estructura económico-social colonial".<sup>168</sup>

En octubre de 1824 se expide la primera Constitución Federal de la nación mexicana, que permanece sin alteraciones hasta fines de 1835.

---

<sup>166</sup> *Ibidem*

<sup>167</sup> *Ibidem*

<sup>168</sup> *Ibidem*

La Constitución de 1824, tuvo que sancionar el régimen federal porque el Acta Constitutiva de Casa Mata condicionaba a ello precisamente, para mantener la unión. De éste modo la Constitución fija los principios cardinales sobre los que se organiza y opera el régimen federativo, como son la participación de las entidades federativas en el proceso legislativo nacional y en la elaboración de las reformas y adiciones constitucionales.

De este modo puede apreciarse como en el Congreso Constituyente de 1823-1824 se ofrecieron tres modelos: el sistema parlamentario inglés, el régimen presidencial de los Estados Unidos de Norteamérica y los principios de la Constitución Gaditana. No obstante los constituyentes mexicanos se inclinaron por la Constitución de Cádiz.<sup>169</sup> Esto es, el constituyente mexicano siguió a la Constitución Norteamericana, en parte, en la idea del estado federal, pero organizó los poderes en armonía con la Constitución de Cádiz.

La norma fundamental de 1824 mantuvo fervientemente el sistema establecido en el Acta Constitutiva precedente, y una vez promulgada aquélla, "los diversos estados de la República, a su vez, expidieron sus constituciones y en ellas incluyeron, con amplitud variable, las declaraciones de derechos que habrían de servir de base a la vida de cada una

---

<sup>169</sup> Mario de la Cueva, El Constitucionalismo..., op. cit., pp. 1245-1246

de las entidades federativas".<sup>170</sup>

"Los debates del segundo congreso constituyente, el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana y la Constitución del 4 de octubre de 1824, revelan, ciertamente, la influencia norteamericana, pero en el problema mismo del federalismo - estuvieron presentes las enseñanzas del barón Montesquieu y de Juan Jacobo Rousseau".<sup>171</sup>

---

<sup>170</sup> Mario de la Cueva, *Ibidem* , p.1247

<sup>171</sup> Mario de la Cueva, *Ibidem* , p.1241-1242

B) La Constitución de 1857. - La historia constitucio-  
nal de México es grande; grande en penosas luchas; grande -  
en desilusiones; grande en sus mejores hombres que la hicie-  
ron luchando por los ideales más preciados de la persona hu-  
mana; grande en triunfos porque se impusieron gigantes ins-  
tituciones políticas. Una de ellas, indudablemente, es el  
federalismo de nuestra patria.

Así vemos como después de esa batalla ganada en pro -  
del federalismo, se suscitaron hechos muy dolorosos, que -  
nos pesan, pero que la historia los registra.

"Los años que corren de 1829 a 1854 gestaron la pugna  
ideológica, social, económica y política más intensa de la  
historia de América en el siglo XIX. En ninguna otra de -  
las repúblicas de nuestro continente se organizaron las --  
fuerzas con tanto vigor, ni libraron las batallas ideológi-  
cas y militares que tuvieron verificativo entre nosotros"<sup>172</sup>

La Constitución de 1824, permanece sin alteraciones -  
hasta fines de 1835, año en el que un congreso reaccionario  
impuesto por Santa Anna preparaba la reacción centralista.  
Este congreso expidió las bases constitucionales; documento  
que destruye la estructura federal e implanta el régimen -

---

<sup>172</sup> Mario de la Cueva, *Ibidem*, p.1250.

centralista; los Estados pasan a ser departamentos y sus gobernadores quedaban sujetos al "ejecutivo supremo de la Nación".<sup>173</sup>

"Los años posteriores a 1836, hasta la Revolución de Ayutla, que condujo a la Constitución de 5 de febrero de 1857, son la más grande tragedia de América, pues dentro de ellos, un pueblo imperialista, aprovechando la debilidad de una nación que pugnaba por su integración social, económica y jurídica, arrebató a México una extensión de territorio que es la más grande y rica de las que en la historia moderna y contemporánea, se haya arrebatado a alguna nación".<sup>174</sup>

El dictador Santa Anna lanzó, en diciembre de 1841, la convocatoria prevista en el Plan de Tacubaya para un Congreso Constituyente; éste se integra al año siguiente, y se designa una comisión de siete miembros para elaborar el Proyecto Constitucional. La comisión se divide en dos grupos, que formulan dos proyectos, uno, el de tendencias federalistas y el mayoritario que tendía a reafirmar el régimen central de la Constitución de 1836.<sup>175</sup>

Más adelante el general Salas y Valentín Gómez Farías, organizan el pronunciamiento de la Ciudadela que estalla el 4 de agosto de 1846. Su propósito fundamental era integrar

---

<sup>173</sup> Cfr. Jorge Carpizo, La Constitución..., op. cit., pp. 245-246

<sup>174</sup> Mario de la Cueva, El Constitucionalismo..., op. cit., p. 1259

<sup>175</sup> Cfr. Ignacio Burgoa, Derecho Const..., op. cit., p. 404

un nuevo congreso. Santa Anna regresa de Cuba con ideas federalistas y de acuerdo con el general Salas expiden un decreto que restablece la vigencia de la Constitución de 1824, y se convoca a una nueva asamblea para que exprese la voluntad nacional.<sup>176</sup>

En esta época tan difícil para México se declara la Guerra a Estados Unidos de Norteamérica. El partido federalista aprovecha la oportunidad y plantea el Plan de la Ciudadela, que desconoció al régimen central; mediante éste Plan se invita a Santa Anna para que se sume al movimiento. Se lanza la convocatoria para un nuevo congreso y se instala en diciembre del mismo año, con la advertencia de que mientras se expide una nueva Constitución, entre en vigor la Constitución de 1824. Al año siguiente se pone en vigor dicha constitución y se reimplanta el sistema federal.<sup>177</sup>

La idea era que el país volviera a la normalidad, argumentando que el régimen central establecido en las Constituciones de 1836 y 1843 habían sido hijos espurios de los grupos antifederalistas que audazmente actuaban en el escenario de la política nacional.<sup>178</sup>

Es importante apuntar como ni en la "Constitución" de 1836, ni en las "Bases" que le precedieron se habla de Repú

---

<sup>176</sup> Cfr. Jorge Carpizo, La Constitución..., op. cit., p. 248, veáse también Ignacio Burgoa, Derecho Const..., op. cit., p. 407

<sup>177</sup> Cfr. Ignacio Burgoa, Derecho Const..., op. cit., p. 407

<sup>178</sup> Cfr. Ignacio Burgoa, Ibidem, p. 407

blica Central. De hecho se suprimió la palabra federal y se convierte a los Estados en Departamentos.<sup>179</sup>

El Maestro Burgoa a este respecto piensa "que se ha exagerado, desde un punto de vista estrictamente jurídico, el antagonismo entre el federalismo y el centralismo". "El centralismo fué un federalismo restringido". Para corroborar - esto, dice el Maestro, "basta una somera comparación entre la situación jurídico-política de los "Estados" y de los - "Departamentos" en las Constituciones de 1824 y de 1836".<sup>180</sup>

En los Estados, desde un punto de vista político, te--nían el derecho de elegir a su gobernador y a los diputados que compusieran su legislatura, así como de nombrar sus jueces, concurriendo en el gobierno nacional a través de dos - senadores que eran designados por cada uno de ellos.<sup>181</sup>

En los Departamentos, la autonomía de estos se hizo radicar en sus juntas que estaban investidas de facultades gubernativas en lo referente a su régimen interior. El mismo Maestro Burgoa señala que los gobernadores dependían del gobierno general y éste los nombraba de una terna propuesta - por las juntas.<sup>182</sup>

---

<sup>179</sup> Cfr. Ignacio Burgoa, *Ibidem*, p. 402

<sup>180</sup> Ignacio Burgoa, Derecho Const..., op. cit., p. 402

<sup>181</sup> Ignacio Burgoa, *Ibidem*, p. 403

<sup>182</sup> Cfr. Ignacio Burgoa, *Ibidem*, p. 403

México, dentro de las Constituciones Federales o Centrales, dice el Maestro Burgoa, ha tenido y en un terreno puramente jurídico jamás estuvo organizado dentro de un sistema de gobierno absolutamente centralizado. Porque el Centralismo y el Federalismo sólo eran, fuera del derecho constitucional, banderas políticas de los grupos antagónicos que se disputaban el poder, en ambos sistemas se alentaba el propósito o la tendencia de respetar la personalidad de las partes en la organización del Estado y en el funcionamiento del todo estatal.<sup>183</sup>

Imponer el régimen central provocó que Tejas exigiera su independencia, Yucatán, molesto por bajarlo a Departamento se separa de la República. Se provocó la reacción de los partidarios del federalismo. "La República presentaba el aspecto de un gran teatro, en que el pueblo espectador, afirma el Maestro Burgoa, sin tomar realmente partido en favor de ninguna de las facciones, presenciaba diferentes escenarios de mutación constante en que los actores se sucedían unos a otros en el paroxismo del poder, ambicionado por Santa Anna, Bustamante, Bravo, Gómez Pedraza, Alvarez y otros muchos "patriotas".<sup>184</sup>

"Los federalistas, -dice el Maestro Carpizo- no descuidaron oportunidad para derrocar al régimen espurio"; en 1840

---

<sup>183</sup> Cfr. Ignacio Burgoa, *Ibidem*, pp. 403-404

<sup>184</sup> Ignacio Burgoa, *Ibidem*, p. 404

Gómez Farías que había implantado una legislación reformista y es expulsado del país por Santa Anna, regresa a combatir y es vencido otra vez. Al año siguiente el general Paredes se pronuncia contra Bustamante, entonces presidente; pretendía que se convocara a un nuevo congreso Constituyente.<sup>185</sup>

El 10 de diciembre de 1841, se expide la convocatoria para un nuevo constituyente, según las bases del Plan de Tacuba, y se nombra presidente provisional a Santa Anna. El 10 de junio de 1842, Santa Anna inauguró las sesiones del Constituyente y en el discurso que pronunció se declaró en contra del federalismo. El constituyente de 1842 fue una asamblea ilustre, porque no se subordinó al ejecutivo y, pretendía terminar con la dictadura.<sup>186</sup>

Se realizaron tres proyectos, primero se presentaron dos, el de los moderados que proponían el centralismo y el otro de los puros que deseaban el federalismo, y posteriormente el tercero con tendencias centralistas, pero ninguno fue del agrado de Santa Anna, aún, por los debates que se estaban llevando a cabo; supresión de privilegios y nacionalización de los bienes de la iglesia. El 19 de diciembre del mismo año, el gobierno disolvió al constituyente y nombró una junta de notables para que redactara una constitu-

---

<sup>185</sup> Jorge Carpizo, La Constitución..., op. cit., p. 246

<sup>186</sup> Jorge Carpizo, Ibídem , p. 247

ción, ellos expiden las "Bases de organización política de la República Mexicana" en 1843, y se regresa al centralismo. Durante más de tres años turbulentos en la historia de México, tuvieron vigencia las Bases Orgánicas, que lejos de atajar discordias internas, parecía avivarlas, la época se llenó de acontecimientos funestos, hasta que el Congreso destituye a Santa Anna del cargo.<sup>187</sup>

Mariano Otero principal autor del Acta de Reformas de 1847, aseveraba: "el restablecimiento de la Federación, decretado como una organización provisoria, y sometido a la decisión de este Congreso, se ha verificado y existe como un hecho consumado e inatacable. Los antiguos Estados de la Federación han vuelto a ejercer su soberanía, han recobrado el ejercicio pleno de ese derecho, según la expresa declaración de algunos y la manera de obrar de todos ellos; ...la nación entera la recibió como el precio de sus sacrificios pasados, como el emblema de sus esperanzas futuras; y le conservó tal amor, que fueron necesarios el engaño y la opresión para arrebatarla de sus manos, que nunca han dejado de combatir por ella".<sup>188</sup>

En diciembre de 1846 empezó a sesionar el nuevo constituyente que ratificó la vigencia de la Constitución de 1824,

---

<sup>187</sup> Cfr. Jorge Carpizo, *Ibíd*em , pp. 247-248

<sup>188</sup> Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional..., op. cit., p. 408

y emite el Acta de Reformas. Resurge el sistema federal y permanece hasta 1853, fecha en que el dictador Santa Anna hace acto de presencia nuevamente y emite unas "Bases para la Administración de la República". Con ellas concentraba todo el poder en sus manos. "El centralismo había regresado a México, pero este ir y venir del federalismo a centralismo, este perpetuo dilema de nuestra historia llegó a un punto decisivo. Los hombres estaban cansados de la tiranía de Santa Anna, el descontento era general". La consecuencia es la expedición del Plan de Ayutla; surge una ardua lucha contra el dictador que finalmente fue vencido y que abandona el país en 1855.<sup>189</sup>

"El primero de marzo de 1854, el coronel Florencio Villarreal publicó el Plan de Ayutla". Mediante éste, se logra la revolución de Ayutla que fue "la rebelión de un pueblo y del hombre mexicano contra un pasado que significaba la negación de lo humano; contra los privilegios de las castas, que tomaban su fuerza y su poder en la apropiación de la riqueza nacional; y contra un dictador que no tenía otras normas de conducta que el amor a sí mismo y su carencia de escrúpulos".<sup>190</sup>

Con la revolución de Ayutla surge, también, un inquietud

---

<sup>189</sup> Jorge Carpizo, La Constitución..., op. cit., p. 248; Mario de la Cueva, El Constitucionalismo..., op. cit., p. 1261

<sup>190</sup> Mario de la Cueva, El Constitucionalismo..., op. cit., p. 1265

tante despertar que buscaba la consolidación de la nacionalidad mexicana; el "pueblo rompía las cadenas que lo ligaban a un pasado decadente y trágico, adquiriría conciencia de su fuerza y resolvía encarar su destino en este mundo libre de América". <sup>191</sup>

En octubre de 1855 se expide el decreto convocatorio para integrar una asamblea constituyente; el 18 de febrero de 1856 se inician las sesiones del congreso que expidió la Constitución de 1857. Surge la interrogación de nuevo ¿Centralismo o Federalismo?, "Ninguna de estas formas de gobierno había triunfado en México, pero próximo estaba el día de la victoria del federalismo". <sup>192</sup>

"La futura constitución tendría que recoger, como su ideal fundamental, la doctrina de los derechos del hombre y del ciudadano; sería una ley para la nación, con sentido universal y dejaría de ser un catálogo de privilegios; en el interior del territorio nacional habría únicamente hombres con idénticos derechos, o si se prefiere hombres con un idéntico derecho a conducir una existencia humana. México requería una constitución que pusiera fin a las dictaduras personalistas y que permitiera al gobierno del pueblo orientar al país por el sendero del derecho". <sup>193</sup>

---

<sup>191</sup> Mario de la Cueva, *Ibidem*, p. 1266

<sup>192</sup> Cfr. Jorge Carpizo, La Constitución..., op. cit., p. 248

<sup>193</sup> Mario de la Cueva, El Constitucionalismo..., op. cit. pp.1262-1263

El Maestro De la Cueva afirma que "el congreso constituyente de 1856-1857 ocupa un lugar particular en nuestra historia: la asamblea de 1823-1824 fue un brillantísimo torneo de sabiduría y de buenos propósitos para dotar de una estructura política a la nueva nación que surgió a la vida independiente al derrumbarse el imperio de Iturbide"<sup>194</sup>

La generación de la reforma, "enujuició su pasado, rompió las cadenas que le impedían marchar en busca de su destino, recogió lo que conservaba vida de ese pasado: el amor a la tierra patria y a la libertad que nos legaron Cuauhtemoc y Morelos".<sup>195</sup>

"Los miembros de aquella asamblea, la de 1856-1857, escenificaron una de las justas parlamentarias más grandiosas de todos los tiempos".<sup>196</sup>

"En el problema de la organización política, el partido liberal defendió el sistema federal como forma del estado y la doctrina de la división de poderes como garantía de la libertad".<sup>197</sup>

Los hechos históricos muestran como la constitución federalista de 1824 había sido destruída por las fuerzas con-

---

194 Ibidem , p.1267

195 Ibidem , pp. 1267-1268

196 Ibidem , p.1268

197 Ibidem , pp.1270-1271

servadoras y substituida por la constitución de 1836. Las hostilidades entre los conservadores y los liberales eran permanentes. Sin embargo, cuando las condiciones de vida de un pueblo sufren un cambio en sus estructuras fundamentales, la historia no puede detenerse y es, en consecuencia, inevitable una transformación de las superestructuras políticas y jurídicas.<sup>198</sup>

"Es frecuente observar en la historia que los grandes dolores y las máximas humillaciones incitan a los pueblos a adquirir conciencia de sí mismos y, consecuentemente, a reasumir su soberanía y a prepararse para cumplir su destino".<sup>199</sup>

En febrero de 1856 el congreso designó, en sus primeras sesiones del mes, la comisión que habría de formular el proyecto de constitución. El mencionado proyecto presentado en la sesión del 16 de julio del mismo año; también, ahí, en la exposición de motivos se define que "La democracia es el mando, el poder, el gobierno, la autoridad, la ley, la judicatura del pueblo. El gobierno popular y democrático se funda en la igualdad de los hombres, se manifiesta por su libertad, se consuma y perfecciona por la fraternidad".<sup>200</sup>

---

<sup>198</sup> Ibidem, pp. 1272-1273

<sup>199</sup> Ibidem, p. 1261

<sup>200</sup> Cfr. Ibidem, pp. 1279-1280

Aquella misma "generación de la Reforma entendió la doctrina de la soberanía del pueblo como el idéntico derecho de todos los ciudadanos de México a participar en la estructura y en la actividad del estado".<sup>201</sup>

"El pueblo de México confirmó su propósito de ser el único soberano para el ejercicio del poder temporal y, en consecuencia, negó a las castas y concretamente a la Iglesia, el derecho de substraerse a la justicia". Así "el principio de libertad tiene su más alta expresión", pues se afirma que "el único camino para alcanzar la verdad,...es la irrestricta libertad del alma humana", pues ésta constituye "la garantía de la dignidad y de lo eterno del hombre, la fuente de la cultura y las hacedoras de la historia".<sup>202</sup>

"El congreso estimó que la libertad no es ni desorden ni libertinaje y que cada hombre tiene el deber de respetar a la sociedad y a todos y cada uno de los hombres".<sup>203</sup>

"Los constituyentes de 1856-1857 lograron una de las síntesis jurídicas más perfectas que conocemos y es ésta la ocasión de hacer justicia a los miembros del partido conservador, que marcharon unidos con los liberales en este terre-

---

201 Ibidem , p.1283  
202 Ibidem , p.1289  
203 Ibidem , p.1290

no que fue, una vez más, la demostración del hondo humanismo jurídico que ha regido en nuestra historia".<sup>204</sup>

"El liberalismo económico de la constitución de 1857 - fue también un grito de rebeldía del hombre mexicano, que buscaba en él una parte de su libertad: nuestro liberalismo tuvo el profundo sentido humanista que caracteriza a nuestros ideales jurídicos; y más hondamente se descubre ese sentido humanista, cuando se reflexiona que en el seno del partido liberal renació y cobró nuevas luces la idea de justicia social, que había sido el ideario de Morelos".<sup>205</sup>

Los liberales de aquel tiempo, "que conocían la trágica miseria de los hombres de nuestros campos y que soñaron con su redención", se plantearon dos grandes problemas: uno la desamortización y aún la nacionalización de los bienes de mano muerta y, "la cuestión social del campo", pues en la República Mexicana había "cinco millones de seres humanos arrastrando la más dolorosa miseria".<sup>206</sup>

"Lamentablemente la miseria del pueblo de México no era la mayor de sus tragedias", sino que además, "la educación del pueblo estaba reducida a cero".<sup>207</sup>

---

204 Ibidem , p.1302

205 Ibidem , p.1305

206 Cfr. Ibidem , p.1308-1309

207 Cfr. Ibidem , p.1264

Del Castillo Velasco miembro ilustre de la comisión de constitución consideró mediante un voto "que la cuestión del municipio podía ser resuelta en la constitución federal y - que no era conveniente abandonarla a las entidades federativas; y señaló, como una de las actividades y finalidades del municipio, la salvación de los campesinos".<sup>208</sup>

Ponciano Arriaga, describió de la siguiente manera la - miseria de esos hombres para quienes pidió se les dotara de tierras: "Hay en nuestra república una raza desgraciada de - hombres, que llamamos indígenas, descendientes de los antiguos dueños de estas ricas comarcas, y humillados ahora con su pobreza infinita y sus recuerdos de otros tiempos. Hom-- bres más infelices que los esclavos, más infelices aún que - las bestias, porque sienten y conocen su degradación y miseria". Se preguntó "¿Cómo puede concebirse una república en que el mayor número de sus habitantes que son los indígenas, están reducidos a tanta desgracia y a tanta humillación?.." <sup>209</sup>

Los constituyentes de 1856-1857 aplicaron la idea de la representación con una extraordinaria pureza. La idea federativa llegó así a la constitución; El proyecto presentado por la comisión al congreso decía, en su artículo 46 -pasó a ser 40 en la Constitución- que "es voluntad del pueblo mexi-

---

<sup>208</sup> Ibidem , p.1309

<sup>209</sup> Ibidem , pp.1309-1310.

cano constituirse en una república federativa". Las opiniones en el seno de la comisión -no existe ningún testimonio en contrario- fueron unánimes en favor de la forma federal del estado .<sup>210</sup>

El Maestro De la Cueva afirma "que la batalla federal se libró en los años anteriores y en el congreso constituyente que elaboró la Constitución de 1824 y que desde esa época principiaron a ligarse las ideas de federalismo y libertad".<sup>211</sup>

"Los miembros del partido liberal sostuvieron, igual - que en 1824, que los hombres de las provincias mexicanas - querían una organización federal y que esa era la voluntad nacional; se explica así que en el discurso que leyó Arriaga al presentar el proyecto de constitución, reprodujera algunos párrafos de la Exposición de Motivos de nuestra primera constitución federal".<sup>212</sup>

"La voz de la república federada se hizo escuchar por todos los ángulos del continente, y el voto público por esta forma de gobierno llegó a explicarse con tanta generalidad y fuerza, como se había pronunciado por la independencia. Vuestros diputados no tuvieron, pues, que dudar sobre lo que en este punto deseaba la nación...."<sup>213</sup>

<sup>210</sup> Cfr. *Ibidem* , pp. 1314-1315

<sup>211</sup> *Ibidem* , p.1315

<sup>212</sup> *Ibidem* , p.1315

<sup>213</sup> *Ibidem* , p.1315

La exposición de motivos del Constituyente de 1857, -- fundamentó porque el sistema federal era el único que satisfacía las necesidades de la nación mexicana, "¿Qué prestigios podía tener en la actualidad una constitución central, ni qué bienes había de dar al país este funesto sistema de gobierno, que se identifica con todas nuestras calamidades y desgracias? Se quejan los pueblos, y con sobrada justicia, de que todas las revueltas emprendidas para entronizar el despotismo se fraguaron en el centro de la República; .. Cuando los pueblos han sentido y conocido todo esto, hubiera sido de nuestra parte un error craso, voluntario, inexcusable, retroceder a las maléficas combinaciones del centralismo, que no dejó para México sino huellas de despotismo, -recuerdos de odio, semillas de discordia".<sup>214</sup>

La exposición de motivos de la Constitución de 1857, - concibe a la de 1824, "como la única legítima que hasta entonces había tenido nuestro país". Reimplantar el sistema federal "se fundó en la conveniencia de su establecimiento, destacando, en sentido contrario, los graves males que aquejaron a la República durante las etapas centralistas".<sup>215</sup>

Por lo que se refiere a la distribución de competencias, en la constitución de 1857 se adoptó un sistema rígi-

---

<sup>214</sup> Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional..., op.cit. p.410; Mario de la Cueva, El Constitucionalismo..., op.cit.p.131.

<sup>215</sup> Ignacio Burgoa, Ibidem, p.410.

do: lo que correspondería a la federación no podía ser tocado por los estados y a la inversa . El sistema federal mexicano rechazó la idea de las facultades concurrentes, que tanto auge cobró en la vida del pueblo norteamericano .<sup>216</sup>

Para determinar la naturaleza y estructura del estado federal diversos doctrinarios han pensado "que la existencia de una cámara federal o senado, es un dato esencial y que faltando, se desvirtuan los propósitos de la organización federativa". La discusión al respecto, se suscitó en el congreso 1856-1857, y existía "en el ambiente nacional la creencia que el Senado había sido en nuestra historia una institución aristocrática y una de las causas determinantes de la tragedia constitucional posterior a 1824".<sup>217</sup>

"En el Congreso Constituyente de 1856-1857 se votó en contra de la admisión de un senado, como segunda cámara, entre otras razones, por el sentido aristocrático que tuvo a partir de 1836".<sup>218</sup>

Surgen diversos pronunciamientos de algunos constituyentes contra el Senado, y señalaban que era anti-democrática la Institución, porque según ellos, "éstos representarían las localidades, pero nunca al pueblo, pues, aunque el pue--

<sup>216</sup> Cfr. Mario de la Cueva, El Constitucionalismo..., op.cit.p.1321

<sup>217</sup> Cfr. Ibidem, p.1321

<sup>218</sup> Ibidem, p.1256

blo los nombre, no es bajo la base numérica, que es el modo de representación democrática".<sup>219</sup>

Finalmente, se concluye que "el poder legislativo sería unicameral y se integraría con diputados elegidos cada dos años por los ciudadanos mexicanos, en elección indirecta en primer grado".<sup>220</sup>

Lo cierto e importante de los creadores de nuestra constitución de la Reforma fue que contemplaron serenamente nuestra historia, midieron los efectos de las dictaduras, analizaron la Constitución de 1824 y las que le sucedieron, pero ante todo procuraron organizar un régimen de gobierno en el que todos los poderes quedarán subordinados a la Ley.<sup>221</sup>

Y sucedió así, porque los hombres mexicanos de mediados del siglo pasado "tenían más fe en las leyes que en los gobernantes y se propusieron, organizar un estado de derecho". Se concibió, por tanto, que la constitución tuviera una acepción de norma supraestatal, cuestión muy importante para el sistema federal.<sup>222</sup>

De ahí, que los constituyentes de 1857 crearan "la más bella aportación jurídica de México a la cultura universal - del siglo XIX;" impecable y noble institución, el juicio de amparo. Rejón y Otero vivirán en el pináculo de los grandes

219 Ibidem , p. 1322

220 Ibidem , p.1324

221 Cfr.Ibidem , p.1325

222 Cfr.Ibidem , p.1327

tesoros que recibió la humanidad, porque sin la justicia -- Constitucional, como la llama el Maestro Héctor Fix-Zamudio, no es posible la libertad, el respeto a los derechos del - hombre, y en general, a detener actos de los hombres que no se ajusten al derecho.<sup>223</sup>

En relación al sistema federal, el juicio de amparo per seguía evitar la invasión de atribuciones, sea de la federación respecto de la competencia de los estados o de éstos - sobre aquéllas.<sup>224</sup>

La influencia doctrinal que recibe el constituyente de 1856-1857, en lo relativo al aspecto federal, fue determinante, recoge cuidadosamente los principios elementales y, además, los fortalece con instituciones como el juicio de amparo. Por ello, cabe la afirmación que hace el Maestro - De la Cueva al decir que este constituyente "cumplió una misión más alta que ser simple derecho positivo: fue el ideal de vida del hombre mexicano; y no habrá de olvidarse, para medir su significado, que la primera revolución social del siglo XX, la que condujo a la primera declaración constitucional de derechos sociales de la historia, se hizo en nombre de ella y para restablecer su vigencia"..<sup>225</sup>

---

223 Cfr. Ibidem , p.1327

224 Cfr. Ibidem , p.1329

225 Ibidem , p.1336

El régimen federal, acogido en el proyecto de Constitución 1857, implantó definitivamente en México el federalismo, por voluntad unánime de los constituyentes, fue aprobado por 84 diputados. "De ahí en adelante quedó fuera de la historia política de nuestro país cualquier tendencia centralista". La adopción del sistema federal en la Carta Magna de 1857 selló para siempre las viejas luchas, más de partido que ideológicas, liquidando así una de las etapas más efervescentes de la vida pública mexicana.<sup>226</sup>

El Maestro Burgoa opina que la idea federativa consagrada en la Constitución de 1857, "se fue consolidando, al menos en el terreno puramente jurídico-constitucional, mediante la asunción de dos modalidades importantes: la creación de los Estados de Campeche, Coahuila, Hidalgo y Morelos en 1863, 1868 y 1869, respectivamente, y el establecimiento del Senado en noviembre de 1874, organismo a través del cual las entidades federativas participan directamente en la expresión de la voluntad nacional".<sup>227</sup>

Bajo la vigencia de la Constitución de 57 la unidad del Estado mexicano fue cada vez más compacta, sin perder su forma federal. La Constitución de 57, logró la consolidación de la unidad nacional, dejando para el gobierno inte---

---

<sup>226</sup> Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional..., op.cit. p.409.

<sup>227</sup> Ibidem , pp.411-412

rior 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".<sup>228</sup>

Puede afirmarse que la sabiduría de los constituyentes de 1857 es el factor fundamental en la consolidación de la formación nacional. Las ideas federalistas se adoptaron como un instrumento de integración nacional.

---

<sup>228</sup> Ibidem , p.411

C) El Constituyente de 1917

"La Constitución de 5 de febrero de 1917 es la culminación de un drama histórico cuyos orígenes se remontan a la - Guerra de Independencia, teniendo como escenario la lucha de un pueblo por conquistar la libertad de sus hombres, por realizar un mínimo de justicia social en las relaciones humanas y por asegurar un régimen de derecho en la vida social".<sup>229</sup>

"El sistema federal que ratificó la Asamblea Constituyente de Querétaro, no se explicaría sin los antecedentes de 1857, pero la Constitución de medio siglo no podría entenderse sin la Ley Fundamental de 1824".<sup>230</sup>

"El federalismo mexicano es un producto natural de la - dialéctica de la historia: al gobierno central, fuente del - absolutismo y del despotismo, las provincias mexicanas opusieron las ideas de libertad política, gobierno propio (self government) y federación: el federalismo fue una síntesis - histórica entre el sentimiento nacional que quería la unidad del pueblo y el amor a la libertad, que anhelaba un gobierno propio y fundado en los principios de la democracia".<sup>231</sup>

"La Constitución de 1824 se nos presenta como un mínimo constitucional, pero, al mismo tiempo, como el máximo que pu

---

<sup>229</sup> Mario de la Cueva, La Constitución Política, México: 50 años de Revolución, V.III, La política, Capítulo XXXIV, F.C.E., 1961, p.3.

<sup>230</sup> Cfr. Mario de la Cueva, Ibidem, p.4

<sup>231</sup> Mario de la Cueva, Ibidem, p.9

do obtenerse en la lucha de las clases sociales; de ella perduran el afán por la democracia y la libertad de los hombres y la idea del Estado Federal, entendido como la forma política más adecuada para hacer triunfar el pensamiento democrático".<sup>232</sup>

De lo anterior, puede decirse que en rigor científico, - "las Constituciones de 1857 y de 1917 no hicieron sino ratificar la decisión política fundamental de la generación de la independencia en favor del federalismo".<sup>233</sup>

"El Proyecto de Constitución Reformada, presentado por el Primer jefe del Ejército Constitucionalista, destilaba sabiduría política. Fundamentalmente estaba hecho a contrape lo del porfirismo, el cual, sin negar de palabra el liberalismo ni la Constitución, invocándolos, niega a ambos de hecho, y sin derogar formalmente la Constitución, mediante su violación, configura un nuevo cuerpo de fines y medios, a lo que deben agregarse reformas introducidas en el texto constitucional y que con sutileza lo subvierten. El Proyecto, asimismo, suprimía prácticas anteriores al porfirismo, que imputaba a fórmulas abstractas de la Constitución de 1857 y a la ley de Tocqueville para nuestros pueblos: cuando se cansan de obedecer, van a la anarquía; cuando se cansan de destruir, van a la dictadura".<sup>234</sup>

<sup>232</sup> Mario de la Cueva, *Ibidem*, p.12

<sup>233</sup> Mario de la Cueva, *Ibidem*, p.12

<sup>234</sup> Jesús Reyes Heróles, Discurso pronunciado En la ceremonia conmemorativa del LVIII aniversario de la promulgación de la Constitución de 1917. Querétaro, Qro., 5 de febrero de 1975.

La Constitución de 1917 se esforzó en dar satisfacción a las necesidades de su tiempo, pero estuvo limitada "por los factores reales de poder que han estorbado y continúan estorbando el progreso y la elevación de los niveles de vida de la población mexicana".<sup>235</sup>

El Maestro De la Cueva afirma que la constitución del 17, en su parte orgánica, representa "la unidad de pensamiento de un pueblo y un esfuerzo continuado para consolidar la estructura democrática de la nación y otorgar al Estado una forma federal que asegure la libertad política de todos los hombres y de todas las regiones del territorio nacional".<sup>236</sup>

El Maestro Jorge Carpizo, dice que "La Constitución Mexicana de 1917 es el fruto del primer movimiento social que vió el mundo en el siglo XX. ; el movimiento rompió con el pasado y llevó al pueblo a darse una constitución que estuviera de acuerdo con su manera de ser, vivir y pensar".<sup>237</sup>

"Para llegar a este movimiento, que no fue revolución,<sup>238</sup> tuvieron que transcurrir largos y azorosos 60 años, en los que se aumentó el poder central, se creó otra vez el Senado,

<sup>235</sup> Cfr. Mario de la Cueva, La Constitución Política, op.cit., p.3

<sup>236</sup> Mario de la Cueva, Ibidem., p.4

<sup>237</sup> Jorge Carpizo, La Constitución..., op.cit. p.21

<sup>238</sup> Jorge Carpizo, op.cit. p. 17, 44,45 "La Revolución Mexicana es mal llamada Revolución, pues no implicó un cambio fundamental, de esencia en las estructuras económicas". "Revolución quiere decir cambio de esencia en la estructura económica. Revolución es niñez de una vida vieja que renueva y se proyecta hacia nuevas rutas. ¿Podemos hablar en México de una revolución cuando en 1960 existían en el país 10,573,163 analfabetos, o sea el 37.79% de la población; y donde 8,145,423, el 24.11% en números relativos no toman carne, pescado, leche o huevos y 4,828,177 andan descalzos?..."

se otorgó el veto presidencial, y sostuvo por la fuerza a - gobernadores despóticos que fueron aborrecidos en las entidades federativas; esto último contribuyó a hacer de la administración lerdista un gobierno impopular". <sup>239</sup>

La situación general de la nación fue desastrosa, "el país estaba desprestigiado en el extranjero porque se tenía la convicción de que era un pueblo salvaje, ingobernable, en donde la burocracia se encontraba en completo desorden, mal pagada, sin ganas de trabajar, y -el colmo de los males- el ejército vencedor exigía su botín". <sup>240</sup>

"En el país no existían capitales económicos. Los denominados ricos lo eran no por poseer bienes, sino por tener una renta que les permitía vivir con cierta holgura. Se daba el caso en algunas provincias que personas cuyos bienes oscilaban en los quinientos pesos eran consideradas ricas. - La estructura económica del país era netamente agrícola, se vivía el principio del industrialismo, y la nación no tenía los medios necesarios para tratar de impulsar la industria"<sup>241</sup>

Ante el triunfo del ejército revolucionario sobre los federales surge aquella etapa que nuestra historia registra como porfirismo, etapa que "abrió la puerta a la inversión extranjera, ya que se consideró como el único medio de hacer -

---

<sup>239</sup> Jorge Carpizo, *Ibidem*, p.21

<sup>240</sup> Jorge Carpizo, *Ibidem*, p.22

<sup>241</sup> Jorge Carpizo, *Ibidem*, p.23

prosperar al país".<sup>242</sup>

Así vemos como "el capital extranjero rompió con nuestra economía cerrada, y la economía mexicana dejó de ser un resultado de esfuerzos propios. Pasó a ser otra víctima de las fluctuaciones económicas de los capitales extranjeros, circunstancia que prevalece en la actualidad".<sup>243</sup>

Esta etapa porfirista tuvo un fracaso parcial por "no haber amado al hombre, a los miles de campesinos y obreros que pedían ayuda, el no haber oído los llantos de angustia del país. No amó al hombre, pero sí a México, al país que trató de hacer grande. No lo logró, porque una nación donde la abrumadora mayoría sufre de hambre no es grande, pero sí plantó las raíces del actual adelanto material".<sup>244</sup>

"La dictadura porfirista no sólo interrumpió la continuidad de nuestro liberalismo social; inició una regresión y condujo a México a un seudodesarrollo económico dependiente, para beneficio de unos pocos".<sup>245</sup>

"La idea federativa quedó definitivamente consagrada en la Constitución de 1857. A partir de este ordenamiento, ninguna tendencia centralista, en el orden jurídico-político, reapareció en el escenario de la vida pública de México.

<sup>242</sup> Cfr. Jorge Carpizo, *Ibidem*, p.23

<sup>243</sup> Jorge Carpizo, *Ibidem*, p.24

<sup>244</sup> Jorge Carpizo, *Ibidem*, p.24

<sup>245</sup> Jesús Reyes Heróles, Discurso pronunciado En la ceremonia conmemorativa del LVIII aniversario..., op. cit.

Sin embargo, en la realidad y bajo la prolongada etapa gubernamental de Porfirio Díaz, la autonomía de los Estados, -sobre todo la democrática, fue seriamente afectada por el centro, de donde emanaban las designaciones de gobernadores y de otros funcionarios que, conforme a la Constitución, eran de elección popular".<sup>246</sup>

"Los comicios locales significaron verdaderos fraudes electorales urdidos por el presidente y sus corifeos para hacer escarnio de la voluntad del pueblo".<sup>247</sup>

"De esta manera, aunque jurídicamente los Estados de la Federación Mexicana gozaban de facultades para elegir o nombrar a sus gobernantes, estos, de facto, eran impuestos desde el Palacio Nacional. Bajo el porfiriato, México fue, de hecho un Estado central".<sup>248</sup>

Entre los problemas que dieron origen al movimiento de 1917, destacaban el del campo y el del trabajador, pues por una parte la tierra no le pertenecía al campesino y por otra el trato que se daba al trabajador, en algunas regiones, llegó al látigo y los mexicanos eran discriminados. "La defensa del que no puede hacer nada, fue la defensa nuestra; la anécdota y el sarcasmo".<sup>249</sup>

---

<sup>246</sup> Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional..., op. cit. pp.411-412.

<sup>247</sup> Ignacio Burgoa, Ibidem, op. cit. p.412

<sup>248</sup> Ignacio Burgoa, Ibidem, op. cit. p.412

<sup>249</sup> Jorge Carpizo, La Constitución..., op. cit., pp.26-27

"Existía una clase media débil, aunque digna, que sufría en el campo la acción devoradora del latifundio -no debe olvidarse que peones y rancheros eran víctimas de la gran hacienda; y que la ciudad estaba constituida por empleados, pequeños rentistas tradicionales, comerciantes, profesores y profesionales, estos últimos padeciendo la competencia desleal de aquellos de su gremio cercanos al poder".<sup>250</sup>

"Ingenuamente se veía asegurado el crecimiento, sin desarrollo, del país. Bastaba que el gobierno garantizara, a como diera lugar, el orden que privaba. Orden cruel para el ilusorio progreso. La minoría gobernante se sentía vitalicia, y no sin aparentes razones, suponía que de su seno surgiría quien la haría perpetua".<sup>251</sup>

"En el subsuelo había necesidades insatisfechas, aspiraciones inalcanzables, ideas en ebullición que demandaban el cambio radical. La revolución se venía gestando".<sup>252</sup>

Cierto es que hubo intentos por cambiar la situación, no obstante, "la vida en las ciudades fue como péndulo del reloj, ya que tocó los dos extremos: la miseria y el lujo versallesco".<sup>253</sup>

---

<sup>250</sup> Jesús Reyes Heróles, Discurso pronunciado En la ceremonia..., op.cit.

<sup>251</sup> Jesús Reyes Heróles, Ibidem.

<sup>252</sup> Jesús Reyes Heróles, Ibidem.

<sup>253</sup> Jorge Carpizo, La Constitución..., op. cit. p.27

Llegado el movimiento social de 1910, fue puesto de relieve, por Don Venustiano Carranza en el proyecto de constitución, con apreciaciones tajantes, la burla que se hacía de la existencia del régimen federal. Decía con respecto a los estados que éstos debían ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquel. Los poderes del centro se han ingerido en la administración interior de un Estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquéllos, o sólo se han dejado que en cada Entidad Federativa se entronice un verdadero cacicazgo.<sup>254</sup>

El Maestro Carpizo señala que las causas que dieron origen al movimiento social de 1910, consistieron básicamente en que el gobierno se llevaba al margen de la constitución, la pésima situación del campesino y del obrero que provocó la ruptura con el pueblo, la discriminación del mexicano para los mejores trabajos, la inseguridad jurídica, el excesivo uso de la fuerza, haber permitido una especie de esclavitud, y la intransigencia política que se dió en la sucesión de

---

<sup>254</sup> Cfr. Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional..., op. cit. p.412.

En 1901 se expide el Plan del Partido Liberal, que comenzó con una exposición de sus ideas y en el que se examinó profundamente nuestra situación política, social, económica y religiosa. Entre otros aspectos relevantes, pusieron de relieve la miserable situación del obrero y del campesino, quienes sólo ganaban lo indispensable para no morir se de hambre, después de jornadas inhumanas de trabajo.<sup>256</sup>

Terminada la exposición de motivos, entre los puntos concretos que afinaron, establecieron el principio de la no reelección del presidente, haciéndose extensiva a los gobernadores de los estados, así como robustecer el poder municipal.<sup>257</sup> Estas ideas configuraron aspectos trascendentes en la configuración de nuestro nuevo federalismo.

El Maestro Jesús Reyes Heróles dice, "Sufragio Efectivo, no Reelección, implicaba el derrumbamiento del antiguo régimen y su sustitución por otro. El continente político siempre tiene un contenido económico. Ese lema ponía al alcance del pueblo la tarea histórica que debía realizar."<sup>258</sup>

<sup>255</sup> Cfr. Jorge Carpizo, La Constitución..., op. cit. p. 29

<sup>256</sup> Cfr. Jorge Carpizo, Ibidem, p. 30

<sup>257</sup> Cfr. Jorge Carpizo, Ibidem, pp. 30-31

<sup>258</sup> Jesús Reyes Heróles, Discurso pronunciado En la ceremonia conmemorativa del LVIII aniversario de la ...., op. cit.

Con este lema, de "Sufragio Efectivo. No Reelección" surgió el partido antireeleccionista comandado por Emilio Vázquez Gómez y Francisco I. Madero. El porfirismo desintegró a los partidos opositores, menos al antireeleccionista, el cual tomó en sus manos la oposición al fuerte gobierno.<sup>259</sup>

Don Francisco I. Madero, de formación liberal se retiró del magonismo "porque no deseaba la violencia sino la comprensión". Como figura principal del partido opositor no tuvo paciencia para oponerse a las arbitrariedades locales, prueba de ello fue su última década de vida que la entregó, hasta su muerte, al servicio de su Patria.<sup>260</sup>

La valentía de Madero se hace presente en su libro La sucesión presidencial en 1910, en la que define lo que es un poder absoluto y ve cómo el general Díaz es un gran exponente de la autocracia. Algo difícil de encontrar, pero es emotivo ver "como un ciudadano se enfrenta al todopoderoso poder y lo llama centralista y absolutista".<sup>261</sup>

Aunque ciertamente se contradice Madero, al decir que Díaz ejercía la dictadura moderadamente, explica que "un poder absoluto nunca en la historia se ha usado moderadamente, su sola enunciación evoca las épocas más tristes de la humanidad".<sup>262</sup>

---

<sup>259</sup> Jorge Carpizo, La Constitución..., op. cit., p. 33

<sup>260</sup> Cfr. Jorge Carpizo, Ibidem, pp. 33-34

<sup>261</sup> Ibidem, p. 34

<sup>262</sup> Ibidem, p. 35

El pensamiento tenáz y las ideas persistentes de Madero, apuntadas en su libro sobre la sucesión presidencial, ejercieron una notable influencia e inquietud en la opinión pública; además, sirvió para crear conciencia entre buen sector de la población. Todo era conducido con un fin político, en la conclusión undécima pretendía procurar una transacción con el presidente, aceptando que continuara en el poder, pero que cediera la vicepresidencia y parte de las curules y gubernaturas al partido que dirigía.<sup>263</sup>

"En la etapa maderista los cuadros políticos del nuevo régimen se habían formado a nivel municipal y de los municipios libres surgían luchadores que iban a ser los forjadores de nuestro movimiento social".<sup>264</sup>

Madero emprendió su campaña mediante giras, a las que el régimen porfirista no les dió importancia. Más adelante, postulado como candidato a la primera magistratura; "el licenciado Roque Estrada pronunció un brillante discurso contra la tiranía. Se dió orden de aprehenderlo, pero se fugó. Madero fue detenido y acusado de haber dado ayuda a la fuga de Estrada".<sup>265</sup>

"Las elecciones se hicieron en un clima de represiones y atropellos", Madero estaba preso en San Luis por otras

---

<sup>263</sup> Ibidem, p. 35

<sup>264</sup> Jesús Reyes Heróles, Discurso pronunciado En la ceremonia conmemorativa del LVIII aniversario de la..., op. cit.

<sup>265</sup> Jorge Carpizo, La Constitución..., op. cit., pp. 35-36-37

acusaciones. Logra su libertad por fortuna, gracias a sus relaciones y su partido pide al congreso nulifique las elecciones que habían sido un fraude a favor de Díaz. El congreso contestó que el triunfo era legítimo, razón por la cuál estima que su vida estaba en peligro y se va a Norteamérica.<sup>266</sup>

Estando fuera del país, lanza el 5 de octubre de 1910 el Plan de San Luis, con el que en opinión del Maestro Carrizo se inicia el movimiento armado, que tiene como propósito reestructurar a la nación. Se plantea entre otras cuestiones importantes, que son nulas las elecciones efectuadas, se establece el día 20 de noviembre para iniciar el movimiento armado y propone que él, como presidente provisional nombraría a los gobernadores para que estos convoquen a elecciones y el pueblo elija a sus representantes.<sup>267</sup>

A medida que la fecha establecida en el Plan se aproximaba, la inquietud crecía en el país, hasta que "la antorcha del movimiento derramó su fuego en todo el país. Las luchas fueron tenaces, a los hombres los iluminó la fe en el triunfo, en lograr el cambio anhelado, en una esperanza de vivir mejor".<sup>268</sup>

El dictador Díaz para apaciguar los ánimos, anunció el

---

<sup>266</sup> Ibidem , p. 37

<sup>267</sup> Ibidem , p. 37

<sup>268</sup> Ibidem , p. 38

establecimiento del principio de no reelección", pero el reguero de polvora y de muerte era ya incontenible".<sup>269</sup>

Pasaba el tiempo y ninguna de las bandas quería proseguir con la batalla, se realizaron intentos por terminarla. Se celebró un pacto, en el que estaba presente Carranza, quien dijo: "La Revolución es de principios, la Revolución no es personalista, y si sigue el señor Madero es porque él enarbola la enseña de nuestros derechos, y si mañana por desgracia, este lábaro santo cayera de sus manos, otras cien manos robustas se apresurarían a recogerlo... Revolución que transa es revolución perdida. Las grandes reformas sociales sólo se llevan a cabo por medio de las victorias decisivas. Más adelante afirmó; "Lo repito: la Revolución que transa, se suicida".<sup>270</sup>

Madero toma Ciudad Juárez y la declara capital provisional de la República, integra su gabinete y Díaz a través de su enviado Carbajal después de regateos firma los tratados de Ciudad Juárez, en los que se establece la promesa de la renuncia del dictador.<sup>271</sup>

La promesa no se cumplía, hasta que realmente hubo víctimas se logró, el pueblo lo despidió en Veracruz con lagri

---

<sup>269</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 39

<sup>270</sup> *Ibidem*, p. 39

<sup>271</sup> *Ibidem*, p. 39

mas. "No hay duda que nuestro pueblo es sentimental... ¡Es bueno! Ha resistido tantas y cuantiosas angustias y penas - que a veces se antojan inconcebibles.<sup>272</sup>

A la llegada de Madero a la ciudad de México, llovieron problemas de toda índole porque el Presidente provisional Francisco León de la Barra desprestigió al movimiento y persiguió a algunos de sus más preclaros hombres como en el caso de Zapata que provocó un gran distanciamiento de éste con Madero. Se provocó una lucha interna, surgieron facciones diversas que fueron eliminados por el grupo maderista - ya que sin haber cooperado en la revolución se plegaban al triunfo.<sup>273</sup>

Un gran descontento causó el gabinete nombrado por el nuevo presidente que había sido electo el 6 de noviembre de 1911, pues defraudaba sus intereses y aspiraciones. Lo anterior, porque tres de los ocho secretarios de Estado designados eran revolucionarios, los demás pertenecían a la época porfirista, de esta forma se ratificaba el porfirismo.<sup>274</sup>

Se pretendía con el nuevo régimen destruir las tropas zapatistas, pero su jefe, emite el Plan de Ayala, mediante el que desconoce a Madero como presidente de México por haberse burlado del pueblo y no haber cumplido las promesas -

---

<sup>272</sup> Ibidem , p. 40

<sup>273</sup> Ibidem , p. 40

<sup>274</sup> Ibidem , p. 40

del Plan de San Luis. También se postulaba en dicho Plan de Ayala, que la tierra es para quien la trabaja. De ahí que la reforma agraria haga felices a los pueblos.<sup>275</sup>

Por ello dice el Maestro Carpizo, el primer paso en cualquier cambio social, es la reorganización del sistema agrario.<sup>276</sup>

"Madero se desligó del pueblo, del obrero y del campesino, de quienes le habían dado el triunfo", por ello el descontento se generalizó en el país y empezaron las sublevaciones.<sup>277</sup>

El odio militar contra Madero se recrudeció, el General Lauro Villar se impuso pero cayó herido y el presidente al enterarse de éste hecho, lo sustituye por Huerta. Los rebeldes tomaron como refugio la Ciudadela, el General Huerta se vendió a ellos, y tomaron como blanco a la población civil provocando pánico.<sup>278</sup>

El Senado pidió a Madero su renuncia y se le hizo saber que existía amenaza norteamericana de invadir nuestro país, éste se negó a tal cosa. Esto provocó, junto con la traición de Huerta que de algún modo estaba patrocinada por la embajada norteamericana, que se expidiera el pacto de la

---

<sup>275</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 41

<sup>276</sup> *Ibidem*, p. 41

<sup>277</sup> *Ibidem*, p. 41

<sup>278</sup> *Ibidem*, p. 42

ciudadela, mediante el cuál se desconoció a Madero como presidente.<sup>279</sup>

No hubo otro camino para Madero y Pino Suárez, más que presentar su renuncia, y a pesar de que Huerta, con su carácter de presidente provisional, que había jurado respetar la vida del expresidente, los mandó matar.<sup>280</sup>

La Cámara de diputados aceptó las renunciaciones y aprobó la farsa, hechos que se explican, sostiene el Maestro Carpi<sup>z</sup>o, con la intervención del diputado Alfonso Cravioto, quien dijo: "votaré aprobatoriamente el dictamen presentado por las comisiones, no por temor a atentados contra mi personalidad que ni me cohíben ni me espantan, sino porque creo que al hacerlo así, contribuyo a salvar la existencia de los dos altos funcionarios dimitentes, y por librar a mi país de una intervención extranjera, que, según me han asegurado, es inminente y en estos momentos sería la muerte de nuestra independencia".<sup>281</sup>

El General Huerta, después de haber traicionado vilmente no sólo al hombre o a la causa, sino más bien a la nación entera, emitió un telegrama a los gobernadores donde les decía que "autorizado por el Senado, he asumido el Poder Ejecutivo, estando presos el presidente y su gabinete".<sup>282</sup>

---

<sup>279</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 42-43

<sup>280</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 43-44

<sup>281</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 43

<sup>282</sup> *Ibidem*, p. 46

El gobernador de Coahuila, Carranza, enterado del contenido, dijo al congreso local de la obligación que tenían "de desconocer al gobierno ilegítimo, pues el Senado no tenía facultades a nombrar un presidente que no fuera electo por el pueblo".<sup>283</sup>

El mismo congreso local mediante decreto contestó, entre otras cuestiones, el desconocimiento al general Huerta, proponiendo a la vez que invocaba a los gobiernos de los demás estados a coadyuvar el sostenimiento de la República y pedían que secundaran al gobierno Coahuilense.<sup>284</sup>

Carranza envió una circular telegráfica a toda la República donde expuso, entre otras cuestiones, al desconocimiento del "atentado a nuestro Pacto Fundamental", y pedía que gobiernos y jefes militares de todos los Estados que componían la federación se pusieran "al frente del sentimiento nacional, justamente indignado y desplegaran la bandera de la legalidad para sostener al Gobierno Constitucional, emanado de las últimas elecciones, verificadas de acuerdo con nuestras leyes".<sup>285</sup>

El jefe del Estado de Coahuila pretendía hacer efectiva la idea de que las entidades federativas controlaran la constitucionalidad de las leyes dictadas por el congreso

---

<sup>283</sup> Ibidem , p. 46

<sup>284</sup> Cfr. Ibidem , p. 46

<sup>285</sup> Cfr. Ibidem , pp. 46-47

de la Unión. Pues, además, existía el fundamento legal para "desconocer a un gobierno emanado de un cuartelazo, a un gobierno que nacía rompiendo la Constitución".<sup>286</sup>

Este fundamento se contemplaba en el artículo 23 del Acta de Reforma de 1847, que establecía la posibilidad de reclamar, a través de diez diputados, seis senadores, tres legislaturas, el presidente o su ministerio, la anticonstitucionalidad de una ley.<sup>287</sup>

Carranza se levanta en armas con fines eminentemente políticos; emite el Plan de Guadalupe donde se desconocía a Huerta, al poder legislativo y al judicial, a los gobernadores estatales, que después de 30 días de expedido el plan continuaran reconociendo al traidor y a su régimen.<sup>288</sup>

Entre otras cuestiones proponía que en las Entidades Federativas fungirían como gobernadores provisionales los jefes del ejército constitucionalista de la localidad, quien convocaría a elecciones.<sup>289</sup>

El Maestro Reyes Heróles opina que "el Plan de Guadalupe no contiene ninguna utopía; hace un llamado a todas las clases sociales para acabar con la usurpación. Pero terminada la contienda prosperará la lucha social, se repartirán

---

<sup>286</sup> Ibidem , p. 47

<sup>287</sup> Ibidem , p. 47

<sup>288</sup> Ibidem , p. 48

<sup>289</sup> Ibidem , p. 48

las tierras y las riquezas y se buscará la justicia y la igualdad".<sup>290</sup>

"El Plan de Guadalupe, con disimulo y habilidad, concebía en el ejército una parte sana y otra insana. No ve al ejército como un cuerpo monolítico ni obrando así cuando dio el golpe. Se abre de esta manera la posibilidad de que la parte sana del ejército que no consumó la traición se incorpore a la Revolución".<sup>291</sup>

De ahí que el Maestro Reyes Heróles afirma que "Revolución que no disuelve el ejército del régimen derrocado empieza a disolverse, pues, si bien le va, acaba maniatada. Revolución que no hace su propio ejército empieza a negarse; Revolución que no establece bases revolucionarias para su nuevo ejército empieza a frustrarse".<sup>292</sup>

Transcurridos más de cinco meses de expedido el Plan de Guadalupe, Carranza prometió, entre otras cuestiones, que en virtud de que teníamos "centenares de ciudades que no están dotadas de agua potable y millones de niños sin fuentes de sabiduría, para informar el espíritu de nuestras leyes. El pueblo ha vivido ficticiamente, famélico y desgraciado, con un puñado de leyes que de nada le favorecen. Tendremos

---

<sup>290</sup> Jesús Reyes Heróles, Discurso pronunciado En la ceremonia conmemorativa del LVIII aniversario de la..., op. cit.

<sup>291</sup> Jesús Reyes Heróles, Ibidem.

<sup>292</sup> Jesús Reyes Heróles, Ibidem.

que removerlo todo. Crear una nueva Constitución cuya acción benéfica sobre las masas, nada, ni nadie, pueda evitar. ..Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero, pero éstas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social".<sup>293</sup>

"Huerta pisoteó la inmunidad Constitucional" mandando asesinar algunos diputados y disolviendo la cámara respectiva aprisionó a 110 miembros de ella. El Senado al enterarse, decide disolverse. Sin embargo el Senador Chiapaneco, Don Belisario Domínguez valientemente "pronunció un discurso atacando al tirano", que le corto la vida por ser un hombre íntegro, honrado, triste, en verdad triste, pero que en grandeza, pues como señala el Maestro Carpizo, esto fue "una muestra más de que, en los tiempos más difíciles, en las dictaduras más férreas, siempre existirán hombres que lucharán por la libertad".<sup>294</sup>

El cínico y descarado Huerta, con el fin de justificar su golpe de Estado expidió un manifiesto y 3 decretos, donde convocaba a elecciones extraordinarias de senadores y diputados, reformando la ley electoral, lo que convirtió una farsa la contienda electoral.<sup>295</sup>

---

<sup>293</sup> Jorge Carpizo, La Constitución..., Op. cit. p.49

<sup>294</sup> Ibidem , p.50

<sup>295</sup> Cfr. Ibidem , p.51

A medida que transcurrían los días, la situación del país se agravaba más. "La situación se volvió caótica con la intervención descarada de los Estados Unidos de Norteamérica" que con su actitud indignaron al pueblo mexicano obligando, al ...general usurpador a rendir honor a la bandera norteamericana por haber aprehendido a un grupo de marinos que desembarcaban en Tampico y solicitaba, el muy ingenuo, - que se hiciera lo mismo con nuestro lábaro patrio. <sup>296</sup>

El Congreso Americano había sancionado el uso de las tropas de aquel país para "reparar la afrenta", a la que Carranza protestó dignamente, y después de diversas negociaciones se convino que no habría enfrentamientos siempre que Huerta se retirara del poder. Así, este indigno hombre sucumbió y abandonó el país, trasladándose a Estados Unidos.<sup>297</sup>

Pasada esta etapa tan amarga en la historia nacional, vemos como el ejército constitucionalista sigue avanzando, y aunque aparentemente había tranquilidad, cierto es que existían gérmenes de discordia que dividían a los jefes del movimiento renovador que se disputaban el poder. Ellos eran, Carranza, Villa y Zapata.<sup>298</sup>

Y así, Carranza se propone, mediante decreto, convocar a una convención en la Ciudad de México y manda a Obregón a

---

<sup>296</sup> Cfr. Ibidem , p.51

<sup>297</sup> Cfr. Ibidem , p.51-52

<sup>298</sup> Cfr. Ibidem , p.53

invitar personalmente a Villa. Este se insubordina y desconoce a Carranza como primer Jefe de la República y, además, lo reta a proceder como le convenga.<sup>299</sup>

Los villistas aducían que era por el lugar donde se realizaba la convención. Carranza decide trasladarla a Aguascalientes, lugar al que se invita a los zapatistas y concurre Villa. La asamblea se declara soberana, sin embargo, se destruye la misma por la negativa del sector zapatista a estampar su firma con el lábaro patrio.<sup>300</sup>

Estos acontecimientos han hecho que el Maestro Reyes Heróles se pregunte: "¿Que hubo contradicciones en nuestra Carta fundamental y que algunas de ellas pueden subsistir? Ciertamente. Todo esfuerzo sincero de síntesis, de separar de una concepción global algo para sintetizarlo con algo que se separa de otra concepción global, implica contradicciones, y nuestra Carta magna es, por encima de todo, un sincero esfuerzo de síntesis entre libertad y justicia, progreso social y económico y gobierno del pueblo".<sup>301</sup>

Para diciembre de 1914, Carranza adiciona el Plan de Guadalupe, este "plan político se convirtió en social", pues

<sup>299</sup> Cfr. Ibidem, pp. 53-54

<sup>300</sup> Ibidem, p.54

<sup>301</sup> Jesús Reyes Heróles, Discurso pronunciado En la ceremonia conmemorativa del LVIII aniversario de la..., op. cit.

"el movimiento social mexicano empezó a florecer, a la idea siguieron la acción y las reformas legislativas".<sup>302</sup>

Aquí puede afirmarse como "Una revolución sufre su -- prueba de fuego cuando pretende constituir jurídicamente a un país. El derecho tiende, por su propia naturaleza, a ser estable, a dar certidumbre a quienes a su amparo viven. De aquí que el jurista que no trasciende su profesión, pueda ser imbuido por el concepto de inmovilidad de la ley".<sup>303</sup>

Carranza había adicionado el Plan de Guadalupe y reafirmaba su validez reestableciendo la vigencia de la Constitución de 1857. Así, vemos como se reciben las ideas en la constitución de 1917, primero, haciendo vigente la anterior norma suprema y difundiendo su plan mediante siete artículos. En el segundo habla de reformar el orden constitucional, pero además propone, entre otras cuestiones importantes que pretende reestablecer la libertad municipal como institución constitucional, además de señalar las bases para un nuevo sistema de organización del poder Judicial Federal, tanto en la Federación como en los Estados.<sup>304</sup>

---

<sup>302</sup> Jorge Carpizo, La Constitución..., op.cit. p.54

<sup>303</sup> Jesús Reyes Heróles, Discurso pronunciado En la ceremonia conmemorativa del LVIII Aniversario de la ..., op. cit.

<sup>304</sup> Jorge Carpizo, La Constitución..., op. cit. p.55

El Maestro Reyes Heróles opina que "El Proyecto -constitucional- intenta garantizar el municipio independiente, -evitar los abusos del Poder Legislativo, en interferencia -sobre los otros, para cuyo efecto le quita a la Cámara de -Diputados el poder de juzgar al Presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación, determina la elección directa del Presidente de la República, como medio de fortalecerlo, pues vendría su autoridad del pueblo, con el cual estaría en constante contacto; establece la no reelección del Presidente de la República; suprime la vicepresidencia y señala la facultad del Congreso de la Unión -para designar a la persona que deba suplir las faltas temporales o absolutas del jefe del Poder Ejecutivo".<sup>305</sup>

"El Proyecto fija -además- en forma precisa los derechos individuales, la educación libre y laica; custodia el recurso de amparo, el régimen federal y la división de poderes, y pretende evitar el abuso judicial".<sup>306</sup>

Se obtuvo el resultado de "un texto con salvaguardas a las libertades espirituales y políticas del hombre, que custodia los derechos del hombre, intenta que el poder detenga al poder para evitar su abuso, y mediante la supremacía del orden jurídico, destierra el poder sin derecho; un texto --

---

<sup>305</sup> Jesús Reyes Heróles, Discurso pronunciado En la ceremonia conmemorativa del LVIII aniversario de la ..., op. cit.

<sup>306</sup> Jesús Reyes Heróles, Ibidem.

que, valiéndose del federalismo, integrando la nacionalidad, mantenga los derechos de todas las colectividades que la forman!"<sup>307</sup>

Puede decirse que nuestra Constitución, "no es un texto que cristalizara un momento de nuestra historia y se fosilizara al hacerlo, y no ha sido nunca una camisa de fuerza para la realidad, sino, por el contrario, un punto de partida para comprenderla, incorporarla a la legalidad e ir más allá en el proceso revolucionario".<sup>308</sup>

El Maestro Reyes Heróles dice al hablar del constituyente que "La crítica más severa del formalismo jurídico es realizada por Heriberto Jara. En primer lugar, al señalar la necesidad de que en la Constitución figurara la legislación del trabajo y la agraria y no quedaran sujetas a las posibles veleidades del Congreso de la Unión, y en segundo lugar, al responder a los argumentos de quienes sostenían que la Constitución debía contener exclusivamente una parte dogmática y otra orgánica: se nos dice, asienta Jara, que en el marco de la Constitución no puede haber la cuestión agraria, repitiéndonos lo que se nos dijo en materia de trabajo. ¿Qué es lo que cabe, lo que debe haber y lo que no

---

<sup>307</sup> Jesús Reyes Heróles, *Ibidem*.

<sup>308</sup> Jesús Reyes Heróles, *Ibidem*.

debe caber en una constitución? "¿Quién ha hecho la pauta de las Constituciones?" "¿Quién ha señalado los centímetros que debe tener una Constitución, quién ha dicho cuántos renglones, cuántos capítulos, y cuántas letras son las que deben formar una Constitución?" Todo ello es ridículo, lo que debe caber y los límites de una constitución, "ha quedado reservado al criterio de los pueblos".<sup>309</sup>

El Maestro Burgoa ha apuntado que el Congreso de Querétaro estaba alentado por un espíritu federalista, era lógico y natural que la reiteración del sistema fuera la que unánimamente prevalecía. La comisión expuso en el proyecto que el artículo 40 quedara exactamente igual al de igual número de la Constitución de 1857, que consagra el principio federalista tan íntimamente ligado con las glorias del partido liberal. "La idea federalista era la bandera de los avanzados, como la centralista de los retrógrados y su establecimiento entre nosotros ha sido el resultado de una evolución política e histórica que se hizo indiscutible después de la Guerra de Reforma". "EL sistema federal, lo mismo que el Gobierno hereditario, o el régimen de las democracias, puede tener orígenes históricos muy diversos y la razón de su adopción es el estado del espíritu público en un país que no se deduce siempre del régimen a que antes haya estado sometido".<sup>310</sup>

<sup>309</sup> Jesús Reyes Heróles, *Ibidem*.

<sup>310</sup> Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional..., op. cit. pp.412-413.

La Constitución de 1917, vigente en la actualidad, se reafirma el sistema federal, reiterándose la "soberanía y libertad" de los Estados en cuanto a su régimen interior. Esta "soberanía y libertad", que desde el punto de vista jurídico-constitucional propiamente se traduce en "Autonomía", es ejercitable en el terreno político y en el Gubernativo dentro de la demarcación establecida por la Ley Suprema.<sup>311</sup>

Desde el punto de vista político, los Estados gozan de "autonomía democrática" para elegir o nombrar a los titulares de sus órganos de Gobierno; y que desde el punto de vista gubernativo, la llamada "Soberanía" estatal está delimitada por el principio clásico en todo régimen federal, que enseña que las facultades que la Constitución no establezca expresamente en favor de la federación se entienden reservadas a los Estados, así como las prohibiciones y obligaciones establecidas por la Constitución Federal, y, más aún, restringe la misma potestad que tienen las entidades federativas de darse sus propias constituciones.<sup>312</sup>

La autonomía de los Estados es democrática, constitucional, legislativa, administrativa y judicial. Sin embargo la extensión de estas materias, con excepción de las dos primeras, se ha visto "reducida paulatinamente con la Cons-

---

<sup>311</sup> Cfr. Ignacio Burgoa, *Ibidem*, p.413.

<sup>312</sup> Cfr. Ignacio Burgoa, *Ibidem*, p.413.

titución de 1917, los poderes federales se han ampliado; -- nuestro régimen federal". Nuestro régimen federal, en opinión del Maestro Burgoa, "ha evolucionado, pues, en dirección natural hacia la cohesión que debe existir entre las partes que forman una entidad política total, como es el Estado Mexicano. Se ha superado la etapa del federalismo como sistema jurídico-político de organización estatal o como forma de Estado en que había "Estados Libres y Soberanos", capaces de segregarse de la entidad total".<sup>313</sup>

"La incorporación de México -dice el Maestro Burgoa- al ritmo evolutivo de la civilización actual en sus múltiples aspectos y la personalidad internacional de nuestro país - como nación compacta, deseosa de consolidar el respeto que gallardamente ha conquistado en el mundo y de realizar su propia idealidad en lo social, económico y jurídico y de resolver sus problemas en estos órdenes, son los imperativos que desde hace varios lustros han marcado el destino del régimen federal, en el sentido de concentrar en una sola directriz las funciones Gubernativas del Estado Nacional".<sup>314</sup>

Al ampliarse el radio de acción de los poderes federales en las Constituciones de 1857 y, fundamentalmente la de 1917, se ha contribuido "al fortalecimiento de México como

---

<sup>313</sup> Ignacio Burgoa, *Ibidem*, pp.414-415.

<sup>314</sup> *Ibidem*, p. 415

Nación unitaria; y aunque a éste propósito se hayan restringido las autonomías de los Estados, no por ello se ha incidido en el centralismo, pues mientras constitucionalmente - estos conservan su autonomía, el signo de nuestra forma estatal será el federal",<sup>315</sup>

El Maestro Carpizo afirma que "uno de los momentos cimeros en nuestra historia del sistema federal surgió en 1913, cuando Venustiano Carranza se propuso vivificar y actualizar el federalismo mexicano."<sup>316</sup>

Asimismo dice el Maestro que "el pensamiento relativo a que la única forma de gobierno que México puede tener es el sistema federal nunca más se ha discutido, y las decisiones que el pueblo tomó en 1856, de constituirse en una república popular representativa y federal, ni siquiera fueron tema de debate en el Constituyente de 1917, porque la asamblea de Querétaro sabía que tenía que dar pasos adelante, - tenía que ganarle al tiempo la victoria, y que las decisiones fundamentales que el pueblo tomó en 1857 subsistían en 1917".<sup>317</sup>

Por último, podemos resumir que la influencia doctrinal que recibió la Constitución de 1917, fue determinante para el establecimiento definitivo del federalismo mexicano, -

---

<sup>315</sup> Ibidem., p. 415

<sup>316</sup> Jorge Carpizo, La Constitución..., op. cit. p. 249

<sup>317</sup> Ibidem, p. 249.

puesto que no hubo dudas en ratificarlo: había la convicción de su necesidad.

## CAPITULO V

### ALGUNOS ASPECTOS DE LA APLICACION DEL FEDERALISMO EN MEXICO

- A) El Senado de la República
- B) La desaparición de poderes
- C) La distribución de competencias
- D) La coordinación fiscal

"Nuestra Constitución ha sido reformada con el fin de que esté actualizada y así pueda responder a las necesidades. Prueba de ello es que su texto original ha cambiado, pero sin variar las decisiones básicas del sistema federal".

Héctor Fix-Zamudio<sup>318</sup>

Al analizar, aunque brevemente, algunos aspectos jurídicos de la aplicación del federalismo en México, por una parte, se intenta poner de relieve la gran dificultad que implica realizar con la mayor amplitud posible los ideales federalistas, y, por otra, dejar asentado cómo hasta ahora el federalismo mexicano es extraordinariamente bueno en cuanto al texto constitucional, pero que, sin embargo, en la práctica ha encontrado serios tropiezos, al extremo de tener que reconocer que vimos un auténtico centralismo.

Revisar cómo se ha venido aplicando una "decisión política formal y fundamental"<sup>319</sup> del sistema político mexicano al amparo del federalismo ha sido el principal motivo de este ensayo; sin embargo, indudablemente, también preocupa en forma particular la pasada, la presente y la futura situación jurídica, política, social, económica y geográfica de las entidades federativas del Estado Federal Mexicano, así como la des-

<sup>318</sup>Héctor Fix-Zamudio, Gaceta UNAM, órgano informativo de la UNAM, 5a. época Vol. II No. 10. 3 febrero de 1983, p. 27.

<sup>319</sup>Jorge Carpizo, en La Constitución Mexicana de 1917, 4a.ed., UNAM, México, 1982, pp.135-241; clasifica esta decisión como formal y fundamental. Por su parte Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, 3a. ed. Porrúa, México 1979, p. 325 clasifica la misma decisión como política.

vinculación existente entre la práctica y la teoría de nuestro federalismo, pues, al parecer, se continúa limitando a describir y analizar dogmáticamente las ideas políticas, en tanto que las acciones y los hechos presentes todavía rebasan las buenas intenciones.

Es cierto que si el texto -la Constitución- no sigue - los moldes de la realidad social, si la olvida o si la menosprecia, como opina el presidente de la República, se verá sancionada con la falta de vigencia. <sup>320</sup> Confirma lo anterior el pensamiento del Maestro Jorge Carpizo, quien opina que "la Constitución real de un país es una perpetua adecuación entre la constitución escrita y la realidad". "La realidad", dice, "es encauzada por la norma fundamental y además limita el poder estructurando políticamente a la nación, asegurando, en consecuencia, un mínimo decoroso de existencia a los individuos, lográndose también la vigencia de preceptos que antes sólo eran ideales". <sup>321</sup>

---

<sup>320</sup> Miguel de la Madrid H., El pensamiento económico en la Constitución Mexicana de 1857, Porrúa, México, 1982. 2a. ed., p. 14

<sup>321</sup> Jorge Carpizo, Estudios Constitucionales, UNAM, México, 1980, pp. - 290-292-428.

De ahí nuestro deseo por analizar diversos aspectos de la aplicación de las ideas federalistas, que comprendan algunos conceptos tradicionales y modernos de los estudiosos del constitucionalismo.

De esta idea fundamental establecida como forma de gobierno en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, surge nuestra inquietud.

Nadie puede ignorar el constante "desajuste entre el texto de una constitución y el régimen efectivamente aplicado".<sup>322</sup> De ahí que se pueda afirmar que dicha idea fundamental de gobierno se ha convertido en un ideal, puesto que las decisiones y acciones de los poderes federales por una parte, y por otra la situación bonante o paupérrima, geográfica o política, social o económica de los estados miembros, le dan un matiz de centralismo más que de federalismo a nuestro sistema político mexicano. Hasta ahora, puede decirse que únicamente se ha producido una cierta autonomía para los estados, que podría calificarse como una dependencia política incondicional que se viene a traducir en una indignidad.

Al estudiar ciertos aspectos, como la inestabilidad política de las entidades federativas, la distribución inequitativa de la riqueza, las decisiones y las acciones de los

---

<sup>322</sup> Monique Lions, LXXV años de evolución jurídica en el mundo, Vol. VI, UNAM, México, 1980, p. 36

poderes federales, etcétera, se podría decir, lamentablemente, que algunos estados se encuentran, más que en la incultura, más que en el subdesarrollo y más que en el abandono, en un auténtico estado de miseria.

Por ello, deseamos que las entidades federativas "vayan teniendo conciencia de su papel político, de su derecho y de su fuerza, tanto como de las responsabilidades que esas mismas condiciones implican; ... de su autoridad y su importancia que es la primera necesidad del sistema federativo, porque sin él no hay más que Estados anémicos, incapaces del vigor que han de tener las entidades que constituyen la nación y que equilibran su gobierno, poniendo a raya la tendencia invasora del poder central". <sup>323</sup>

No negamos que existen múltiples factores que complican la realización de nuestra nación, de nuestra democracia, de nuestro federalismo, etcétera; pero tampoco perdemos la fe en los ideales fundamentales por los que tantos hombres lucharon y sufrieron, y que por fortuna lograron establecer en nuestra Constitución Política. Es así como se llegó a definir la nación mexicana como una república democrática, representativa y federal, que está compuesta por entidades que se han federado para mantenerse unidas, las cuales ostentan un territorio determinado y una población como ele

---

<sup>323</sup> Emilio Rabasa, La Constitución y la Dictadura, op. cit., p. 225

mentos indispensables. Porque el pueblo es de manera particular quien, ingenuamente o no, tiene sus esperanzas bien forjadas por encontrar y formar un México nuevo, un México de justicia en el que pueda obtener los satisfactores mínimos para una vida digna y donde vivan los mexicanos lo que entendemos como democracia.<sup>324</sup>

---

<sup>324</sup> Jesús Reyes Heróles, Discursos Políticos, "Avancemos con la sonda en la mano" Comisión Nacional Editorial del CEN del PRI, 1975, p. 350. "¿Qué es democracia? En el fondo es el derecho de todos los hombres a la igualdad de oportunidades y es la imposibilidad de tomar decisiones al margen, a espaldas, de las mayorías. Los valores de la persona humana se dan cuando se toma en cuenta el valor de la colectividad, el valor de la sociedad. Solidaridad es la entrega a los demás, como medio de obtener la plenitud propia, la cabal realización de la personalidad".

Mario de la Cueva, La Constitución Política, México: 50 años de Revolución, T.III, la Política, Cap. XXXIV, F.C.E. México, 1961, p. 3 "Democracia es esencia y es forma de vida; en su primer aspecto, de mocracia quiere decir libertad del hombre frente a los poderes políticos y sociales; en su segunda parte, democracia significa el idéntico derecho de todos los hombres a concurrir a la estructuración y a la actividad del Estado; aquélla es finalidad suprema, esta es la garantía de su realización".

Puede considerarse como un nuevo concepto de la democracia el expresado por Pablo González Casanova, Discurso Pronunciado al recibir el Premio Nacional de Historia, Ciencias Sociales y Filosofía, 1984.

"¿En qué consiste una democratización real, en México? ¿Consiste en que haya alternancia de partidos? ¿Consiste en que los tres poderes tengan soberanía? ¿En que las entidades federativas sean soberanas? ¿En qué disminuya el presidencialismo y se busquen otras fórmulas igualmente ejecutivas, pero más democráticas? ¿Consiste en incrementar el respeto al pluralismo ideológico y al pensamiento crítico? Si, en parte si, pero sólo en parte. Nuestra democratización sigue planteándonos en primer lugar dos problemas reales en relación al Estado-Nación: el de ser un Estado contra la intervención extranjera, imperialista, y el de ser un Estado contra la ruptura del orden constitucional. Un Estado antiintervención y un Estado antigolpe es el primer objetivo democrático. Inmediatamente después, toda democratización plantea el problema del pluralismo ideológico, por una parte, y por otra el respeto a las llamadas etnias, a los llamados indios, a los mexicanos colonizados. Ambas son tareas democráticas esenciales: aquélla en cualquier país del mundo, ésta en los países de origen colonial. Pero el problema no queda allí. La democratización de la sociedad y el Estado plantea la necesidad de que el pue-

¿Y porque invocamos la democracia?, porque "El mundo - de hoy, con sus graves problemas, tiende al centralismo, pero hay algo que es la esencia del sistema federal y que no debe desaparecer por ser una de las bases de la democracia: que las pequeñas comunidades se gobiernen, que el poder esté descentralizado, que las decisiones no se tomen sin discusión, sin conocer el pensamiento de los gobernados, que los gobernantes sean personas de la localidad que conozcan los problemas de esas comunidades, que no todo sea decidido en la capital del país, que exista descentralización administrativa, ya que ayuda a lograr la de tipo político".<sup>32 5</sup>

"En nuestros días pensemos a qué extremos de centralización habríamos llegado si no vivieramos en un régimen jurídico federal. Pensemos que es una ley de nuestro desarrollo histórico el que, si bien es cierto que las clases conservadoras devienen centralizadoras, también lo es que la centralización, tarde o temprano, lleva al conservadurismo. Los intereses centralizados se imponen y su ley no es la transformación, sino la conservación".<sup>32 6</sup>

---

blo trabajador participe en el poder del Estado, en la producción y en los frutos del desarrollo, enfrentando una sociedad no sólo dividida en clases sino en "sectores" de clase, en que los marginados de las clases trabajadoras son una realidad lacerante sin organizaciones, sin derechos reconocidos, sin servicios ni prestaciones sociales, con salarios inferiores al mínimo, con hambre, con altas tasas de morbilidad, con poca esperanza de vida".

<sup>32 5</sup> Jorge Carpizo, Estudios Constitucionales, op. cit., pp. 154-155

<sup>32 6</sup> Jesús Reyes Heróles, La historia y la acción (La revolución y el desarrollo político de México), Sem. y Ed., España, 1972, p. 277

"Luchemos, pues, por descentralizar, por combatir la -  
centralización económica, cultural, social y política. Des-  
congestionemos, combatamos todos las formas de acumulación,  
para que, siendo cada vez más federales, seamos cada vez más  
nacionales, más solidarios en la libertad. Imitemos a quie-  
nes nos dotaron de la forma federal, que creyendo en doctri-  
nas no inmutables obtuvieron una forma política nacional, -  
elaborando, con ideas de supuesta validez universal, un --  
ideario peculiar, profundamente nacional. Con las realida--  
des enriquecieron la doctrina, formularon una doctrina pro-  
pia, y con la doctrina así cuajada forjaron una patria tam-  
bién propia".<sup>327</sup>

Lo anterior, nos lleva a reiterar nuestra inquebranta-  
ble fé en el federalismo mexicano, sin que por ello dejemos  
de analizar algunos aspectos de su aplicación.

A) El Senado de la República. - El Artículo 50 de la -  
Constitución Federal señala que el Poder Legislativo se de-  
posita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras,  
una de Diputados y otra de Senadores.

Nos avocamos al análisis únicamente de la Cámara de Se  
nadores por dos razones; la primera, para verificar si real-  
mente representan a los Estados de la Federación, pues en -  
los términos del artículo 56 constitucional cada Estado nom

---

<sup>327</sup> Jesús Reyes Heróles, *Ibidem*, op. cit., pp. 277-278

bra popularmente, y cada seis años, a dos senadores de dicha Cámara; y la segunda, para estudiar la aplicación que se ha hecho de la facultad exclusiva del Senado, establecida en la fracción V del artículo 76 constitucional.

La primera constitución del México independiente, que fue la Constitución Federal de 1824, tomó el bicamarismo de la Constitución Norteamericana bajo la idea de que la Cámara de Representantes tuviera la representación del pueblo y la de Senadores la de las entidades federativas.<sup>328</sup>

"Las demás constituciones mexicanas del siglo XIX, incluso las centralistas, sostuvieron el bicamarismo. La original Constitución Federal de 1857 estableció el unicamarismo; pero en 1874 se reformó para regresar al sistema de dos Cámaras".<sup>329</sup>

El Maestro Diego Valadés señala que "El Constituyente de 1856-7 consideró que era necesario suprimir al Senado dejando tan sólo a la Cámara de Diputados, toda vez que aquél, desde su origen en 1824, era un órgano conservador y aristocratizante, adverso a los intereses de la república federal".<sup>330</sup>

---

<sup>328</sup> Cfr. Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, Introducción al Derecho Mexicano, Derecho Constitucional, UNAM, México, 1981, p. 64

<sup>329</sup> Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, Ibidem., op. cit., p. 64

<sup>330</sup> Diego Valadés, El poder legislativo en México (1950-1975), en Evolución de la organización político-constitucional en América Latina, UNAM, 1978, p. 50

"Años más tarde (1874) el Senado fue restablecido para, entre otras razones, equilibrar el poder concentrado durante casi diecisiete años en la Cámara de Diputados que de esta forma contrarrestaba -o al menos lo intentaba- las facultades del Ejecutivo".<sup>331</sup>

El Maestro Burgoa opina que "el Senado constituye un cuerpo de equilibrio político que asegura su igualdad en lo que atañe, sobre todo, al ejercicio del poder legislativo".<sup>332</sup>

Señala el mismo Maestro Burgoa que el Senado en nuestro país no tiene un carácter aristocrático, ni está compuesto de las personas de mayor edad, experiencia o sabiduría; tampoco representan a las clases más altas como sucedió históricamente en otras naciones.

"El artículo 56 constitucional, establece que la Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros de cada estado y dos del Distrito Federal electos en forma directa. Tradicionalmente, la doctrina mexicana ha sostenido que los senadores son representantes de las entidades federativas; esto resulta cierto respecto del senado en la Constitución federal de 1824, según la cual los senadores eran designados por las legislaturas locales; pero, en la actualidad, debe entenderse que los senadores, al igual que los diputados, son representantes de la nación, por las siguientes consideraciones:

a. Los requisitos para ser senador son los mismos que para ser diputado, con excepción de la edad.

b. Los senadores al igual que los diputados no pueden reelegirse para el período inmediato; son inviolables por --

---

<sup>331</sup> Diego Valadés, *Ibidem*, op.cit., p. 50

<sup>332</sup> Ignacio Burgoa, Derecho Const..., op. cit. p. 582

las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos; no pueden disfrutar de empleos federales o estatales remunerados; tienen una igualdad en sus responsabilidades.

c. Son electos directamente por el pueblo, los diputados cada tres años, y los senadores cada seis.

Siendo el régimen jurídico de los diputados y los senadores el mismo, no puede afirmarse que su representación sea distinta. En la práctica, al igual que en el caso de los diputados, los senadores actuarán como representantes de la nación cuando se discuta un asunto de alcances nacionales, y actuarán como representantes de su estado cuando se discuta un asunto relativo o concerniente a esa entidad federativa".<sup>333</sup>

"El Senado tiene como la Cámara de Diputados, un origen electivo popular directo. No representa, consiguientemente, a ninguna clase social sino a los Estados de la Federación mexicana y al Distrito Federal, siendo la población de esas entidades la que por mayoría elige a sus miembros con independencia de su densidad demográfica, por lo que en su formación concurren paritariamente".<sup>334</sup> Desde luego, suscribimos en esta parte lo asentado en el párrafo anterior, en el sentido de que además, si son, representantes de la nación cuando participan en la discusión de asuntos de ca--

---

<sup>333</sup> Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, Introducción al..., op. cit., pp. 65

<sup>334</sup> <sup>66</sup> Ignacio Burgoa, Derecho Const...., op. cit., p. 628

rácter nacional.

El Maestro Carpizo señala que "tradicionalmente ha -- existido la idea de que los senadores representan a las entidades federativas, que la Cámara de Senadores es esencial al sistema federal y que es un elemento de equilibrio, ya -- que mientras en la Cámara de Diputados la representación de pende del número de habitantes del estado miembro, en el se nado, todas las entidades federativas tienen dos senadores, sin importar su población o importancia económica".<sup>335</sup>

El Maestro Diego Valadés dice "Como resultado de una - interpretación que la Constitución no permite, se considera que los senadores son representantes de las entidades féde- rativas cuando del sistema electoral se infiere muy clara-- mente que, al igual que los diputados, son representantes - populares".<sup>336</sup>

Antes de 1847 "el Distrito Federal no tenía representa- ción en el senado, ya que no era un estado miembro; a par-- tir de ese año, se incorporó y se modificó la elección de - los senadores, motivos estos, que "cambiaron la naturaleza del Senado".<sup>337</sup>

"La Constitución de 1917, inspirada al respecto en su

---

<sup>335</sup> Jorge Carpizo, Estudios Constitucionales, op. cit., pp. 160-161

<sup>336</sup> Diego Valadés, El sistema político mexicano (El derecho y el poder), en Anuario Jurídico VII-1980, UNAM, p. 267

<sup>337</sup> Cfr. Jorge Carpizo, Ibidem, p. 161

antecesora, no declara si los senadores son representantes de las entidades federativas o de la nación como lo son los diputados".<sup>338</sup>

"Los senadores, dice el Maestro Carpizo, así como los diputados tienen la misma naturaleza como representantes -- del pueblo mexicano;...cuando el interés a discusión es de índole general son representantes de la nación, cuando se discuta un interés particular, entonces los senadores de--- fienden el interés de la entidad federativa que los eli--- gió".<sup>339</sup>

"La tradición jurídica ha asentado que una de las Cáma<sup>ra</sup>s debe estar formada por personas de cierta edad, para - que exista más ponderación, para que los asuntos sean exami<sup>n</sup>ados con más tranquilidad, para que los ímpetus de la cáma<sup>ra</sup> baja se estrellen en la alta...nada existe en la actuali<sup>d</sup>ad que justifique el razonamiento anterior".<sup>340</sup>

"Música, dice el Maestro Carpizo, con el ardor y vehe-  
mencia que lo caracterizó y distinguió, expreso: ¿Qué es lo que se busca con eso de la edad? ¿Se exige la seriedad, la sabiduría, la sensatez, el reposo y todas esas cualidades - que indudablemente debe tener el representante de un pueblo? Pues yo os digo, señores, y os puedo demostrar, que hay jó-  
venes de menos de 21,años que son más serenos, más tranqui-  
los y muchas veces de mayor capacidad y mayor entendimiento

<sup>338</sup> Jorge Carpizo, Ibidem, p. 161

<sup>339</sup> Jorge Carpizo, Ibidem, p.162

<sup>340</sup> Ibidem, p. 167

que los que han llegado a la mayor edad...Creo que no es necesario un gran debate para hacer esta reforma en nuestra Constitución, que es más que un honor a la justicia, un honor a la juventud que en los momentos difíciles para la patria ha respondido siempre con vigor a su llamado, ha respondido siempre llena de entusiasmo y energía, sin necesidad de la mayor edad y sin necesidad de ostentar en su frente las arrugas de la edad".<sup>341</sup>

En resumen puede afirmarse que el Senado de la República tiene una doble connotación representativa; expresar la voluntad de las entidades federativas en el Congreso General y fungir como representantes de la nación en lo concerniente a los problemas de tipo nacional. Asimismo puede decirse, respecto del Senado, que éste no tiene un carácter aristocrático, ni está compuesto de las personas de mayor edad, experiencia o sabiduría; tampoco representan a las clases sociales más altas como sucedió históricamente en otras naciones.<sup>342</sup>

La investidura de los senadores en cuanto a inviolabilidad e inmunidad obedece a que "en múltiples ocasiones deben ser los críticos del gobierno y deben estar seguros de que pueden expresar sus opiniones y actuar con independencia".<sup>343</sup>

---

<sup>341</sup> Ibidem, pp.164-165

<sup>342</sup> Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional..., op.cit. pp.558-584.

<sup>343</sup> Jorge Carpizo, Estudios Constitucionales, op. cit. p.169

B) La Desaparición de Poderes. - El artículo 76 constitucional establece, entre otras, la facultad jurídico-política, exclusiva del Senado, relativa a la desaparición de poderes. Si bien es cierto, como ya se dijo, que el Senado no constituye una característica esencial de un Estado Federal, también es cierto que nuestro orden jurídico mexicano contempla la existencia de aquél cuerpo legislativo, que tiene expresamente determinadas facultades constitucionales.

La fracción V del artículo 76 de nuestra Norma Fundamental expresa: "Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado, a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso;"

El Maestro Valadés señala que "una de las atribuciones del Senado más controvertidas es la que contiene la fracción V del artículo 76. No se precisa -dice el Maestro- si

el Senado declara que han desaparecido los poderes o solamente declara que por haber desaparecido los poderes debe ser nombrado un gobernador provisional".<sup>344</sup>

"En la práctica, el Senado ha declarado la desaparición de poderes y acto seguido ha procedido a la designación del gobernador provisional".<sup>345</sup>

"En virtud de la mecánica que la Constitución establece, podría decirse que las entidades federativas están resguardadas por cuanto hace a la desaparición de sus correspondientes poderes, en virtud de que el Senado controla los actos del Presidente de la República; pero éste es sólo el esquema teórico ofrecido por la Constitución. Lo que en realidad se produce es que, a través de la declaración de desaparición de poderes, los presidentes cuentan con un mecanismo muy eficaz para ejercer el control político sobre los gobernadores y el Senado de la República actúa, invariablemente, como un órgano de ratificación de las decisiones políticas adoptadas por el Presidente cuando éste resuelve que es necesario destituir, mediante la fórmula de declaración de desaparición de poderes, a los gobernadores de los Estados. Así, lejos de que el Senado refrene o condicione las decisiones presidenciales, su actitud ha sido la de ratificarlas".<sup>346</sup>

---

<sup>344</sup> Diego Valadés, El sistema político mexicano, op. cit. p. 278

<sup>345</sup> Diego Valadés, Ibidem, op.cit. p. 278

<sup>346</sup> Diego Valadés, Ibidem, op. cit. p. 279

Por fortuna, a finales de 1978 se expidió la ley reglamentaria de esta fracción. No obstante, nos encontramos ante un problema de interpretación constitucional.

La interpretación constitucional, desde el punto de vista del contenido del precepto, puede ser gramatical, histórica, política, económica y jurídica. <sup>347</sup>

"Un caso clásico de interpretación política en México lo constituye el alcance que se le ha dado a la fracción V del artículo 76 constitucional que concede facultad al Senado para declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional". <sup>348</sup>

El Senado "ha dictaminado que 'contiene (este problema) más un fondo político que un problema esencialmente jurídico' y que 'resulta imprudente pretender circunscribir a un texto legal' un asunto tan delicado como la desaparición de poderes ya que 'no puede preverse la multitud de variedad de casos en que por razones políticas debe declararse la desaparición de poderes en un Estado' ". <sup>349</sup>

Cabe apuntar la filosofía propuesta por el Maestro Dávalos que dice: "Al interpretar una norma constitucional co

---

<sup>347</sup> Cfr. Jorge Carpizo/Héctor Fix-Zamudio, La Interpretación Constitucional, UNAM, México, 1975, p.46.

<sup>348</sup> Jorge Carpizo/Héctor Fix-Zamudio, op. cit. p. 54

<sup>349</sup> Jorge Carpizo/Héctor Fix-Zamudio, op. cit. p. 54-55

mo es el caso en el cual nos ubicamos, se debe atender a la finalidad de dicha norma, lo que persigue, su razón de ser y esa norma no debe interpretarse en forma aislada sino ha de hacerse tomando en cuenta todo el contexto en el que se encuentra, es decir, todo ese instrumento único, armonico y congruente que es la Constitución".<sup>350</sup>

Como vemos, se ha hecho una interpretación política de esta norma y en realidad se ha olvidado y rebasado todo el contexto jurídico-constitucional; por lo que nos surgen algunos cuestionamientos, ¿cuál es su razón de ser de esta norma? ¿que fines persigue la norma que nos ocupa?

En 1874 se constitucionalizó la desaparición de poderes; las Constituciones de 1824 y 1857 no la regulaban. La incorporación de esta facultad para el Senado, "obedeció a la necesidad de autorizar la intervención de la Federación en las cuestiones políticas que se suscitaban en las entidades, pues en algunos casos los desórdenes que se producían en los estados, a raíz de los conflictos entre sus órganos, degeneraban en verdaderas guerras civiles".<sup>351</sup>

El Maestro Burgoa dice que "esta facultad del Senado -

---

<sup>350</sup> José Dávalos, los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios en el artículo 123 constitucional, En Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 1983, p. 321

<sup>351</sup> Manuel Barquín, La desaparición de los poderes en las entidades federativas, en Anuario Jurídico 2-1975, UNAM, p. 7

suele interpretarse incorrectamente, pues conforme a ella - no incumbe al Senado declarar la desaparición de los poderes locales, sino nombrar un gobernador cuando todos ellos hayan desaparecido".<sup>352</sup>

"La desaparición de poderes en un Estado es un fenómeno de facto que implica el rompimiento, dentro de él, del orden institucional, es decir, la violación de todo principio de autoridad provocada generalmente por disturbios interiores de diversa índole que entraña el desconocimiento de sus órganos constituidos y la rebeldía sistemática para acatar sus decisiones. En otras palabras, desaparecen los poderes de un Estado cuando por causas de distinta naturaleza - sus órganos ejecutivo, legislativo y judicial, carecen de la potestad imperativa para hacerse obedecer por los medios legales de que dispongan recurriendo a la violencia para constreñir a los gobernados a la obediencia y respeto de su autoridad".<sup>353</sup>

El Maestro Carpizo dice que la fracción V del artículo 76 constitucional "se ha prestado a múltiples problemas de interpretación y por ello era indispensable la expedición de la ley reglamentaria".<sup>354</sup>

---

<sup>352</sup> Ignacio Burgoa, Derecho Const...., op. cit., p. 633

<sup>353</sup> Ignacio Burgoa, Ibidem, p. 633

<sup>354</sup> Jorge Carpizo, Estudios Constitucionales, op. cit., p. 397

"Este dispositivo constitucional se ha empleado por razones políticas: en contra de gobernadores indisciplinados que no han acatado las instrucciones del gobierno federal; para eliminar enemigos políticos o para suprimir gobernadores no gratos designados por otro presidente".<sup>355</sup>

"Esta fracción V fue aplicada durante el período de Adolfo de la Huerta, 16 veces; durante el de Cárdenas 8; durante Calles y Portes Gil 7; durante Obregón, 6; durante Carranza 4; durante Avila Camacho, 3; durante Echeverría 2; Abelardo Rodríguez, Alemán, Ruiz Cortines, López Mateos y Díaz Ordaz, la aplicaron sólo una vez. Las entidades federativas donde más se ha aplicado dicha fracción son: Morelos, 8 veces; Guerrero 6; Tamaulipas y Jalisco, 5; Puebla, Guanajuato y Durango, 4; Veracruz, Nayarit, Sonora y Colima, 3; Campeche, Yucatán, Tabasco, Sinaloa, Chiapas y San Luis Potosí, 2; y una vez, en Querétaro, Tlaxcala e Hidalgo".<sup>356</sup>

"Varias de estas declaraciones se hicieron por motivos políticos, fue reconocido por el propio congreso de la unión: el senado en 1939 había aprobado un proyecto de ley reglamentaria de esta fracción V y de la VI; sin embargo, la cámara de diputados nunca aprobó el proyecto". El 5 de noviembre de 1970, en un lapso de diez minutos, se resucitó el proyecto para dictaminarse su envío al archivo porque, según

---

<sup>355</sup> Ibidem , p. 397

<sup>356</sup> Ibidem , p. 397

el dictamen, este problema "contiene más un fondo político que un problema esencialmente jurídico" y "resulta imprudente pretender circunscribir a un texto legal", un asunto tan delicado como la desaparición de poderes, pues "no puede preverse la multitud de variedad de casos en que por razones políticas deba declararse la desaparición de poderes de un Estado". Más claro no podía ser".<sup>357</sup>

"Todas las "desapariciones de poderes en una entidad federativa" fueron inconstitucionales, pues al no existir la ley que debía reglamentar la fracción, ésta no podía aplicarse. Esta interpretación es la que más se apega al sentido de nuestra ley fundamental".<sup>358</sup>

Respecto al artículo primero de la ley reglamentaria de la fracción V, la "redacción es maquiavélica y no plasma correctamente lo ordenado en la constitución".<sup>359</sup>

El artículo primero de la citada ley dice: "Corresponde exclusivamente a la Cámara de Senadores determinar que se ha configurado la desaparición de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de un Estado y hacer la declaratoria de que debe nombrarse un gobernador provisional".

"Se ha discutido si esta facultad del senado es de carácter constitutivo o sólo declarativo. La doctrina mexicana

---

<sup>357</sup> Ibidem , p. 398

<sup>358</sup> Ibidem , p. 398

<sup>359</sup> Ibidem , p. 398

na ha estado de acuerdo en que es una facultad declarativa, es decir, que los poderes de una entidad federativa desaparecen y posteriormente el senado constata esa situación y declara que ha llegado el caso de nombrar un gobernador provisional porque han desaparecido todos los poderes de ese estado, pero el senado no tiene la facultad de hacer desaparecer a los poderes. Que la constitución sólo le otorga al senado una facultad declarativa se constata del simple texto de la fracción V; además, si no fuera así, los poderes de las entidades federativas estarían subordinados, a la merced y buena voluntad del senado".<sup>360</sup>

"Ahora bien, el verbo que emplea el artículo 1o. de la ley reglamentaria es "determinar", es decir se eludió el uso del verbo "declarar" y se quiso, a propósito, ser ambiguo, aunque realmente la ley reglamentaria se inclinó por la tesis de la facultad constitutiva y en este sentido en el artículo 3o. se habla de "resolución" y más clara aún es la redacción del precepto 5o.: "Si el Senado determina que han desaparecido los poderes constitucionales..." "El verbo determinar gramaticalmente significa: "fijar los términos de una cosa", "tomar resolución", "hacer tomar una resolución".<sup>361</sup>

---

<sup>360</sup> Ibidem , pp. 398-399

<sup>361</sup> Ibidem , p. 399

El artículo segundo de esta ley reglamentaria precisa, ahora sí, las causas jurídicas para hacer posible la desaparición de poderes. La doctrina había manifestado que los poderes estatales desaparecían por causas fácticas o por causas jurídicas pero que era indispensable precisar estas últimas.<sup>362</sup>

"Se configura la 'desaparición' cuando los titulares - de los poderes, constitucionales de un estado: I) quebrantaren los principios del régimen federal, II) abandonaren el ejercicio de sus funciones, a no ser que medie causa de fuerza mayor, III) estuvieren imposibilitados físicamente para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos o con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados - por ellos mismos que afecten la vida del Estado, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico, IV) prorrogaren la - permanencia en sus cargos después de fenecido el período para el que fueron electos o nombrados y no se hubieren celebrado elecciones para elegir a los nuevos titulares, V) promovieron o adoptaren formas de gobierno o base de organización política distinta de las fijadas en los artículos 40 y 115 de la constitución".<sup>363</sup>

"La petición para que el senado conozca de las causas de desaparición la pueden formular: senadores, diputados federales o ciudadanos de la entidad".<sup>364</sup>

"Esta disposición responde a la situación de que ha si

<sup>362</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 398

<sup>363</sup> *Ibidem*, p. 399

<sup>364</sup> *Ibidem*, p. 400

do primordialmente la secretaría de gobernación la que ha -  
hecho la petición. Ahora se le suprime al ejecutivo esa po-  
sibilidad".<sup>365</sup>

"Tal y como está redactado el artículo, bastará que lo  
soliciten dos senadores o diputados federales para que el -  
senado conozca el caso".<sup>366</sup>

"Hay que esperar a ver cómo se aplica este artículo -  
tercero, todos sabemos que con facilidad el ejecutivo fede-  
ral le puede solicitar a diputados o senadores que hagan di-  
cha petición al senado".<sup>367</sup>

No cabe la menor duda de la visión del Maestro Carpizo,  
al señalar que habría que esperar a ver como se aplica este  
artículo; por ahora ya se han presentado dos casos en los -  
cuales de facto se ha dado la desaparición de poderes.

Durante 1984, el 15 de febrero, realizó un "inesperado  
viaje al D.F., el gobernador yucatéco Graciliano Alpuche -  
Pinzón, llamado para que explique el problema en el campo -  
de ese entidad, donde hay división por la burocracia para -  
designar líder de la CNC estatal. Roger Ancona, dirigente  
empresarial, dijo al corresponsal Evilacio Pereyra que "una  
de las primeras medidas por tomar para preservar la paz en

---

<sup>365</sup> Ibidem , p. 400 .

<sup>366</sup> Ibidem , p.400

<sup>367</sup> Ibidem , p. 400

Yucatán es resolver el problema de la CNC, pues ya es tiempo de que se designe dirigente. Y se debe poner en marcha también el plan para resolver la crisis henequenera". El viaje del gobernador fue urgente, al grado que ayer llegó al estado el secretario de Pesca, Pedro Ojeda Paullada, quien realizó sólo los actos que lo llevaron a la península..".<sup>368</sup>

"Queda siempre la solución práctica. No hubo necesidad de una declaración, de esperar a que se reuniera el Congreso en sesión ordinaria o de convocarlos a sesión extraordinaria. Simplemente llamaron al gobernador, platicaron con él y después de que salió de las oficinas de Bucareli pidió licencia Graciliano Alpuche Pinzón. Otros hay que pueden verse en situación igual; otros hay que son verdadero lastre para el sistema y azote para sus gobernados. Otros esperan temblorosos el segundo capítulo del reordenamiento político".<sup>369</sup>

El 26 de junio de 1984 el gobernador de Guanajuato presentó licencia por tiempo indefinido, por motivos personales. "La solicitud de licencia fue tomada, sin embargo, como una remoción, ya que Velasco Ibarra tenía sobre sí una serie de conflictos políticos y administrativos calificados como graves. Apenas el viernes pasado el contralor general

---

<sup>368</sup> Excelsior, jueves 16 de febrero de 1984, Frentes Políticos, p. 23-A.

<sup>369</sup> Excelsior, domingo 19 de febrero de 1984, A la mitad del foro, p. 18-A.

de la Federación, Francisco Rojas, había anunciado que los directores de Responsabilidades y Situación Patrimonial, Enrique del Val Blanco, y de Auditoría Gubernamental, Javier Pérez, abrirían una auditoría al gobierno de Velasco Ibarra en lo correspondiente a los recursos federales aplicados en la entidad con motivo del Convenio con la Federación. El -miércoles anterior agentes de la Contraloría habían traído a la ciudad de México, en una camioneta, la documentación - de la Secretaría de Finanzas del gobierno de Guanajuato.

El hecho cerraba una acción iniciada el jueves 7 de junio por el secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz, quien entonces conversó ampliamente con el gobernador Velasco Ibarra respecto de la actuación de tres de sus funcionarios: el secretario general, Mauricio Clark Ovadia; el se-cretario de Finanzas, Raúl Robles Alvarez y el procurador - de Justicia del estado, Enrique Gómez Guerra. Esa misma noche los tres presentaban su renuncia.

Velasco Ibarra los sustituyó con el diputado federal - Salvador Rocha, quien ocupó la Secretaría General de Gobierno, con Francisco Gutiérrez Ortega, quien quedó al frente - de las finanzas, y con Miguel Angel García Domínguez, quien llegó a la Procuraduría. Entonces se advirtió que los tres sustitutos eran candidatos "propuestos" desde el centro del país.

Con esta acción, que en Guanajuato se tomó como el --- avance de la sucesión en el Estado, ya que todos en la enti

dad sabían que Velasco Ibarra había delegado prácticamente la función del gobierno en el secretario de Finanzas, Raúl Robles Alvarez, se inició de hecho la caída del gobernador". <sup>370</sup>

Adelante analizaremos con más detalle estas "licencias" que, al parecer, más bien, de hecho constituyen desaparición de poderes. Parece que con el objeto de no violentar ni vulnerar el sistema político mexicano, hoy en día, se le llama, por parte de la Secretaría de Gobernación, al gobernador que se indisciplina y éste regresa a su Estado a mantener la línea impuesta desde el centro o a solicitar licencia.

El artículo 7o. de la citada ley reglamentaria, "indica que la comisión permanente hará la designación de gobernador provisional cuando habiendo el senado declarado la desaparición de poderes, el congreso se encuentre en receso sin que se haya nombrado gobernador provisional de la terna propuesta por el presidente de la República. Esta disposición es acertada porque la facultad de nombramiento sí la puede ejercer la comisión permanente porque así lo señala la propia constitución. La única observación que hay que hacer al artículo es que no se debió haber referido al receso del congreso, sino del senado, porque las sesiones extraordinarias pueden ser diferentes para cada una de las cámaras: pudiera -

---

<sup>370</sup> Uno más Uno, miércoles 27 de junio de 1984, pp. 1-5.

estar laborando la cámara de diputados en sesión extraordinaria y el senado permanecer en receso". <sup>371</sup>

Otro aspecto muy importante es el relativo al último párrafo de la fracción V del artículo 76 constitucional, -- que establece: "Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso; ".

El Maestro Carpizo dice sobre el particular: "La ley reglamentaria debió haber contenido un artículo en que se reiterara que si las constituciones locales preven cómo se nombra al gobernador provisional en el caso de la fracción V del artículo 76 constitucional, esa designación se hará conforme lo marca la ley fundamental local. Un artículo de esta naturaleza se justificaba debido a la mala redacción de la citada fracción V en este aspecto". <sup>372</sup>

El Maestro Burgoa dice que "a este respecto se suscitan las siguientes dudas: ¿las constituciones locales pueden hacer inaplicable todos las prescripciones contenidas en la fracción citada o simplemente excluir la imposibilidad de que el gobernador provisional nombrado por el Senado sea electo gobernador constitucional "en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria" que aquél expidiere?". <sup>373</sup>

---

<sup>371</sup> Jorge Carpizo, Estudios constitucionales, op. cit. p. 400

<sup>372</sup> Ibidem , p. 401

<sup>373</sup> Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional...., op. cit. p. 633

"Esta última hipótesis nos parece inadmisibile -dice el Maestro Burgoa- ya que ninguna constitución local puede contrariar la prohibición que se involucra en el artículo 115 de la Carta Federal, en el sentido de que el gobernador sustituto constitucional o el designado bajo cualquier denominación para concluir el período en caso de falta absoluta -del constitucional, nunca puede ser electo para el período inmediato. En cuanto a la primera hipótesis apuntada, tampoco es aceptable, puesto que el ejercicio de la consabida facultad entraña como condición de facto imprescindible la desaparición de todos los poderes de un Estado, sin que subsista, en consecuencia, ninguno que pueda aplicar la constitución respectiva para restaurar la normalidad institucional". <sup>374</sup>

"Por consiguiente, en ninguna de las dos hipótesis que planteamos tiene aplicación la última parte de la fracción V del artículo 76 constitucional, atreviéndonos a afirmar - que su inclusión dentro de su texto obedeció a una inadvertencia del Congreso Constituyente de Querétaro". <sup>375</sup>

"El proyecto de don Venustiano Carranza no la contenía, ...Al dictaminarse por la comisión el artículo 76 del citado proyecto, se previó el caso de que desaparecieran todos los poderes locales como supuesto de la intervención del Se

---

<sup>374</sup> Ibidem , pp. 633-634

<sup>375</sup> Ibidem , p. 634

nado para nombrar gobernador provisional, pues se consideró que subsistiendo uno sólo, éste de acuerdo con la constitución local correspondiente, podía restablecer la normalidad quebrantada". <sup>376</sup>

Y ahora en la actualidad cabe preguntarnos: ¿Qué ha sucedido realmente con la aplicación de la desaparición de poderes? ¿Formalmente ya no se desea aplicar la desaparición de poderes? ¿Qué consecuencias y repercusiones tiene en nuestro federalismo?.

En primer término, deseamos apuntar que los casos de Yucatán y Guanajuato, ojalá realmente sean casos verdaderamente aislados; sin embargo, no por presentarse aisladamente dejan de ser por las circunstancias en que se han dado, ejemplificativos para las demás entidades de la República.

Nos proponemos analizar la forma como se han desenlazado los casos de Yucatán y Guanajuato: ellos dan una evidente muestra de que, al parecer, ya no se desea aplicar formalmente la desaparición de poderes; la forma que se ha ensayado en los casos anteriores, dio resultados por el momento, probablemente positivos, sin que por ello se produzcan consecuencias un tanto negativas, pues se ha lesionado y vulnerado el sistema político mexicano. Lo anterior no -

---

<sup>376</sup> Ibidem , p. 634

quiere decir que no fuera indispensable y hasta un mal necesario, tomar estas medidas. <sup>377</sup> Nosotros nos preguntamos, y el espíritu republicano y federalista, y el pueblo de esas entidades, y la noción de fortalecer el federalismo, ¿dónde quedaron?.

Empezaremos por aceptar que "los gobernadores generalmente son designados por la voluntad del presidente de la República o por la oligarquía en el poder, a su vez los gobernadores nombran a los diputados locales a su libre arbitrio, y la autonomía de los poderes judiciales locales no existe, ya que los gobernadores son verdaderos reyecitos en sus Estados". <sup>378</sup>

a) El caso de Yucatán.

"Mientras estuvo al frente del PRI Gustavo Carvajal -

---

<sup>377</sup> Milton Castellanos Everardo, *Excelsior*, 18 de febrero de 1984, p.10 opina que esta "situación (de desestabilización) surge cuando el gobernante ha perdido el control político, generalmente por falta de sensibilidad, que puede traducirse en prepotencia, en abandono de la "celosisima" tarea de gobernar, que requiere veinticuatro horas de ejercicio diario; por capricho en la designación de candidatos a presidentes municipales, fundamentalmente, así como de directivos de organizaciones, y por la poca previsión en el uso de la fuerza pública" "Dijo que esos no son problemas serios, que son problemas de ajuste político, en donde había falta de control político estatal. Que "no recuerdo un Presidente de la República que no los haya tenido: que es "un problema común en todos los sexenios", y que, "cuando se toma una decisión de esta naturaleza, es que no se puede tomar otra". Y la medida provoca tranquilidad en la entidad; se retorna al control político".

<sup>378</sup> Jorge Carpizo, La Constitución Mexicana..., op. cit. p. 250.

dio en presentar listas de precandidatos a los que "placeaba" en las diferentes columnas políticas. Como en el juego corporativista se incluían gubernaturas para el sector militar, Carvajal ponía generales en esas listas".<sup>379</sup>

"Una y otra vez eran presentados hombres del instituto armado como aspirantes a cargos políticos; una y otra vez quedaban en el penoso papel de derrotados, para el colmo en una lucha que no pasaba de las columnas políticas, que era del todo imaginaria. Cuando llegó el turno al estado de Hidalgo se agotó la paciencia de los militares. El general Félix Galván López habló del asunto con el Presidente López Portillo durante uno de sus acuerdos; ni pidió ni reclamó posiciones para el sector militar; se limitó a decirle a su jefe, al jefe civil de nuestro ejército, que en los mandos militares había preocupación y disgusto porque se les exhibiera, porque se les hiciera aparecer como trémulos aspirantes y después simplemente se les borraría de una lista".<sup>380</sup>

"Por lo pronto, con eso bastó para que Gustavo Carvajal dejara de poner generales en sus listas. Con eso bastó para que el senador Graciliano Alpuche Pinzón, militar con licencia, recibiera la agradable sorpresa de que el PRI había resuelto designarlo su candidato al gobierno del estado de Yucatán. Luego habría otra designación a favor de un general, la de Absalón Castellanos".<sup>381</sup>

<sup>379</sup> Excelsior, A la mitad del foro, 19 de febrero de 1984, p.18-A

<sup>380</sup> Ibidem , p. 18-A

<sup>381</sup> Ibidem , p. 18-A

"Alpuche Pinzón llegó a Yucatán cuando cumplía 40 años de desarraigo de la entidad. Al cabo de cuatro meses de participar en una campaña como candidato a senador, como si fuera "un curso intensivo para conocer al estado", el legislador buscó la gubernatura y la encontró". <sup>382</sup>

"Pero al llegar a Yucatán como candidato, corroboró -- que nadie lo conocía ni tenía equipo de colaboradores. En menos de 24 horas, Alpuche Pinzón ya era "popular, carismático y el más vinculado con la entidad", según rezaba entonces la propaganda oficial". <sup>383</sup>

"Abraham Dajer Agar, presidente de la Canaco local, pidió al ser cuestionado, 'no hablar del general:ya se fue'." <sup>384</sup>

"Alpuche Pinzón estaba peleado con todos. No tuvo unidad. Cayó por eso, por falta de autoridad", dijo el presidente de la Unión Ganadera Regional de Yucatán, Felipe Mézquita López". <sup>385</sup>

"Los empresarios, incluso fueron a la ciudad de México hace unas semanas a denunciar ante el Presidente Miguel de la Madrid que había intranquilidad en Yucatán y falta de decisión en el gobierno para lograr la paz social". <sup>386</sup>

---

<sup>382</sup> Armando Sepúlveda y Evilacio Pereyra, *Excelsior*, 19 febrero 1984, p.26-A

<sup>383</sup> *Ibidem*, p. 26-A

<sup>384</sup> *Ibidem*, p. 26-A

<sup>385</sup> *Ibidem*, p. 26-A

<sup>386</sup> *Ibidem*, p. 26-A

"Estaba dejando crecer los problemas: nunca los enfrentó dijo a su vez, el diputado federal y ex líder de la Liga de Comunidades Agrarias, Rubén Calderón Cecilio". 387

"Más dispuesto a analizar y resolver problemas que están en el ámbito de las particularidades, Alpuche Pinzón dejó que la situación se agravara y, además, otorgó facultades a colaboradores, que desconocían a Yucatán, para que dictaran sus decisiones, aunque el pueblo las padeciera". 388

"Alpuche Pinzón, engañado por sus colaboradores cercanos, que nunca le hicieron llegar el informe sobre el estado que guardaba la entidad, creía que Yucatán vivía en paz, en la tranquilidad, con toda la gente apoyando a su gobierno. Con mentiras lo mantuvieron desinformado durante más de dos años, mientras unos cuantos, aprovechando el poder y la bondad del militar, enriquecían sus fortunas". 389

"El régimen de Alpuche Pinzón se caracterizó, aunque él nunca pudo enterarse, por represivo, deshonesto y despótico". 390

"Extrañamente la historia se repite. Hace 34 años, el 16 de junio de 1953, en una noche igual como ésta el gobernador Tomás Marentes Miranda, solicitó también una licencia de

---

387 Ibidem , p. 26-A

388 Ibidem , p. 26-A

389 Ibidem , p. 26-A

390 Ibidem , p. 26-A

seis meses para separarse del cargo. En circunstancias muy similares, fue sustituido por el profesor Víctor Mena Palomo, quien concluyó el sexenio". <sup>391</sup>

"No cambia la capacidad gubernamental de aplicar medidas prácticas cuando se lo impone la descomposición política de una entidad. Pero sí cambian los estilos. En 1953 Tomás Marentes, de quien los yucatecos decían que era campechano - jugó al dominó con el Presidente Ruiz Cortines, con Rodolfo Sánchez Taboada y con César Santos Galindo. Veinticuatro horas más tarde tenía que dejar el gobierno del estado. En 1984 nadie engañó al general Graciliano Alpuche Pinzón. Si acaso, lo engañaron quienes lo sometieron "al cultivo" y lo hicieron creer que podría gobernar en la tierra de Carrillo Puerto". <sup>392</sup>

"Los yucatecos recordaron la caída de Tomás Marentes. En los medios políticos nacionales se recordó que en ese entonces era oficial mayor de la Secretaría de Gobernación Gustavo Díaz Ordaz y que a él se le había encargado el difícil papel de verdugo de gobernadores; se le había puesto a cargo de la tarea de desbaratar el mosaico sexenal que había construido Miguel Alemán. Los viejos de la comarca cuentan que un grupo de notables yucatecos, no necesariamente de la Casta Divina, se entrevistó con el oficial mayor y discutió lar

---

<sup>391</sup> Evilacio Pereyra, *Excelsior*, 17 de febrero 1984, p. 27.

<sup>392</sup> *Excelsior*, A la mitad del foro, 19 de febrero de 1984, p. 18-A.

gamente con él. Pero el diálogo habría de terminar abruptamente". 393

"La amistad, los intereses o el regionalismo acendrado movieron a uno de los asistentes a la reunión a reclamar airadamente por lo que calificó de intervención centralista, al asegurar que de no rectificar el gobierno federal habría agitación y violencia en Yucatán. Gustavo Díaz Ordaz interrumpió al expositor con un manotazo que dio en la tapa del escritorio. 'Si hay heridos, los curamos. Si hay muertos, los enterramos. Señores, la entrevista ha terminado'." 394

"En Yucatán los campesinos son la fuerza política, a pesar de la injusticia revolucionaria, a pesar de los siglos de dominación, de explotación criminal". 395

"Vino a derramar la última gota el caso de la Liga de Comunidades Agrarias, donde Alpuche Pinzón pretendía, influenciado por los dos grupos que se disputaban localmente el poder, imponer a su incondicional, Primo Feliciano Reyes Pérez, a quien pocos conocían en el medio rural. Todos los rurales, al frente de los cuales estaban los henequeneros, rechazaron sus pretensiones". 396

---

393 Ibidem , p. 18-A

394 Ibidem , p. 18-A

395 Ibidem , p. 18-A

396 Excelsior, 19 de febrero de 1984, p. 26-A

"Yucatán vivía en la intranquilidad política. Al llegar la hora del cambio en la dirección de la Liga de Comunidades Agrarias del Estado, un asesor del gobernador, del ex gobernador Alpuche Pinzón, se proclamó líder de esa liga y provocó agitación con el respaldo del poder. La agitación y la tosudez de Primo F. Reyes puso al estado al borde los enfrentamientos violentos entre grupos campesinos; puso a prueba la decisión política del sistema. Dos años y diecisiete días de gobierno llegaron a su fin".<sup>397</sup>

"De acuerdo con las informaciones periodísticas, el general Alpuche Pinzón viajó urgentemente al Distrito Federal citado por la Secretaría de Gobernación. En Bucareli hubo previamente una reunión en la que estuvieron Manuel Bartlett Díaz, titular de Gobernación y el general Juan Arévalo Gardoqui, secretario de la Defensa Nacional".<sup>398</sup>

"Alpuche Pinzón regresó de la ciudad de México a bordo de un avión 'ejecutivo de color rojo, matrícula XC-DFS, de la Dirección Federal de Seguridad'. Llegó al aeropuerto acompañado por el diputado Cervera Pacheco y de allí a las oficinas de gobierno, a hablar con sus colaboradores, a preparar la solicitud de licencia".<sup>399</sup>

"Solicitud de licencia, que dice, en lo sustancial: -

<sup>397</sup> Excelsior, 19 de febrero de 1984, p. 18-A

<sup>398</sup> Ibidem , p. 18-A

<sup>399</sup> Ibidem , p. 18-A

'Con fundamento en lo dispuesto por el Artículo 30 de la Constitución Política del Estado, solicitó a este Honorable Congreso, licencia para separarme del Poder Ejecutivo durante un lapso de seis meses, contados a partir de esta fecha. La petición anterior se basa en la necesidad del suscrito para atender asuntos de orden personal'."400

" Si bien la solicitud del general Alpuche Pinzón es por seis meses para separarse del cargo, virtualmente es una renuncia, pues de acuerdo con los términos de los artículos 21, 27 y 51, de la Constitución Política del estado, transcurridos los tres primeros años del mandato -que se cumplirán dentro de seis meses- el Congreso deberá designar gobernador sustituto para completar el período constitucional". 401

"Se ha convertido en la más reciente muestra de lo difícil que es entender al Sistema Político que nos rige. Víctor Cervera Pacheco para la mayoría de quienes más o menos entienden de política, estaba no sólo quemado sino carbonizado y convertido en cenizas, luego de aquel famoso discurso de entrega del mando en la Confederación Nacional Campesina en que cuestionó duramente la política de Miguel de la Madrid y puso en tela de juicio los programas agrarios. Ahora es gobernador de Yucatán". 402

---

400. Excelsior, 17 de febrero de 1984, p. 23

401. Evilacio Pereyra, Ibidem, p. 1

402. Excelsior, Al margen, 19 de febrero de 1984, p. 12-A

El relevo de gobernador en Yucatán ocurrió dentro de cánones de armonía y tranquilidad. Alpuche y el gobernador interino, Víctor Cervera Pacheco, llegaron juntos a Mérida, procedentes del D.F., y continuaron su diálogo previo a la solicitud. Por cierto, Alpuche pidió al Congreso local que acelerara el trámite de su petición, a fin de retirarse cuanto antes y también celeridad en la designación de su sustituto.<sup>403</sup>

La solicitud de licencia del gobernador yucateco Graciliano Alpuche Pinzón era esperada. Si bien es cierto que en su carta al Congreso local señala que se separa del cargo por motivos personales (una enfermedad aqueja al militar, y sus frecuentes viajes a Miami, a atenderse se convirtieron en problema para cumplir adecuadamente con la encomienda).<sup>404</sup>

Al día siguiente el exgobernador declaró: "Tanto trabajo en el gobierno merma la salud, reconoció, pero aclaró que se hallaba en perfectas condiciones sin ninguna enfermedad. Hago deporte todos los días, aclaró".<sup>405</sup>

"En tono melancólico dijo: "No hubo trasfondo político, no me corrieron: yo pedí licencia... me voy sin resentimientos ni frustraciones, satisfecho porque cumplí".<sup>406</sup> "Con mo

---

<sup>403</sup> Excelsior, Frentes Políticos, 17 de febrero de 1984, p. 4-A

<sup>404</sup> Ibidem, p. 4-A

<sup>405</sup> Armando Sepulveda, Excelsior, 18 de febrero de 1984, p. 10

<sup>406</sup> Ibidem, p. 1

tivo de la separación de su cargo como gobernador de Yucatán, un diario manifestó que el general Graciliano Alpuche Pinzón "dijo a sus colaboradores que se había visto obligado a solicitar licencia por las dificultades que tuvo con el PRI y con la dirigente del Institucional, Dulce María Sauri".<sup>407</sup>

"El ex mandatario habló con la observación de que no volvería a tocar el tema político. "No temo hablar: ya opiné mucho".<sup>408</sup>

Pidió que la plática reporteril concluyera al cabo de casi una hora de diálogo "sin tema político". Y daba más disculpas: "No debo hablar de nada...".<sup>409</sup>

"¿Por qué cayó Graciliano Alpuche Pinzón? Extasiados por los acontecimientos, los sectores y el pueblo yucateco acuñaron las frases, al responder a las preguntas de los reporteros de este diario: "Por incapacidad política". "Nunca gobernó", "Dejó que un grupúsculo corrupto se apoderara de la entidad, para saquearla".<sup>410</sup>

"Simpático, buena gente, amable, sencillo y hombre con gran sentido humano, es, para los yucatecos, Alpuche Pinzón. Pero como político "mun pacta" expresión maya que significa: "No puede".<sup>411</sup>

---

<sup>407</sup> Excelsior, Gabinete, 18 de febrero de 1984, p. 1

<sup>408</sup> Ibidem, p. 10

<sup>409</sup> Ibidem, p. 10

<sup>410</sup> Armando Sepulveda y Evilacio Pereyra, Excelsior, 19 de febrero de 1984, p. 26-A

<sup>411</sup> Ibidem, p. 26-A

"La opinión pública del país no deja de extrañarse por la aparente inestabilidad política que repetidas veces ha - hecho acto de presencia en Yucatán; "se debe probablemente a la magnitud de los problemas, pero es necesario que también la ciudadanía del Estado ponga todo de su parte para - acometerlos a fondo".<sup>4 12</sup>

"Cierto es que Yucatán no se menciona como el estado - con mayor dotación de recursos naturales, pero tampoco carece de ellos; el más significativo es el henequén, pero su - producción e industrialización han venido a menos en uno de los procesos más representativo de ineficiencia y corrup- - ción".<sup>4 13</sup>

"El problema del henequén y los miles de millones en - subsidio que anualmente se van prácticamente por la colade- ra, fue el móvil de la salida del general Graciliano Alpu- che Pinzón de la gubernatura de Yucatán. Y su caso tiene mu- chas similitudes con el de Tomás Marentes, obligado a renun- ciar en 1953. Alpuche y Marentes se aferraron al mismo pun- to de vista: la industria henequera en manos de los yucate- cos; pero con los enormes subsidios federales intactos".<sup>4 14</sup>

"Los diputados de Marentes en 1953, fueron inclusive - llamados a la capital del país donde finalmente fueron con- vencidos de aceptar la renuncia del gobernador. Eso, porque

<sup>4 12</sup> Excelsior, Editorial, 18 de febrero de 1984, p. 6-A

<sup>4 13</sup> Ibidem., p. 6-A

<sup>4 14</sup> Excelsior, Frentes Políticos, 18 de febrero, p. 4-A

Marentes le había dicho a Ruíz Cortines: "Mientras yo sea - gobernador, el henequén seguirá siendo manejado por yucatecos". "Don Adolfo había decidido entregar al banco oficial las funciones de la empresa Henequeneros de Yucatán, invadida de corrupción por todos lados".<sup>4 15</sup>

"El calendario político mexicano arranca con el fuego nuevo del sexenio y termina al extinguirse el poder presidencial. Conforme se diluyeron las fuerzas regionales que dieron lugar a la coalición convertida en institucionalidad, en partido que reunía a los grupos revolucionarios, los gobernadores dejaron de ser factor en la sucesión presidencial; atrás quedó el trabajo de los bloques de gobernadores para dar paso al nombramiento, a la designación de candidaturas a cargo del Presidente en turno. Cada uno de éstos llenaba un espacio en el mosaico de la geografía nacional con los hombres que recibían la bendición del centro".<sup>4 16</sup>

"República Federal en la que volvemos a enfrascarnos en el debate político acerca del centralismo, de la necesidad de restablecer los poderes locales, sin que olvidemos el municipio y se reforme por segunda ocasión en un lapso de unos cuantos años el artículo 115 de la Constitución. "En todo caso, en política, que según los teóricos es el arte de lo real y lo posible, las consideraciones prácticas -

---

<sup>4 15</sup> Ibidem , p. 4-A

<sup>4 16</sup> Excelsior, A la mitad del foro, 19 de febrero de 1984, p. 1

se imponen a lo que se postula como deseable, la crisis hizo que este gobierno se iniciara sujeto por lo urgente y se ocupara del reordenamiento de la economía".<sup>4 17</sup>

"Yucatán tiene ahora gobernador interino. Independientemente de la notable descomposición del poder político en la entidad peninsular, la licencia de Alpuche Pinzón obligará a quienes se mueven en el ambiente público a pensar que se ha iniciado el reordenamiento político".<sup>4 18</sup>

"El pueblo de Yucatán ha sufrido -posiblemente más que otras entidades federales- la hegemónica humillación de las decisiones del centralismo político y económico".<sup>4 19</sup>

"En Yucatán, lo normal es que el PRI postule a los cargos de elección popular a personas distintas de las que propugne el sentimiento priísta yucateco. Parece condición esencial que éstas tengan un alto grado de desarraigo y que su "carrera política" haya transcurrido, por el mayor tiempo, fuera del estado".<sup>4 20</sup>

"Dolorosamente Yucatán ha tenido que entender que el visto bueno para sus gobernantes no corresponde al pueblo de la entidad. Difícilmente podría entenderse en la tierra del faisán y del venado la unidad popular en torno de las -

---

<sup>4 17</sup> Ibidem , p. 1

<sup>4 18</sup> Ibidem , p. 1

<sup>4 19</sup> Javier Blanco Sánchez, Sistema Centralista, Excelsior, 18 de febrero de 1984, p. 7

<sup>4 20</sup> Ibidem , p. 7

instituciones democráticas, cuando la primordial de ellas - es el sufragio efectivo que en la península sólo ha tenido excepcionales momentos de respeto".<sup>421</sup>

"Es sorprendente cómo perdura en el Mayab el agudo sentido popular democrático, tras de tan larga historia de imperio centralista; dominio que suele convertir a las dependencias federales en nivel de decisión más importante y eficaz que el del "soberano y libre" gobierno de la entidad. El gobierno del general Alpuche Pinzón fue de esto un claro ejemplo nada excepcional".<sup>422</sup>

"El centro pretende sustituir la debilidad del gobierno del general Alpuche Pinzón, con la desbordante fruición populista agraria de Víctor Cervera Pacheco, que hoy se reconoce útil para el sistema, cuando hace dos años y medio - se acusaba como razón por la que se marginó la candidatura del entonces líder nacional de la CNC".<sup>423</sup>

"El PRI acreditaba a Víctor Cervera como populista del sello echeverrista y lopezportillista nefasto para Yucatán, hace dos años y medio antes de las elecciones constitucionales de gobernador del estado. Ahora, lo proclama gobernador interino".<sup>424</sup>

"Los sucesos yucatecos nos vuelven a enfrentar a la -

---

<sup>421</sup> Ibidem , p. 7

<sup>422</sup> Ibidem , p. 7

<sup>423</sup> Ibidem , p. 7

<sup>424</sup> Ibidem , p. 7

triste comprobación de que las rectificaciones para volver al genuino sistema democrático federal es moda verbalis---ta".<sup>425</sup>

b) El caso de Guanajuato.

El gobernador de Guanajuato solicitó el día 26 de agosto de 1984 licencia para ausentarse del cargo por más de 90 días contados a partir de esa fecha. El exgobernador subrayó que las razones que lo obligaban a hacer esa solicitud eran de carácter estrictamente personal.

La solicitud del exgobernador fue aprobada en el congreso local, por 14 votos en favor y cuatro en contra (tres del PAN y uno del PDM).

"Esta es la sexta ocasión que en el estado se dan cambios extraordinarios en la gubernatura: la primera fue en 1920 cuando desaparecieron los poderes con Federico Montes al frente del gobierno estatal".<sup>426</sup>

"Le siguió Rafael Hernández en 1932; después, -Jesús Yañez Maya- en 1935; Luis Rodríguez en ese mismo año y en 1946, Ernesto Hidalgo".<sup>427</sup>

"En medio de graves problemas agrarios en varios de los 46 municipios de la entidad y gran efervescencia, a es-

---

<sup>425</sup> Ibidem , pp. 7-8

<sup>426</sup> Francisca Domínguez, Excelsior, 27 de junio de 1984, p. 15-A

<sup>427</sup> Ibidem , p. 15-A

casos seis meses de que el PRI postule candidato a la gubernatura, -con este hecho- se sacudió a amplios sectores de - la entidad, Velasco debería rendir su quinto informe de gobierno el próximo día 5 de agosto y enfrentaba severas críticas y cuestionamientos por desatender problemas y por encerrarse en sus lujosas oficinas".<sup>428</sup>

"La solicitud de licencia por más de 90 días -la constitución local señala que cuando se pide licencia por 90 días debe ser el secretario de gobierno el que supla al -- constitucional-, por ello se designó al gobernador interino".<sup>429</sup>

"Complot "madrugete" y golpe político son, en el fondo, las acciones que realizaron en Guanajuato facciones -- priístas y que provocaron la caída del gobernador Enrique - Velasco Ibarra".<sup>430</sup>

"Y aunque todo fue incruento, las peores mañas de la - política -traición, hipocresía, mentira- resplandecieron como las mejores armas que los priístas pueden usar para dirimir sus conflictos".<sup>431</sup>

"Fue el propio gobernador Velasco Ibarra quien, primero auspició el complot, cuya finalidad era adelantarse al -

---

<sup>428</sup> Angél Soriano, Excelsior, 27 de junio de 1984, p. 32-A

<sup>429</sup> Ibidem, p. 32-A

<sup>430</sup> Elías Chávez, Convicción en Guanajuato: a Velasco Ibarra lo removió Gobernación, en Revista Proceso No. 400, 2 de julio de 1984, p. 6

<sup>431</sup> Ibidem, p. 6

"centro" en la designación de su sucesor. Para ello, en --  
alianza con los empresarios de la entidad, principalmente --  
el poderoso Grupo León, alentó la precandidatura de su se--  
cretario de Finanzas, el también empresario Raúl Robles"<sup>4 32</sup>

"Grande era la fuerza y popularidad de Robles, al gra--  
do que, si el PRI no lo postulaba, podría haber ganado fá--  
cilmente las elecciones, apoyado por cualquier otro parti--  
do".<sup>4 33</sup>

"Ante el peligro de que por primera vez un candidato --  
ajeno al PRI ganara una gubernatura, intervino la Secreta--  
ría de Gobernación y ejecutó el "madrugete", no en favor --  
de determinado candidato, como es costumbre, sino en contra:  
"sugirió" al gobernador la destitución de sus tres principa  
les colaboradores, entre ellos Raúl Robles, con lo que prác  
ticamente quedaba desactivado el complot".<sup>4 34</sup>

"Una vez lograda esta meta, había que culminar el pro--  
ceso. Era necesaria la caída de Velasco Ibarra para, desde  
ahora, empezar a rehacer al PRI en Guanajuato, fortalecerlo  
y llegado el momento -principios del año próximo- "destapar"  
candidato a gobernador tal y como mandan los cánones: sin --  
que ningún complot estatal obstaculice al gran dedo en su --  
designación".<sup>4 35</sup>

---

<sup>4 32</sup> *Ibidem* , p. 6

<sup>4 33</sup> *Ibidem* , p. 6

<sup>4 34</sup> *Ibidem* , p. 6

<sup>4 35</sup> *Ibidem* , p. 6

"Así sucedió, en su momento, con Velasco Ibarra, quien llegó a gobernador de Guanajuato no porque tuviera fuerza, sino por su cercanía al entonces presidente José López Portillo, de quien era secretario particular. Ajeno a grupos políticos y sin mayor militancia partidista, Velasco Ibarra tuvo que pactar con los grupos de poder en el estado, principalmente con la iniciativa privada. Tolerante, adoptó la política del "dejar hacer" y los vacíos de poder pronto fueron llenados por empresarios y caciques".<sup>4 36</sup>

Con esto último, se ratifica lo que dijo el Maestro Reyes Heróles en la Segunda Reunión de la República, el 5 de febrero de 1979, "Un Gobierno mayoritario no puede ni debe pretender satisfacer a todos. Complacer a todos es imposible en un régimen democrático; intentar condescender con todos es no gobernar, es moverse atendiendo a presiones, ser gobernado; viene a ser un Gobierno sin ideas, por plegarse a ideas de otros. Tratar de satisfacer a todos es admitir que se carece de banderas, que no se tiene ideología ni objetivos trazados, ni tampoco capacidad para alcanzarlos. Si siguiendo líneas ajenas, indefectiblemente se acaba por carecer de línea propia".<sup>4 37</sup>

"Medrosos regímenes que se refugian o simulan tal pretensión abrigan inconfesos apetitos totalitarios o están -

---

<sup>4 36</sup> *Ibidem*, p. 6

<sup>4 37</sup> Jesús Reyes Heróles, Discurso en la Segunda Reunión de la República, en El Gobierno Mexicano, No. 27, Febrero de 1979, p. 94

dispuestos a renunciar a lo que es Gobierno, a la unidad de acción estatal, y a caer en aquello que en nuestros días se llama policracia: el poder de muchos fuertes o que aparentan fuerza, el Gobierno de variados poderes, e incluso pseudo-poderes. Cuando ello ocurre, se presenta la paradoja de no gobernar para seguir en el Gobierno y, en consecuencia, se origina la impotencia gubernamental".<sup>438</sup>

"En agosto del año pasado, es cuando el gobernador comete su gran error, como si no le constara la forma en que se deciden las gubernaturas "destapó" a Robles:

'Si hubiera cabida a una decisión local -comentó ante un grupo de políticos-, qué duda cabe que Raúl sería el candidato'.<sup>439</sup>

"Con la anuencia del gobernador, Robles vigorizó su pre campaña, pactó alianzas y empezó a asumir, en la práctica, el gobierno del estado, mientras Velasco Ibarra, hace un par de meses, quizá alentado por la pretendida democratización del PRI reincidía:

'Raúl es el mejor el que conviene a Guanajuato'."

"Y ya no lo perdonaron. En el mismo estado y desde la capital de la República desataron una campaña en su contra. Lo acusaban de ausentismo, de debilidad, de dejar el poder

---

<sup>438</sup> Ibidem , p. 94

<sup>439</sup> Elías Chávez, Revista Proceso No. 400, p. 6

en manos de Robles, de efectuar negocios ilícitos".

"No pasa nada", comentaba el gobernador a sus allegados, hasta que en la mañana del 7 de junio, en la Secretaría de Gobernación, le "sugirieron" destituir a tres de sus principales colaboradores: el secretario de Finanzas, Raúl Robles; el secretario general de Gobierno, Mauricio Clark, y el procurador General de Justicia, Enrique Gómez Guerra. Y también le sugirieron los nombres de los sustitutos: Salvador Rocha Díaz, diputado federal y oficial mayor de la CNOP, para secretario general de Gobierno: Fernando Gutiérrez Ortega, administrador fiscal regional de Occidente, para Finanzas, y Miguel García Domínguez, doctor en Derecho Fiscal y exsubprocurador Fiscal de la Federación, como Procurador".<sup>440</sup>

"De peso debieron ser los argumentos para que el gobernador aceptara las sugerencias. Inmediatamente se comunicó a Guanajuato y citó para las tres de la tarde, en su despacho del Palacio de Gobierno, a los funcionarios a los que solicitaría la renuncia. Ellos nada sabían, hasta que Velasco Ibarra, acongojado, los sorprendió:

'Con mucho dolor debo pedirles sus renunciaciones... Vayan a sus despachos y redáctenlas. Que sean sencillas, breves. Y no digan que por motivos de salud. Simplemente digan que

---

<sup>440</sup> Ibidem , p. 6

por motivos personales. Tampoco digan que son irrevocables, todas las renunciaciones son irrevocables... Los espero a las siete de la noche para que hagan entrega a quienes los sustituirán".<sup>441</sup>

"Ninguno de los tres se atrevió a preguntar por qué tenían que renunciar. Obedecieron. A las siete de la noche entregaron los despachos a los nuevos funcionarios. Al salir de lo que había sido su oficina, Raúl Robles intentó sacar algunos documentos que, según dijo, eran personales, pero agentes de la Dirección Federal de Seguridad se lo impidieron. Y todavía después, durante 10 días, ahí permanecieron los agentes custodiando la Secretaría de Finanzas".

"Al día siguiente, el propio gobernador se encargó de intrigar y sorprender, todavía más, a los guanajuatenses. En un desayuno con periodistas, en vez de dar a conocer los verdaderos motivos de las renunciaciones expresó:

'No obedecieron (las renunciaciones) ni a cansancio, ni a ineficacia, ni a asomo de deshonestidad'.<sup>442</sup>

"Y luego de la sorpresa, la indignación:

'Estos funcionarios no renunciaron; fueron removidos, en una más de las acciones del centralismo político. El pueblo no es idiota para que le hagan creer que se trata de re

---

<sup>441</sup> Ibidem , p. 6

<sup>442</sup> Ibidem , pp. 6-7

nuncias', declaró, en nombre del PAN, el diputado Antonio - Obregón Padilla".<sup>443</sup>

"Ni nosotros ni nadie nos tragamos el cuento de las re-  
nuncias. Los corrieron por cuestiones políticas, los corrie-  
ron porque estorbaban para preparar el terreno de la suce-  
sión gubernamental, dijo a su vez el representante del PDM,  
diputado Juan González Avila".<sup>444</sup>

"Los cambios en el gabinete guanajuatense, desde luego,  
se gestaron en la Secretaría de Gobernación para frenar el  
desorden político existente en la entidad, aseguró el dipu-  
tado federal priísta Luis Leoncio Vaquera".<sup>445</sup>

"A falta de una explicación, durante dos semanas las -  
especulaciones se multiplicaron en Guanajuato. Y surgió en-  
tonces una reacción, casi unánime, de apoyo a Velasco Ibarra,  
a quien sus paisanos consideraban una "víctima del centralis-  
mo político". El PAN, el PDM y los empresarios se convirtie-  
ron en abiertos defensores del gobernador".<sup>446</sup>

"El 16 de junio Velasco Ibarra efectuó una gira de tra-  
bajo en la ciudad de León, donde los empresarios lo ovacio-  
naron. Pero eso también fue un error; quienes le aplaudían  
eran los mismos empresarios que en septiembre del año pasa-

---

<sup>443</sup> Ibidem , p. 7

<sup>444</sup> Ibidem , p. 7

<sup>445</sup> Ibidem , p. 7

<sup>446</sup> Ibidem , p. 7

do expresaron reproches y exigencias al presidente Miguel de la Madrid".<sup>447</sup>

"Animado por el apoyo de los empresarios, que en la granja del alcalde leones Rodolfo Padilla -considerado por algunos como el industrial más rico de la entidad-, le ofrecieron una comida y le manifestaron su reconocimiento por la grande, trascendental y visionaria obra de gobierno, Velasco Ibarra aseguró:

'No hay ningún motivo para que yo renuncié al gobierno de Guanajuato. Seguiré al frente del estado hasta el último día de mi mandato. Todo lo demás son rumores'.<sup>448</sup>

"Se sintió todavía más seguro el sábado 23 de junio cuando presidió, en el Teatro Juárez, la asamblea estatal del PRI, preparatoria de la que a nivel nacional celebrará próximamente ese partido. En su discurso de clausura, Velasco Ibarra elogió las demandas de sus correligionarios, en el sentido de democratizar la selección de candidatos a cargos de elección popular. Y en el colmo de la ironía, terminó así su intervención:

'Guanajuato suscribe plenamente la política internacional del ciudadano presidente Miguel de la Madrid. Puedo decir que estamos totalmente de acuerdo con él, y mandamos nuestros respetos y saludos al ciudadano Presidente por los

---

<sup>447</sup> Ibidem , p. 7

<sup>448</sup> Ibidem , p. 7

esfuerzos que hace en Centroamérica, por mantener la paz, - la tranquilidad, la autodeterminación de los pueblos y la - justicia, como lo hace en el interior de México'."449

"Sólo dos días más le duro el gusto de ser gobernador. El lunes 25, en la noche, el diputado Luis Mónem, presidente de la Comisión Permanente del Congreso local y hombre de confianza de Velasco Ibarra, recibió una consigna: convocar para el día siguiente, a las 11 horas, a sesión extraordinaria".450

"Así lo hizo. Pero la sesión no pudo empezar sino hasta las 14:30, cuando al fin los diputados recibieron un oficio en el que el gobernador solicitaba en un párrafo, 'licencia para retirarme del ejercicio del Poder Ejecutivo por más de noventa días a partir de esta fecha', y añadía:

'Las razones que me obligan a hacer esta solicitud son de carácter estrictamente personal'."451

"Y otra vez el estupor, acompañado de mentiras y traiciones de quienes buscan acomodarse a la nueva situación. El diputado Luis Mónem olvidó rápidamente que él era uno de los principales defensores de Velasco Ibarra, e inmediatamente justificó y apoyó las 'razones de carácter estrictamente personal' para que se otorgara licencia al gobernador.

---

449 Ibidem , p. 7

450 Ibidem , pp. 7-8

451 Ibidem , p. 8

Al día siguiente obtuvo su premio: lo nombraron nuevo líder del PRI estatal, en sustitución de Jorge Núñez López".

"Al igual que Mónem, ningún otro priísta se atrevió a dar la cara por su gobernador, no obstante que apenas tres días antes, en la asamblea estatal del PRI, en el Teatro - Juárez lo vitoreaban y le echaban porras".<sup>452</sup>

"Juan José Torres Landa, hijo del que fue gobernador - de la entidad, presidente municipal de San José Iturbide - donde triunfó como candidato independiente- buscaba la forma de ser rehabilitado en el PRI. Inclusive asistió a la asamblea estatal. Pero ante la caída de Velasco Ibarra, vuelve a rebelarse:

'Estamos en contra de que se le haya obligado a renunciar. Definitiva, contundentemente, la licencia de Velasco Ibarra fue ordenada por el gobierno federal. Ningún guanajuatense cree que haya sido por motivos personales. Y puesto que el Congreso del estado no tuvo valor para oponerse, si las decisiones van a seguir siendo tomadas desde el centro, entonces mejor sería que desaparezcan las Cámaras de Diputados. ¿Para qué pagar sueldos a los diputados y gastar en el mantenimiento de los Congresos? Mejor que ese dinero se invierta en obras prioritarias para el pueblo. Aquí, en

---

<sup>452</sup> Ibidem , p. 8

Guanajuato se violó la soberanía estatal, representada tanto por el gobernador como por la Cámara de Diputados'."453

"Estas renunciás son humillantes para los guanajuatenses, son producto de una violación a la soberanía estatal y hacen evidente el centralismo autoritario, en contradicción con los postulados de democratización integral y de descentralización de la vida nacional enarbolados por el presidente Miguel de la Madrid".454

"Entre los escritores, Benjamín Cordero, Nicole Vaisse, Jorge Arturo García Salazar, María Concepción Montiel y Arnoldo Cuéllar, hay una convicción:

'En todo esto (las renunciás) se ve la mano de la Secretaría de Gobernación, que sustituye al PRI en la labor de garantizar la continuidad en el mantenimiento del poder. Como en Juchitán, en Puebla, en Yucatán, el PRI pasa a segundo término y es directamente el gobierno federal el que interviene. Esto tiene implicaciones graves que dan paso a la represión'."455

"De nuevo el gobierno federal se ha visto en la necesidad de mostrar públicamente que el federalismo y la soberanía o autonomía de los estados es sólo una bella ficción poética de la Constitución, al igual que la división de po-

---

453 Ibidem , p. 8

454 Ibidem , p. 8

455 Ibidem , p. 8

dcres y la democracia. Los responsables de la incongruencia entre las normas valiosas y las tristes realidades somos la mayoría de los mexicanos por la abstención política, y los gobernantes por el ejercicio de un despotismo, más o menos ilustrado, cuyo objetivo es la eficacia gubernamental".<sup>4 5 6</sup>

"Enrique Velasco Ibarra, secretario particular del ex-presidente López Portillo, fue designado por éste para ejercer el virreinato en el estado de Guanajuato. La mayoría de los guanajuatenses recibieron con júbilo y aprobaron con su voto la convalidación del designado. Los súbditos de su majestad, habitantes de Guanajuato, vieron en Velasco un intermediario idóneo para obtener los favores del monarca".<sup>4 5 7</sup>

"Pero Velasco Ibarra mostró ser incapaz para gobernar y el gobierno estatal fue perdiendo prestigio y fuerza. Los tres principales funcionarios del estado: el secretario general de gobierno, el secretario de finanzas y el procurador de justicia, fueron investigados como presuntos delincuentes por instrucciones directas del gobierno federal y obligados a renunciar a sus cargos el día 6 de este mes. Velasco Ibarra no obtuvo apoyo popular, pues ya no era un amigo del monarca y su ineficacia producía efectos dañinos".<sup>4 5 8</sup>

"Finalmente, el virrey en desgracia fue depuesto por -

---

<sup>4 5 6</sup> Iñigo Laviada, Federalismo ficticio, Excelsior, 28 de junio de 1984, p. 6-A

<sup>4 5 7</sup> Ibidem , p. 6-A

<sup>4 5 8</sup> Ibidem , p. 6-A

orden del gobierno federal, permitiéndole disimular su caída con una solicitud de licencia 'por más de noventa días', por 'razones ... de carácter estrictamente personal'."<sup>459</sup>

"Es claro que la 'licencia' de Velasco es el disfraz de un cese definitivo".<sup>460</sup>

"El sistema político mexicano no parece tener una gran capacidad para transformarse. Sus cambios nunca son profundos ni definitivos. Los grandes defectos y vicios que lo minan y desprestigian ante los ojos del país y del resto del mundo tampoco son combatidos con eficacia y constancia. La corrupción, por ejemplo. La renovación moral da muestras de fatiga o de preocupación, que es peor".<sup>461</sup>

"Pero hay algo dentro del sistema político nacional todavía más irritante: el hecho que desde el centro de la República se haga la totalidad de la política, sin ya encubrir el auténtico y feroz centralismo que nos rige más que con la retórica cansina de un federalismo de discursos pueblerinos. Este fenómeno prueba, y así lo vimos con la caída de Enrique Velasco Ibarra, que en México el poder absoluto está en la capital, que el federalismo no existe sino en la palabrería del nacionalismo revolucionario y que finalmente le merecemos tan poco respeto al gobierno que cuando un fun

---

<sup>459</sup> Ibidem , p. 6-A

<sup>460</sup> Ibidem , p. 8-A

<sup>461</sup> René Aviles Fabila, Dos gobernadores lo comprueban, Excelsior, 30 - de junio de 1984, p. 6-A

cionario renuncia lo hace siempre por 'motivos personales' o por 'razones de salud'." <sup>462</sup>

"Aquí evidentemente hay problemas de tipo político que seguiremos sin conocer a fondo por más conjeturas que nos hagamos. El nuevo gobierno se agita, busca acomodo y el poder absoluto, y para ello elimina, digámoslo con terminología echeverrista, a los emisarios del pasado". <sup>463</sup>

"La salida de Enrique Velasco Ibarra no es producto únicamente de la confrontación entre su ineptitud política y la resistencia de sus gobernados, de sobra conocemos la capacidad de aguante del mexicano, sino de las pugnas con el centro. El gobernador cayó en desgracia por no pertenecer al grupo en el poder. Así perdió el cargo". <sup>464</sup>

"Por el bien de la República y por el desarrollo de la democracia es indispensable acabar con las prácticas viciadas. Ya tenemos demasiadas renunciaciones por salud como para seguir pensando en la fortaleza física de nuestros dirigentes políticos. Tenemos que saber por qué un funcionario se retira, sea la razón que fuera". <sup>465</sup>

"Los calendarios electorales cuidadosamente ajustados a lo largo de las décadas de institucionalización revolucio

---

<sup>462</sup> Ibidem , p. 6-A

<sup>463</sup> Ibidem , p. 6-A

<sup>464</sup> Ibidem , p. 6-A

<sup>465</sup> Ibidem , pp. 6-8

naría, hacen que el presidente entrante reciba una estructura de poder, tanto en las cámaras de Senadores y Diputados como en los gobiernos de las entidades de la federación, armada y montada por quien la entrega, por quien transfiere - el mando formal y constitucionalmente después de haberlo legado en ese acto absolutista que José López Portillo describió como ejercicio del 'voto de calidad'.<sup>466</sup>

"El gobierno de Miguel de la Madrid siguió el curso trazado y reformó el artículo 115 constitucional para fortalecer la reforma política y, sobre todo, para mostrar con hechos que estaba dispuesto a seguir, a cumplir el compromiso de fortalecer el federalismo y evitar obstáculos en la cooperación entre el Estado Federal y los estados federados. Pero recibió un aparato precariamente montado en la debilidad, en la falta de vocación política de una abrumadora mayoría de los gobernadores que llegaron al poder en el sexenio de su antecesor. Dilema de difícil resolución, problema para conciliar lo deseable con lo posible".<sup>467</sup>

"Han pedido licencia 'por razones personales' Graciliano Alpuche Pinzón, en Yucatán, y Enrique Velasco Ibarra, en Guanajuato; hay que aceptar que las razones personales son consecuencia de su falta de vocación política, del desapego con el que actuaron en los gobiernos de Yucatán y Guanajuato

---

<sup>466</sup> León García Soler, El pragmatismo sobre la norma, Excelsior, 29 de junio de 1984, p. 6-A

<sup>467</sup> Ibidem, p. 6-A

to. En realidad estamos frente a dos casos de vacío de poder, consecuencia directa e inmediata de la falta de respeto a la razón de Estado y del amiguismo o concesión a un corporativismo primitivo que convirtieron a estos señores en gobernantes por decreto. Por lo que hace a la acción de este gobierno, estamos ante el triunfo del pragmatismo sobre la norma".<sup>468</sup>

"Tal vez o quizá seguramente era imposible evitar que los señores Alpuche Pinzón y Velasco Ibarra se fueran a sus casas. Pero indudablemente hubiera sido más congruente haber convocado a un periodo extraordinario de sesiones y declarar que se configuraba jurídicamente la desaparición de poderes en estas entidades. No haberlo hecho permite que la oposición a ultranza hable de cambios para fortalecer al PRI en las elecciones que se avecinan y que los eternos descontentos vuelvan a hablar de que se persigue a los amigos de quien dejó de ser presidente".<sup>469</sup>

"Los gobernadores vienen del Distrito Federal y para el DF se regresan. Vienen y regresan por disposición del poder público que allí tiene su sede. Antes por lo general, frente a los cambios de gobernador, el pueblo se expresaba con resignado lenguaje cristiano: 'Dios nos lo dio, Dios nos lo quitó. Esto es lo justo'. Hoy, por desgracia y como

---

<sup>468</sup> Ibidem , pp. 6, 8-A

<sup>469</sup> Ibidem , p. 8-A

anuncio de tiempos peligrosos, al pueblo se le ha orillado a la apatía, y en consecuencia se conduce".<sup>470</sup>

"Nuestra organización política, en materia de gobernadores, se ha convertido en una cadena de males. Es un mal que a los gobernadores los imponga el centro. Sería un mal que fueran impuestos por las fuerzas caciquiles de la localidad. Es un mal que las fuerzas populares del lugar no es tén organizadas o ni se les haya permitido su existencia, y por lo tanto que no puedan imponerse a su gobernador. Sería un mal que fuerzas extranacionales impusieran a los gobernadores".<sup>471</sup>

"Dentro de estos males, integrados como opciones ciertas, habrá que escoger al mal menor, mientras no seamos capaces de cambiar nuestra organización política. Supongamos nuestra aceptación para que el gobernador venga por órdenes del centro. Entonces se desencadenarán otros males. Independientemente de la violación al sistema jurídico vigente. Será un mal que los ciudadanos de un estado acepten indiferentes la imposición. Un mal será también que el impuesto no tenga las características personales mínimas para ser, - si no un gobernador extraordinario, cuando menos aceptable".<sup>472</sup>

---

<sup>470</sup> Marco Antonio Aguilar Cortés, Sólo para gobernadores, Excelsior, 29 de junio de 1984, p. 6-A

<sup>471</sup> Ibidem , p. 6-A

<sup>472</sup> Ibidem , p. 6-A

"Con este mecanismo real, que no legal, de que los gobernadores vienen de la ciudad de México, todos los estados han tenido gobernadores malos o mediocres, y hasta buenos. De todo ha habido. Pero en el momento actual el cuadro de los gobernadores en el país ofrece un balance negativo".<sup>473</sup>

"El espectáculo es deprimente. En derredor de un pésimo gobernante se levanta soberbio un séquito cerrado que dispone a su antojo del erario de los policías y de los recursos del poder, frente a pueblos sin organización y sumidos en la indiferencia. Las conciencias críticas son compradas o acalladas o reducidas sus posibilidades de comunicación. Los minúsculos movimientos de vanguardia son sujetos a la manipulación. No existe ninguna fuerza real en esas entidades federativas capaz de sacurdirse esas pandillas disfrazadas de gobierno".<sup>474</sup>

"En materia de ingresos del gobierno la Federación se lleva casi todo el pastel. Sin recursos federales, un gobernador puede hacer bien poco. Ahora le dan los recursos federales a nombre de la descentralización, y con base en esto lo hacen objeto de la Contraloría Federal. Mientras goce de la gracia de la Federación todo será miel sobre hojuelas. Caído en desgracia su futuro se torna en tragedia".<sup>475</sup>

<sup>473</sup> Ibidem , p. 6-A

<sup>474</sup> Ibidem , p. 6-A

<sup>475</sup> Ibidem , p.p. 6-7-A

El Secretario General de la Contraloría de la Federación señaló el 29 de junio de 1984, que la "auditoría que se realiza en Guanajuato no es excepcional, sino una obligación de la dependencia a su cargo, y señaló que el control y la fiscalización del gasto público obedece a la necesidad de otorgar transparencia y racionalidad al manejo de los recursos de la comunidad". <sup>476</sup>

Dijo también que "la historia ya nos dio numerosas lecciones de que un Estado débil - con enfrentamientos entre sus distintos niveles- sólo conduce a la anarquía, la impotencia, la dictadura de una clase social sobre otra y el rompimiento del orden constitucional". <sup>477</sup>

"Apuntó que si bien el federalismo es el principio de estructuración del espacio nacional, los principios políticos no siempre se han traducido en un crecimiento equilibrado que favorezca la posibilidad de igualdades de desarrollo para las diversas regiones geográficas, y asentó que "no sólo lo postulamos el federalismo, lo vivimos cotidianamente".<sup>478</sup>

El titular de Finanzas del Estado de Guanajuato, Jesús Padilla Origel, informó en marzo de este año, 1985, que "la auditoría que practica un despacho privado a las finanzas -

---

<sup>476</sup> Alejandro C. Manjarrez, *Excelsior*, 30 de junio de 1984, p. 5-A

<sup>477</sup> *Ibidem*, p. 5-A

<sup>478</sup> *Ibidem*, p. 5-A

del ex-gobernador de Guanajuato, Enrique Velasco Ibarra, re-  
lativas a 1984, 'será presentada al Congreso local, siempre  
que tenga el visto bueno de la Secretaría de la Contralo-  
ría'.<sup>479</sup>

Como ya mencionamos anteriormente, la Contraloría Gene-  
ral de la Federación, una semana antes de la solicitud de  
licencia del ex-gobernador, había ordenado la realización  
de una auditoria al gobierno de Velasco Ibarra; lo que es  
más, se habían traído a la ciudad de México, documentación  
financiera del Estado.

"El gobernador interino, Agustín Téllez Cruces, afirmó  
que la Legislatura se ajustó al cumplimiento de su deber, y  
no tenía por qué negar la solicitud de licencia del mandata-  
rio, y rechazó que tal acto sea un atropello al federalis-  
mo".<sup>480</sup>

"La decisión del Congreso local señaló fue en apego a  
lo que dice la fracción II del artículo 62 de la Constitu-  
ción del estado, lo que la hizo estrictamente legal, y fue  
en forma libre, digna y democrática del pluripartidismo.'En  
la Cámara se escucharon todas las voces de quienes quisie-  
ron expresarse. Yo desconozco las causas por las que él ha-  
ya solicitado licencia; es él quien debe explicarlo'.<sup>481</sup>

---

<sup>479</sup> Excelsior, Frentes políticos, 1o. de marzo de 1985, p. 32-A

<sup>480</sup> Excelsior, 28 de junio de 1984, p. 1-A

<sup>481</sup> Ibidem, pp. 1,17-A

"En tanto, dentro de las inconformidades surgidas por la solicitud de licencia de Velasco Ibarra, se confirmó la renuncia masiva del ayuntamiento de Coroneo, encabezado por el alcalde Jorge Ramírez Martínez; también el presidente - del Tribunal Superior de Justicia, Eugenio Truena Olivares, dimitió, no obstante que Téllez Cruces había dicho que no - aceptaría ninguna renuncia de los colaboradores del gobernador con licencia".<sup>482</sup>

"El estado se encuentra inquieto y sobresaltado por la decisión de Velasco Ibarra de pedir licencia a su cargo de gobernador, pero a la vez está entusiasta por la llegada - del licenciado Téllez Cruces para gobernarnos interinamente, comentó Salvador Rocha Díaz, secretario general de gobier--no".<sup>483</sup>

"La decisión de licenciar a Enrique Velasco Ibarra 'ha quebrantado la vida institucional de Guanajuato y costará - mucho tiempo restituirla'; además, se 'han fracturado las - relaciones políticas en la entidad' y la oposición tendrá - mayores ventajas 'frente a un PRI dividido y un gobierno desecho', afirmó ayer el diputado guanajuatense y presidente de la comisión de Relaciones Exteriores, Luis Dantón Rodríguez".<sup>484</sup>

---

<sup>482</sup> Ibidem , p. 17-A

<sup>483</sup> Ibidem , p. 17-A

<sup>484</sup> Guillermo C. Zetina, Excelsior, Frentes políticos, 30 de junio de - 1984, p. 4

"Desde luego que se han fracturado las relaciones políticas del Estado y prueba de ello es que ha renunciado en pleno el tribunal, el partido, el gobierno, varios ayuntamientos y el trabajo que hemos realizado los guanajuatenses durante muchos años está alterado".<sup>485</sup>

"Cualquiera que sea el motivo personal, de salud o de razón de estado, se ha quebrantado la vida institucional y costará mucho tiempo restituirla: por lo pronto están suspendidas las obras de 95 empresas que venían realizando el programa de vigorización y se han suspendido los pagos, en tanto no se ventilen los manejos que ahora se inician con el nuevo gobierno".<sup>486</sup>

Por último, después de analizar someramente estos dos casos, deseamos reiterar que ojalá sean únicamente casos aislados, casos específicos; que las circunstancias en que se dieron sean ajenas a una regla general, aunque, lamentablemente, motivan a pensar y detenernos un poco para volver a preguntarnos, ¿qué sucede con la aplicación de la desaparición de poderes?, ¿no se desea aplicarla formalmente? y ¿qué consecuencias políticas y jurídicas se generan dentro de nuestro sistema político?

---

<sup>485</sup> Ibidem , p. 20-A

<sup>486</sup> Ibidem , p. 20-A

C) La distribución de competencias.- "Existen diversos sistemas para distribuir las competencias entre la federación y las entidades federativas. México sigue el principio norteamericano en este aspecto: todo aquello que no está expresamente atribuido a las autoridades federales es competencia de la entidad federativa. La Constitución numera lo que los poderes de la unión pueden hacer y todo lo demás es competencia de las entidades federativas".<sup>467</sup>

Es conveniente transcribir el artículo 124 constitucional: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

El Maestro Carpizo señala que la Constitución establece una serie de principios respecto al problema de la competencia en el estado federal; los clasifica y conceptualiza de la siguiente manera:

1) "Las facultades atribuidas a la federación; se encuentran enunciadas de dos diversas maneras: a) en forma expresa: las atribuciones que se consignan en el artículo 73; y b) las prohibiciones que tienen las entidades federativas: artículos 117 y 118".<sup>488</sup>

"Las primeras 29 fracciones del artículo 73 son facul-

---

<sup>467</sup> Jorge Carpizo, Estudios Constitucionales, op. cit., p. 99

<sup>488</sup> Ibidem, p. 99

tades expresas; es decir, que se delinear y se esclarecen - en el propio artículo".<sup>489</sup>

"La última fracción del precepto establece las facultades implícitas que son aquellas 'que el Poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas'.<sup>490</sup>

"Se debe aclarar que la fracción XXX del artículo 73 - constitucional, no autoriza facultades nuevas sino facultades explicativas, es decir, facultades que hagan efectivas las atribuciones consignadas en las 29 fracciones anteriores que son las facultades expresas que la ley fundamental asigna al legislativo federal".<sup>491</sup>

2) "Las facultades atribuidas a las entidades federativas. De acuerdo con el artículo 124 todo lo que no corresponde a la federación es facultad de las entidades federativas salvo las prohibiciones que la misma Constitución establece para los estados miembros".<sup>492</sup>

"Sin embargo, la Constitución le atribuye a los estados facultades, que tienen más la naturaleza de obligaciones, en dos formas: i) expresa: se señala que los estados -

---

<sup>489</sup> Ibidem , p. 99

<sup>490</sup> Ibidem , p. 100

<sup>491</sup> Ibidem , p. 100

<sup>492</sup> Ibidem , p. 100

deben expedir alguna ley o realizar algún acto; ii) aunque no se les da la facultad expresamente, ésta se presupone en la propia Constitución".<sup>493</sup>

3) "Facultades prohibidas a la federación. Se puede -- pensar que resulta superfluo que la Constitución le niegue expresamente una facultad a la federación, si con el solo - hecho de no otorgársela, se la está negando; sin embargo, - se consigna esta norma en beneficio de la claridad y porque se considera tal prohibición de singular importancia".<sup>494</sup>

4) "Facultades prohibidas a las entidades federativas. Estas prohibiciones pueden ser de dos clases: las absolutas y las relativas".<sup>495</sup>

"Prohibiciones absolutas son los actos que jamás pueden realizar las entidades federativas. Prohibiciones relativas son los actos que en principio están prohibidos a los estados miembros, pero con la autorización del congreso federal sí los pueden realizar".<sup>496</sup>

5) "Facultades coincidentes: son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar - por disposición constitucional, y están establecidas en dos

---

<sup>493</sup> Ibidem , p. 100

<sup>494</sup> Ibidem , p. 100

<sup>495</sup> Ibidem , pp. 100-101

<sup>496</sup> Ibidem , pp. 100-101

formas: i) una amplia y ii) una restringida. La facultad - coincidente se señala en la Constitución en forma amplia - cuando no se faculta a la federación o a las entidades federativas a expedir las bases o un cierto criterio de división".<sup>497</sup>

"La facultad se otorga en forma restringida cuando se confiere tanto a la federación como a las entidades federativas, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad".<sup>498</sup>

6) "Las facultades coexistentes -dice el Maestro Carpi- son aquellas que una parte de la misma facultad compete a la federación y la otra a las entidades federativas".<sup>499</sup>

7) "Las facultades de auxilio son aquellas en que una autoridad ayuda o auxilia a otra por disposición constitucional".<sup>500</sup>

8) "Facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación".<sup>501</sup>

"Las reglas enunciadas pueden sufrir alteraciones a través de la jurisprudencia, ya que ella puede modificar el

---

<sup>497</sup> Ibidem , p. 101

<sup>498</sup> Ibidem , p. 101

<sup>499</sup> Ibidem , p. 101

<sup>500</sup> Ibidem , p. 101

<sup>501</sup> Ibidem , p. 102

sentido de la disposición constitucional".<sup>502</sup>

Por otra parte, "las llamadas facultades concurrentes sobre las que existe verdadera confusión tanto doctrinal como jurisprudencial". "Las facultades concurrentes son aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la federación, ni prohibidas a los estados y cuando la primera no actúa, - las entidades federativas pueden realizarlas: pero si la federación legisla sobre esas materias, deroga la legislación local al respecto".<sup>503</sup>

"Mario de la Cueva afirma que en México no existen las facultades concurrentes y basa su aseveración en los artículos 16, 40, 41 y 103 constitucionales".<sup>504</sup>

"El pensamiento de Mario de la Cueva sobre la existencia de facultades concurrentes en México, nos parece acertado, y por tanto, al no existir estas facultades en nuestro orden jurídico, nunca el derecho federal quiebra al local, como acontece en otras naciones. En México, este problema - se resuelve indagando qué autoridad es competente para ac-tuar".<sup>505</sup>

El Maestro Burgoa dice sobre el principio consagrado - en el artículo 124 constitucional, que éste es clásico de -

---

<sup>502</sup> Ibidem , p. 102

<sup>503</sup> Ibidem , p. 102

<sup>504</sup> Ibidem , p. 103

<sup>505</sup> Ibidem , p. 103

los regímenes federativos; que establece el sistema de facultades expresas para las autoridades federales y reservadas para los Estados y reitera que merced al principio contenido en el artículo 124 constitucional, las facultades legislativas del Congreso de la Unión como órgano de la Federación tienen que estar expresamente establecidas en la Constitución, es decir, que sin facultades expresas no puede expedir leyes con imperio normativo en toda la República.

"Ahora bien, la fracción XXX del artículo 73 prevé lo que suele denominarse 'facultades implícitas' del citado Congreso, en el sentido de que está capacitado para expedir 'todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas' todas las facultades que le otorga la Constitución y que ésta concede a los poderes de la Unión. Aparentemente esta disposición constitucional rompe el principio que se ha invocado, pero lejos de contrariarlo lo corrobora, pues las facultades implícitas que establece no son irrestrictas, ya que no pueden desempeñarse sin una facultad expresa previa consagrada por la misma Ley suprema en favor de dicho organismo o de los órganos en quienes se deposita el ejercicio del poder público federal. Las leyes que en el desempeño de la autorización que otorga la invocada disposición de la Constitución al mencionado Congreso no son sino normas reguladoras de tales facultades expresas, sin las cuales constitucionalmente no deben expedirse, pues entra--

ñan el antecedente o presupuesto ineludible para su validez jurídica".<sup>506</sup>

"La fracción que estudiamos, apunta el Maestro Burgoa citando a Don Eduardo Ruíz, no concede una facultad al Congreso; ni siquiera se la concede en términos generales, como han creído algunos. Es simplemente el medio práctico de ejercer las facultades que le están expresamente concedidas".<sup>507</sup>

"De lo expuesto podemos deducir, que la ley es necesaria cuando es útil, conducente e indispensable para hacer efectivo alguno de los fines que se propone la Constitución; es propia cuando es adecuada al mismo objeto y está de acuerdo con los principios constitucionales.

En resumen: si el Congreso tiene la facultad de legislar en los puntos que le encomienda la Constitución, es claro que debe tener los medios necesarios para ejercer ese derecho".<sup>508</sup>

"Resumiendo el pensamiento de la doctrina sobre el alcance de las facultades implícitas del Congreso de la Unión que se consagran en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, debe decirse que éstas son medios normativos para

---

<sup>506</sup> Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional..., op. cit., pp. 586-606

<sup>507</sup> Ibidem, p. 606

<sup>508</sup> Ibidem, p. 606

que este organismo realice, a través del poder o función legislativas, las atribuciones que expresamente consigna en su favor la Constitución o las que ésta instituye para los demás órganos del Estado federal mexicano. De estas ideas nítidamente inferimos la radical diferencia que hay entre tales facultades implícitas y las facultades reservadas a las legislaturas locales, pues en tanto que las primeras no pueden existir sin atribuciones constitucionales expresas y cuya normación importa su objeto o fin, las segundas son susceptibles de desempeño en materias que la Constitución adscribe al Congreso de la Unión, en puntual observancia del principio contenido en su artículo 124".<sup>509</sup>

"El ejercicio de las facultades implícitas por parte del Congreso de la Unión amplía considerablemente su competencia legislativa, pues merced a ellas no sólo puede expedir leyes que tiendan a hacer efectivas sus atribuciones constitucionales de cualquier índole, sino las que se establecen por la Ley Suprema en favor de los órganos administrativos y judiciales federales".<sup>510</sup>

a) La facultad tributaria de la federación y de las entidades federativas.- La división de esta facultad es muy importante porque "encierra el problema de índole económico del estado federal, que es la columna vertebral del mismo"<sup>511</sup>

---

<sup>509</sup> Ibidem , p. 607

<sup>510</sup> Ibidem , p. 607

<sup>511</sup> Jorge Carpizo, Estudios Constitucionales, op. cit., p. 103

"Si aplicamos nuestro artículo 124 constitucional al presente problema, tendremos que concluir que las entidades federativas tienen competencia para imponer y cobrar toda clase de contribuciones, salvo aquellas que están expresamente atribuidas a la federación en el artículo 73 y aquellas que les están prohibidas en los artículos 117 y 118"<sup>5 12</sup>

El Maestro Burgoa dice que "el problema consistente en determinar si la facultad impositiva que prevé la fracción VII sólo debe ejercitarse por el Congreso de la Unión en las materias a que alude la fracción XXIX o en cualesquiera -- otras no incluidas en ella. Esta última hipótesis origina el fenómeno que se conoce como 'doble tributación', en el sentido de que alguna materia, no comprendida en la fracción XXIX, es susceptible de gravarse tanto por la legislación federal como por la de los Estados. Aparentemente, la duplicidad impositiva peca contra el principio proclamado en el artículo 124 constitucional, el cual, aplicado a la esfera tributaria, apoyaría la conclusión de que, no teniendo dicho Congreso facultad expresa para establecer contribuciones en materia distintas de las enumeradas en la fracción XXIX, las leyes respectivas serían de la incumbencia de las legislaturas locales. Sin embargo, esta conclusión no puede válidamente sostenerse. La atribución que estriba en 'imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presu

---

<sup>5 12</sup> Ibidem , p. 103

puesto' consignada en la fracción VII del artículo 73 de la Constitución, permite al Congreso federal decretar cualquier impuesto que tenga como finalidad sufragar los gastos o erogaciones que debe efectuar la federación para la atención de los múltiples servicios y necesidades públicos a cargo de sus diferentes órganos, siendo inconcuso que, sin dicha permisión, la actividad económica y financiera del Estado federal sería imposible, actividad que no puede sujetarse a la interpretación rigorista y aislada del consabido principio. Las entidades federativas, como es bien sabido, tienen sus correspondientes presupuestos de egresos públicos y obviamente para cubrirlos sus respectivas legislaturas tienen la necesidad de expedir leyes tendientes a este objetivo y las cuales pueden gravar las mismas materias sobre las que ya exista una tributación federal".<sup>513</sup>

Sin embargo, -dice el investigador Gerardo Gil Valdivia- en México las constituciones que han prescrito la estructura federal, no han garantizado a los estados miembros las fuentes de financiamiento necesarias para poder actuar con autonomía. Los estados han sido, casi siempre, dependientes económicamente de la federación, lo cual ha contribuido para hacerlos dependientes políticamente. En esta forma se ha entorpecido la existencia real de la estructura fe

---

<sup>513</sup> Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional..., op. cit., pp. 587-588

deral, así como la eficiencia del proceso democrático en general".<sup>514</sup>

"Con frecuencia los estados han financiado sus gastos mediante la imposición al consumo, o a través de las prohibidas alcabalas, contribuyendo así a la regresividad del sistema tributario nacional. Este problema se ha tratado de resolver en muchas ocasiones, pero las soluciones han fracasado en lo general. Hasta fecha reciente, el desnivel entre los ingresos de la federación y de los estados, lejos de disminuir se había incrementado".<sup>515</sup>

"De la Garza como Flores Zavala están de acuerdo en que la facultad tributaria de la federación y de las entidades federativas es concurrente, nosotros decimos: coincidente, es decir, que las legislaturas federal y locales tienen competencia tributaria ilimitada, con excepción de las locales que no pueden incursionar en el campo expresamente concedido a la federación ni en las prohibiciones que la ley fundamental les impone".<sup>516</sup>

El Maestro Burgoa señala que "la tributación pública y las leyes que la establecen responden a una exigencia ineludible e inevitable de la vida socio-económica de cualquier

---

<sup>514</sup> Gerardo Gil Valdivia, "Algunos aspectos de la evolución fiscal en México de 1950 a 1975", en Evolución de la Organización política constitucional en América Latina, p. 111

<sup>515</sup> Ibidem, p. 111

<sup>516</sup> Jorge Carpizo, Estudios Constitucionales, op. cit., p. 105

Estado. La satisfacción de esa exigencia no puede quedar su-  
peditada al escueto principio que preconiza el artículo 124  
constitucional en el sentido de que, en materia impositiva,  
el Congreso de la Unión sólo puede decretar las contribucio-  
nes necesarias para cubrir el presupuesto de la Federación  
gravando las actividades y las fuentes económicas señaladas  
en la fracción XXIX del artículo 73 de la Ley fundamental.  
Si se adoptase esta interpretación se auspiciaría la inequi-  
dad fiscal en cuanto que, para subvenir a los gastos públi-  
cos federales, únicamente deberían contribuir los sujetos -  
físicos o morales vinculados a tales actividades y fuentes  
económicas y no quienes no las realizaran o no estuviesen -  
relacionados con ellas.

"Por otro lado, y siguiendo el mismo criterio interpre-  
tativo, se tendría constantemente que ampliar la órbita com-  
petencial tributaria del Congreso federal para que éste tu-  
viese facultad de expedir las leyes impositivas que requi-  
riese la dinámica socio-económica del país con la correlati-  
va reducción de la competencia tributaria de las legislatu-  
ras locales, pudiendo registrarse estos dos fenómenos para-  
lelos hasta el extremo de suprimir la autonomía fiscal de -  
las entidades federativas. Por las razones que se derivan -  
del imperativo de evitar tales fenómenos, la doble tributa-  
ción, es decir, la concurrencia legislativa tributaria en-  
tre la Federación y los Estados en las materias distintas -

de las previstas en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, se justifica plenamente, más que desde un ángulo jurídico, desde el punto de vista de las necesidades económicas del Estado federal y de las entidades federativas"<sup>517</sup>

El Maestro Carpizo dice que "cada año la federación aumenta el porcentaje de sus ingresos en detrimento del de las entidades federativas. Ésta no es una situación privativa de México, sino que en los estados federales contemporáneos, ocurre semejante situación. Con la afirmación anterior no queremos, de ninguna manera, justificar el centralismo económico actual en el país, ya que es uno de los elementos centralizadores más importante, porque aun en el supuesto, y que así acontece, de que la federación derrame parte de su presupuesto en ayuda a las entidades federativas, éstas están colocadas, desde el punto de vista económico, en un plan de subordinación, pues en última instancia quien decide sobre las subvenciones, obras y ayudas federales es el gobierno central, el que, entre sus consideraciones para decidir tales aportaciones se encuentran factores de carácter político, así como la obediencia y docilidad del estado miembro respecto al propio gobierno central".<sup>518</sup>

---

<sup>517</sup> Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional..., op. cit., pp. 588-589

<sup>518</sup> Jorge Carpizo, Estudios Constitucionales, op. cit., p. 111

"Sin embargo, la jurisprudencia y la teoría mexicana son contrarias a dicho postulado".<sup>519</sup>

"La jurisprudencia de la Corte -dice el Maestro Burgoa- ha demarcado con toda precisión la hipótesis en que dicha -doble tributación se registra sin violar el orden constitucional y, específicamente, el principio contenido en el artículo 124 de la Ley suprema".<sup>520</sup>

"La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia - acepta que la facultad tributaria es concurrente, en terminología correcta: coincidente, de la federación y de los estados miembros, con las excepciones que la propia Constitución estable".<sup>521</sup>

"De acuerdo con el artículo 124 constitucional, la división de competencia entre la federación y las entidades federativas responde al pensamiento de facultades expresas a la federación, y el poder de origen a las entidades federativas".<sup>522</sup>

"Sin embargo, respecto a la facultad fiscal, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia es determinante: existe coincidencia ilimitada de la facultad tributaria entre la federación y los estados miembros, con la excepción

<sup>519</sup> Ibidem , p. 104

<sup>520</sup> Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional..., op. cit., p. 589

<sup>521</sup> Jorge Carpizo, Estudios Constitucionales, op. cit., p. 105

<sup>522</sup> Ibidem., pp. 110-111

para estos últimos que no pueden imponer contribuciones sobre las materias fiscales exclusivas de la federación, ni sobre las prohibiciones que la propia ley fundamental les impone".<sup>523</sup>

"Se han ensayado diversas soluciones al problema de la centralización financiera, algunas de ellas fueron las Convenciones Nacionales Fiscales, convocadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A estas Convenciones asistieron los tesoreros de todos los estados y de los entonces territorios federales, se celebraron en 1925, 1933 y 1947"<sup>524</sup>

"A pesar de las reformas constitucionales sobre la materia (1934 y 1940 se reforma la fracción X del artículo 73 constitucional; 1942 se adicionó la fracción XXIX del mismo precepto) y de las convenciones nacionales fiscales y del sistema de participaciones, el problema fundamental subsiste: ¿hay coincidencia de facultad tributaria entre la federación y las entidades federativas, con excepción de las materias fiscales exclusivas de la primera?, o por el contrario, de acuerdo con el artículo 124 constitucional, ¿pueden las entidades federativas legislar sobre todas aquellas materias fiscales que no están expresamente atribuidas a la federación, y ésta tiene circunscrito su campo tributario -

---

<sup>523</sup> Ibidem , p. 111

<sup>524</sup> Gerardo Gil Valdivia, "Algunos aspectos de...", op. cit., p. 111

exclusivamente a aquellas materias que la constitución le a tribuye".<sup>525</sup>

"El problema consiste en conocer si la fracción X del artículo 73 constitucional, que otorga facultades legislativas a la federación, también le da facultades tributarias exclusivas".<sup>526</sup>

"¿Puede la federación delegar sus facultades tributarias exclusivas en las entidades federativas? Pensamos que no, porque el sistema mexicano es de facultades expresas para la federación, se le dice lo que puede hacer y todo aquello que no se le ordena o autoriza le está prohibido. La federación no puede delegar sus atribuciones, pues se le está precisando que es ella quien las debe realizar".<sup>527</sup>

"Para que la federación pudiera delegar su competencia tributaria exclusiva, sería necesario que la propia ley fundamental se lo autorizara, como acontece con la fracción I del artículo 118".<sup>528</sup>

D) La coordinación fiscal. - Un último aspecto que deseamos analizar muy brevemente, es el relativo a la Coordinación Fiscal de la Federación con las entidades federativas, porque como dijo el Maestro Carpizo, en la distribu---

<sup>525</sup> Jorge Carpizo, Estudios Constitucionales, pp. 109-110

<sup>526</sup> Ibidem, p. 112

<sup>527</sup> Ibidem, p. 112

<sup>528</sup> Ibidem, p. 112

ción fiscal se encuentra la columna vertebral de nuestro federalismo.

"La coordinación fiscal, dice el Maestro Gerardo Gil - Valdivia, es la armonización en el ejercicio de las facultades tributarias y la concertación de las relaciones fiscales entre diversos niveles de gobierno en un Estado".<sup>529</sup>

"La coordinación fiscal suele estar vinculada con la estructura federal, como forma de organización del territorio de un Estado".<sup>530</sup>

"En relación con el federalismo, la coordinación fiscal es la armonización de las facultades tributarias y de las relaciones fiscales entre la federación y las entidades federativas".<sup>531</sup>

"El sistema de coordinación fiscal entre la federación y las entidades federativas tiene dos ámbitos:

En primer lugar la federación está obligada, por disposición constitucional (XXIX-73) a participar a los Estados en el rendimiento de determinados gravámenes exclusivos de ella.

En segundo término, en el ámbito de la coincidencia tributaria, la federación ha celebrado convenios de coordi-

---

<sup>529</sup> Gerardo Gil Valdivia, Diccionario Jurídico Mexicano, T.II, UNAM., 1983, p. 335

<sup>530</sup> Ibidem , p. 335

<sup>531</sup> Ibidem , p. 335

nación con las entidades federativas para distribuirse los rendimientos de los gravámenes ubicados en esta área, esto es, que constitucionalmente podrían ser establecidos por ambos niveles de gobierno, como el mencionado impuesto al valor agregado".<sup>5 32</sup>

La Ley de Coordinación Fiscal tiene por objeto, como dispone el artículo 1o., coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Como puede verse, la citada ley, contiene la fórmula como habrán de participar las Entidades federativas en la recaudación fiscal. La fórmula se desarrolla mediante la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través del Convenio Unico de Desarrollo.

La Ley de Coordinación Fiscal vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 1978, entró en vigor el 1o. de enero de 1980 en toda la República y derogó la del 28 de diciembre de 1953. Dicha Ley

---

<sup>5 32</sup> Ibidem , p. 336

contiene 23 artículos, distribuidos en cuatro capítulos que versan sobre: I De las participaciones a los Estados, Municipios y Distrito Federal en ingresos federales; II Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; III De la colaboración administrativa entre las entidades y la Federación; y, IV De los organismos en materia de coordinación. La misma Ley contiene 6 artículos transitorios.

"La introducción del impuesto al valor agregado a partir de enero de 1980 implicó un cambio en las relaciones fiscales entre la Federación y las entidades federativas, por lo que simultáneamente con la iniciativa de la ley del gravamen señalado se propuso el establecimiento de un nuevo sistema de coordinación fiscal, se aprovechó así el cambio del sistema de imposición general al consumo para modificar algunos aspectos de las relaciones fiscales intergubernamentales entre los estados y la Federación".<sup>533</sup>

"La introducción del IVA permite actualizar y modificar el sistema de la coordinación fiscal y se toca uno de los más importantes defectos de la anterior estructura que coadyuvaba a un desarrollo regional desequilibrado, ya que las entidades federativas que alcanzaban mayor participación tributaria eran aquellas en las que se generaba la recaudación más cuantiosa. Se trata de las entidades más ricas en las que se concentran los procesos de producción y

<sup>533</sup> Gerardo Gil Valdivia, El federalismo y la coordinación fiscal en 1982 (Balance y Perspectivas), Anuario Jurídico XI, UNAM, 1984, pp. 61-62

comercialización, cerrándose el círculo vicioso del subdesarrollo dentro del subdesarrollo. Sin embargo, este problema no se corrige completamente. En el nuevo sistema no se otorgan participaciones sólo respecto de determinados impuestos federales, sino que se determinan a partir del total de la recaudación fiscal federal".<sup>534</sup>

El Maestro Gil Valdivia dice que "sin embargo, el resultado no ha sido aún lo suficientemente significativo por lo que es necesario seguir trabajando en este problema, tanto por motivos políticos, al reforzar el proyecto político que implica el federalismo, así como por diversos motivos económicos. Asimismo es fundamental reforzar financieramente el esquema del municipio".<sup>535</sup>

"Para solucionar el problema de la múltiple imposición se ha recurrido a la celebración de convenios de la coordinación entre Federación y estados, con el objeto de que un solo nivel de gobierno establezca determinado gravamen, compartiendo el ingreso derivado de éste y fijando las bases de colaboración administrativa para la recaudación".<sup>536</sup>

"El actual sistema de coordinación fiscal se integra con dos grandes tipos de gravámenes. En primer lugar con a-

---

<sup>534</sup> Gerardo Gil Valdivia, El federalismo y la Coordinación Fiscal, UNAM, 1981, p. 82

<sup>535</sup> Gerardo Gil Valdivia, El federalismo y la Coordinación Fiscal en 1982, op. cit., p. 62

<sup>536</sup> Ibidem, p. 62

quellos que son exclusivos de la Federación, como los señalados en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, - de los cuales en varios tributos hay que conceder participación a los estados por mandato de la norma suprema. En segundo término en los gravámenes ubicados en el ámbito de la coincidencia fiscal, como es el caso del impuesto al valor agregado, y anteriormente del impuesto sobre ingresos mercantiles".<sup>537</sup>

"En el sistema de coordinación fiscal creado por la Ley de 1978 se establecieron dos fondos, para conceder participaciones por parte de la Federación a las entidades federativas que se determinan del total de la recaudación fiscal federal. El primero denominado Fondo General de Participaciones que se integra con el 13% de la señalada recaudación federal. Además, se creó también el Fondo Financiero Complementario que se distribuye en proporción inversa a las participaciones que se otorguen del Fondo General y el gasto corriente en materia educativa que realice la Federación en cada una de las entidades".<sup>538</sup>

Lo anterior dice el Maestro Gil Valdivia, "parece insuficiente para reforzar las finanzas de las entidades más de pauperadas, aunque supone que constituye sólo un primer paso. Un elemento adicional del actual sistema lo constituye

---

<sup>537</sup> Ibidem , p. 62

<sup>538</sup> Ibidem , p. 62

la ayuda a los municipios, ya que los estados que se coordinen deben destinar cuando menos el 20% de las participaciones a aquéllos. En síntesis, el fortalecimiento de la estructura federal implica incrementar la descentralización financiera, pero esto se logra sólo en una medida muy modesta - con el actual sistema de coordinación fiscal".<sup>539</sup>

Es importante recordar que "durante casi toda la historia de México se ha dado un creciente proceso de centralización política y económica, lo cual se debe a múltiples causas, entre las que destaca el que la federación ha captado la mayor parte de los recursos financieros".<sup>540</sup>

"La centralización ha estado vinculada al problema de la insuficiencia del sistema tributario. En forma tradicional la estructura tributaria de la federación ha sido insuficiente para cubrir los gastos públicos de ese nivel de gobierno, lo cual ha motivado la ampliación de sus poderes fiscales y coadyuvado así a la depauperación de los estados y de los municipios".<sup>541</sup>

La centralización está vinculada a la regresividad de las estructuras tributarias locales que, ante la necesidad de incrementar su recaudación, han recurrido a la imposición indirecta repercutible en cascada. Esta centralización

---

<sup>539</sup> Ibidem , pp. 62-63

<sup>540</sup> Gerardo Gil Valdivia, El federalismo y..., op. cit., p. 87

<sup>541</sup> Ibidem , p. 87

financiera ha sido tan externa que no sólo ha propiciado un desarrollo regional desequilibrado y ha afectado la asignación de recursos, sino también ha lesionado al federalismo como proyecto político.<sup>542</sup>

"Las soluciones a un problema tan complejo deben estar enmarcadas en el contexto de la planificación general del desarrollo, pero en el nivel tributario un modesto avance lo constituye la nueva Ley de coordinación fiscal. Esta evitará la multiplicidad de gravámenes locales indirectos e introduce un nuevo criterio para el reforzamiento de las haciendas locales a través del Fondo Financiero Complementario. Su principal defecto es que dicho monto resulta relativamente pobre. En el aspecto jurídico al discutirse la creación de un nuevo sistema nacional de coordinación fiscal se argumentó que la celebración de los convenios descritos en el trabajo afecta la soberanía de los estados -autonomía en el esquema técnico de la estructura federal- lo cual es inexacto. Los estados al ser autónomos pueden utilizar sus facultades tributarias como mejor convenga a sus intereses, incluso para coordinarse con la federación, con el objeto de mejorar sus haciendas públicas. La 'soberanía' de los estados, a la que se refiere la Constitución federal no consiste en llevar necesariamente una política financiera des-

---

<sup>542</sup> Cfr. *Ibidem* , pp. 87-88

coordinada con la federación, sino en la posibilidad de operar, y la coordinación implica un acto de la legislatura local".<sup>543</sup>

La Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor el 10. de enero de 1980, tuvo sus primeras reformas y adiciones en 1981 y 1982, publicadas en el Diario Oficial de fecha 31 de diciembre de 1981 y 31 de diciembre de 1983, respectivamente.

La razón de dichas reformas obedece al deseo de perfeccionar el sistema nacional de coordinación fiscal. "Algunas de las innovaciones más relevantes son las siguientes: el establecimiento de nuevas formas de armonización en materia de derechos, en lo relativo al impuesto federal sobre adquisición de inmuebles y los impuestos locales sobre traspaso de dominio. Asimismo se incrementó en un 0.5% el Fondo General de Participaciones y se triplicó el Fondo de Fomento Municipal para los municipios de aquellas entidades que opten por la coordinación en materia de derechos".<sup>544</sup>

"Por otra parte, en virtud de las reformas a la fracción VII del artículo 117 constitucional, se amplia a los estados y a los municipios la posibilidad de afectar sus participaciones no sólo por obligaciones contraídas con ins

---

<sup>543</sup> Ibidem , p. 88

<sup>544</sup> Gerardo Gil Valdivia, El federalismo y... en 1982, op. cit., p. 63

tituciones de crédito mexicanas; ahora se tratará no sólo - de instituciones nacionales de crédito, sino también en favor de personas morales de nacionalidad mexicana".<sup>545</sup>

En los términos del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en consecuencia podrán participar en el total de los impuestos federales, y en los otros ingresos que se mencionarán mediante la distribución de los siguientes fondos:

I. Fondo General de Participaciones: El 13.0% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería. Este fondo se incrementará con el por ciento que represente, en dichos ingresos de la Federación, la recaudación en un ejercicio de los gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en derogar o dejar en suspenso al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El Fondo General de Participaciones se adicionará con un 0.5% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por extracción de petróleo crudo y gas natural y los

---

<sup>545</sup> Ibidem , p. 63

de minería. De este 0.5% participarán las entidades federativas y sus municipios, cuando aquéllas se coordinen en materia de derechos.

Los Estados que estén adheridos al Sistema de Coordinación Fiscal y se encuentren coordinados con la Federación en materia del impuesto sobre adquisición de inmuebles, participarán adicionalmente del 80% de la recaudación que se obtenga en su territorio del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, en la parte que colaboren en la recaudación de dicho impuesto. De esta participación corresponderá, cuando menos, el 20% a los Municipios de la Entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la Legislatura respectiva.

II. Fondo Financiero Complementario de Participaciones: El 0.50% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería, más el 3% del Fondo General de Participaciones y otra cantidad igual a esta última, con cargo a la Federación. El porcentaje del 0.50% respecto a la Ley de 1980 se modificó; antes era por 0.37%. De igual modo se especificó con detalle que impuestos constituirían este fondo y se agregó la expresión 'derechos' que no contenía la Ley original.

Adicionalmente, las entidades participarán en recargos sobre impuestos federales y en las multas por infracción a las leyes federales, que se señalen en los convenios o acuerdos respectivos, en la proporción que en los mismos se establezca.

En los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definan como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.

No se incluirán entre los ingresos totales anuales que obtenga la Federación, los impuestos adicionales de 3% sobre el impuesto general de importación, del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo y gas natural y sus derivados que llegare a cobrarse, el 2% en las demás exportaciones y el impuesto del 2.5% sobre el valor base del impuesto general de importación, así como el derecho adicional del 5% sobre el de hidrocarburos que se exporten.

"La estructura tributaria ha sido insuficiente para cubrir las enormes necesidades de financiamiento a nivel nacional, además de haber sido ineficaz como coadyuvante en la corrección de la inequidad distributiva. Asimismo se ha presentado un constante déficit presupuestal de la Federa--

ción y el acelerado deterioro de las haciendas públicas estatales y municipales. Es por esto que resulta fundamental revisar el sistema tributario desde la perspectiva del federalismo, y precisar las diversas funciones financieras de la Federación, los estados y los municipios para la consecución de los objetivos señalados".<sup>546</sup>

"Por último la utilidad de la Ley de coordinación fiscal se verá condicionada a posteriores acciones, por una parte ampliando las cantidades a entregarse a los estados, por la otra a medidas que se tomen en las áreas de la planificación y del gasto público. Pero la labor de la coordinación tributaria permite la homogeneización necesaria para lograr diversos objetivos de política fiscal básicos para el país, tales como lograr una mayor equidad distributiva en el ingreso y combatir el desempleo y la inflación. En cuanto a los objetivos propios de la coordinación fiscal, el proceso que se inicia con esta ley, verificará su éxito en cuanto logre una más óptima asignación de recursos, pero sobre todo en la medida que coadyuve a implementar los instrumentos para obtener el grado de descentralización política característica del Estado federal".<sup>547</sup>

a) Convenio Unico de Desarrollo (CUD).- Es importante analizar, aunque sea en forma somera, algunos aspectos del

---

<sup>546</sup> Ibidem , p. 67

<sup>547</sup> Gerardo Gil Valdivia, El federalismo y la..., op. cit., p. 88

Convenio Unico de Desarrollo, pues mediante éste se han hecho realidad las acciones tanto de la Federación como de los Estados, tendientes al fortalecimiento de la estructura federal.

La Constitución General de la República establece en el párrafo tercero del artículo 26 que "La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución".

En la parte final del texto transcrito, vemos como la Ley puede facultar al Ejecutivo Federal a coordinar, mediante convenios con los gobiernos estatales, las acciones gubernativas. De este modo, la ley secundaria, la Ley orgánica de la administración pública federal, preveé en el artículo 22 que "El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las forma

lidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas".

Por otra parte, la misma ley establece en la fracción IV del artículo 32, que corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto, "coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país".

Antecedentes: El Convenio Unico de Desarrollo tiene su origen en el Convenio Unico de Coordinación suscrito por los Ejecutivos Federal y Estatales en el año de 1977. Su funcionamiento se inició con la descentralización de programas federales de inversión para obras de infraestructura social y económica de alcance local. En 1978 se le incorporaron esquemas de coordinación con los sectores agropecuario y pesquero; se modificó la estructura financiera de algunos programas; y se establecieron lineamientos y criterios para su integración y operación; por otra parte, se convino por vez primera, la realización de estudios de preinversión.

Es a partir de 1979, cuando se adecuaron los Programas Estatales de Inversión (PEI) y se concertó la elaboración de los Planes Estatales de Desarrollo (PLADES).

En 1980, con el Convenio Unico de Coordinación se sectorizó la Administración Pública Federal; se establecieron

dos modalidades para la realización de programas de desarrollo socioeconómico: Programas Sectoriales Concertados (PROSEC) y Programas de Desarrollo Estatal (PRODES). La adhesión, por parte de los Estados, al Convenio intensificó el diálogo entre las dos instancias de gobierno.

En 1981 se acordó sustituir a los Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social (COPRODES), que tenían carácter federal, por Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES). Estos nuevos comités quedaron bajo la responsabilidad de los Gobiernos Estatales; dichos organismos tienen a su cargo la definición de los programas y de las acciones que llevarán a cabo por los Ejecutivos Federal y Estatales en el marco del Convenio, así como la determinación de los montos que se destinarán para el desarrollo regional.

En este mismo año se establecen diversos programas de apoyo; el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) y el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

En 1982 se aceleró la transferencia de entidades para-estatales federales a las entidades federativas con el propósito de acelerar el proceso de descentralización administrativa. Igualmente se mejoraron los sistemas y procedimientos de operación del Convenio, y se establecieron los lineamientos básicos para el análisis integral de las propuestas

estatales de inversión, gasto y financiamiento de los COPLADES. Se adecuaron los sistemas, normas, mecanismos y procedimientos del proceso de programación y presupuestación a nivel regional.

Mediante el Convenio Unico de Desarrollo se fortalecieron las estructuras orgánicas estatales; básicamente con la transferencia de programas y acciones de interés local que están a cargo de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal. Esto permitió a los estados el aprovechamiento de los recursos técnicos, materiales y humanos de la Federación.

Objeto: El Gobierno de la República ha determinado, como una de sus finalidades esenciales, lograr el desarrollo nacional a través de la incorporación de las mayorías a los beneficios de una sociedad más igualitaria y de una política dinámica que, en base a la descentralización de la vida nacional, apoye el crecimiento regional equilibrado.

El Convenio Unico de Desarrollo es uno de los instrumentos básicos de las políticas de descentralización de la vida nacional y de desarrollo regional contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

La política regional contenida en dicho Plan comprende tres principios fundamentales: desarrollo estatal integral, fortalecimiento municipal y reordenación de la actividad

económica en el territorio. Se pretende lograr la interrelación de las capacidades económicas, técnicas, administrativas y de los esfuerzos de los tres niveles de gobierno a fin de propiciar un desarrollo regional equilibrado; que la voluntad de los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales se oriente la realización conjunta de acciones que, de manera ordenada, racional y sistemática, tiendan a transformar la realidad nacional con la participación de los grupos sociales; lograr la igualdad de posibilidades de desarrollo para las diversas regiones geográficas del país, por medio de la descentralización; y, vincular más estrechamente al Municipio con los Gobiernos Federal y Estatales mediante el apoyo a su economía en respeto y fortalecimiento de su autonomía.

Naturaleza Jurídica: La naturaleza jurídica del Convenio Unico de Coordinación, ahora de Desarrollo, es precisamente una fuente de obligaciones jurídicas; el CUD no es un documento político o protocolario; sino que es una norma jurídica; una regla que produce efectos vinculantes para las partes y cuya condición jurídica hace que se les pueda sancionar por incumplimiento.<sup>548</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo lo define como "un ins-

---

<sup>548</sup> José Francisco Ruíz Massieu, 'Naturaleza Jurídica de los Convenios - Unicos de Coordinación', en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, Porrúa, México, 1981, p. 152

trumento jurídico, administrativo, programático y financiero que se propone dar respuesta a las necesidades prioritarias de las entidades federativas. La concertación de compromisos sobre diversas acciones de competencia concurrente y de interés común, entre los gobiernos federal, estatal y municipal, permite que dentro del ámbito de sus respectivas facultades y funciones se coordine el desarrollo socioeconómico integral de las entidades federativas".<sup>549</sup>

"Este instrumento establece los mecanismos para efectuar la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales necesarios para hacer realidad la descentralización de la vida nacional".<sup>550</sup>

"Este proceso incluye, en su primera etapa, la transferencia a los estados de los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal, así como la integración del Sistema Nacional de Salud, que contempla la transferencia a los gobiernos estatales de los servicios de salud pública en los niveles preventivo y curativo".<sup>551</sup>

"La estrategia del Plan se apoya en los programas que, mediante el Convenio, significan transferencias de recursos para la operación regional, como son:

- Programas Estatales de Inversión (PEI)

<sup>549</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, p. 381

<sup>550</sup> Ibidem, p. 381

<sup>551</sup> Ibidem, p. 381

- Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER)
- Programa de Atención a Zonas Marginadas
- Programas Sectoriales Concertados (PROSEC)
- Programas de Desarrollo Estatal (PRODES)
- Apoyos Financieros a Estados y Municipios".<sup>552</sup>

El Maestro Miguel Acosta Romero dice que "los convenios únicos de coordinación fueron introducidos a partir de diciembre de 1977 y se celebran entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de las entidades federativas, o sea, entre dos personas jurídicas de Derecho Público y la finalidad de estos contratos, es buscar el consenso de las voluntades y de la acción federal y local para concertar acciones conjuntas, para atender asuntos de competencia concurrente y estimular el desarrollo económico y social de las entidades federativas y forman parte de la estrategia de un procedimiento de planeación general, sectorial y a la vez regional".<sup>553</sup>

El Maestro Francisco Ruíz Massieu dice que "el Convenio Unico de Desarrollo es un acuerdo de voluntades celebrado entre dos personas de igual jerarquía estructuradas por dos órdenes normativos también de idéntica jerarquía. Esas dos personas (Poder Ejecutivo de la Unión y Poder Ejecutivo Estatal) son de derecho público. Ambas partes tienen que disponer de competencia para celebrar el instrumento que nos ocupa, porque se trata de órganos del Estado mexicano y, por ende, disponen sólo de un ámbito de actuación (de competencia), que res

<sup>552</sup> Ibidem., p. 381.

<sup>553</sup> Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 4a. ed., México, 1981, pp. 530-531.

tringidamente los ordenamientos legales les circunscriben".<sup>554</sup>

"Esos órganos estatales que han suscrito el Convenio Único de Coordinación, contra lo que suele expresarse no son soberanos; el soberano es el pueblo. El problema de la competencia es radical para estos efectos si se considera que desde el punto de vista técnico está en el aire una interrogante fundamental: ¿Es posible que mediante un convenio se transmita y autorice a un tercero el ejercicio de las funciones conferidas por un ordenamiento legal e inclusive por la Constitución".<sup>554a</sup>

"El convenio -dice el Maestro Ruíz Massieu- es un método del que suelen echar mano los procesos de planeación capitalista y socialista, con el propósito de asegurar mayores márgenes de cumplimiento libre. El uso de la fuerza legítima ha quedado abandonado, para dar preferencia a la utilización de la técnica contractual dentro de un marco de planeación concertada, de economía concertada".<sup>555</sup>

"A nuestro juicio, el CUD se refiere a las funciones administrativas -no a las políticas, judiciales o legislativas- siempre y cuando no sean de ejercicio indelegable o indeclinable por parte de los agentes del Ejecutivo Federal. Así, por ejemplo, no se pueden transferir vía CUD el refrendo, la presentación de la cuenta pública o la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia".<sup>556</sup>

"Es conveniente poner atención en la afirmación frecuente y no por ello menos equivocada, de considerar que el CUD tiene un efecto delegatorio, que se transfieren funciones federales a los Estados mediante un acto de delegación, -- porque en realidad se trata de un fenómeno administrativo con notas muy peculiares. La delegación es un acto discre

<sup>554</sup> José Francisco Ruíz Massieu, "Naturaleza Jurídica de los..", op.cit.p.142.

<sup>554a</sup> Ibidem., p. 142.

<sup>555</sup> Ibidem., p. 144

<sup>556</sup> Ibidem., p. 147

cional y precario por el cual un órgano superior transfiere a uno inferior la potestad de ejercer una función que no estaba contenida en su competencia, y sin perjuicio de que el órgano delegante la ejerza directamente".<sup>557</sup>

"También es aconsejable dejar constancia de que el efecto del CUD no puede encasillarse bajo la etiqueta de 'desconcentración administrativa'. La desconcentración es una modalidad de la centralización, de modo que un órgano desconcentrado está sometido al poder jerárquico y carece de personalidad jurídica y patrimonio propios. Posee solamente autonomía técnica; es decir, reglas especiales de gestión financiera, contable y técnica para prestar el servicio con mayor eficiencia. La desconcentración puede realizarse en función de la materia o en razón del territorio y no es posible que las facultades transferidas se ejerzan in distintamente por el órgano desconcentrado y por el desconcentrador. Este último puede revisar, anular o sustituir el acto una vez producido".<sup>558</sup>

"A nuestro juicio el derecho administrativo ha estructurado distintas técnicas que comparten las finalidades de aligerar el aparato administrativo, de ahorrar fondos públicos, de tecnificar un servicio, de democratizar una actividad y de allegarse talento privado, pero ello no significa

---

<sup>557</sup> Ibidem , p. 148

<sup>558</sup> Ibidem , p. 148

que todas estas técnicas (concesión, delegación, contrato administrativo, desconcentración) puedan englobarse por el término descentralización. La descentralización supone la existencia de una organización personalizada que forma parte del aparato central, sometida al control del poder central y revestida de funciones administrativas".<sup>559</sup>

"La transferencia de funciones del Ejecutivo central a los estatales a través de un acuerdo de voluntades no puede denominarse descentralización administrativa por concertación, como se antoja a primer golpe de vista. Se trata de una modalidad administrativa novedosa que no debemos tratar de explicar con la terminología acreditada, porque ello puede provocar que las limitaciones que tiene esa terminología, actúen en contra de evoluciones más avanzadas".<sup>560</sup>

"La admisión de que se trata de una nueva modalidad de la descentralización tendría un efecto deteriorante en nuestro sistema federal, porque supondría que los gobernadores estarían sometidos a la tutela de los funcionarios del Poder Ejecutivo Central".<sup>561</sup>

"Así las cosas, debe estarse atento a que la legislación secundaria no convierta a los gobernadores en subordinados del poder central, en sus agentes. Los gobernadores -

---

<sup>559</sup> *Ibidem* , p. 149

<sup>560</sup> *Ibidem* , pp. 149-150

<sup>561</sup> *Ibidem* , p. 150

deben cumplir la preceptiva federal sólo en dos hipótesis; cuando la Constitución misma lo establece en su carácter de norma distribuidora de la competencia (como en el caso de la salubridad general, según el artículo 73) o cuando los gobernadores asuman ese compromiso mediante sendos convenios de coordinación".<sup>562</sup>

"Sin embargo, la asunción del carácter de agentes del poder central por vía convencional debe efectuarse con tiempo, a fin de no vulnerar la majestad de las entidades federativas, en el ánimo -legítimo por lo demás- de capturar mayores recursos. El riesgo de la transferencia de funciones, programas y fondos de los poderes centrales a los estados surge de que aquéllos están obligados a responder de la eficiencia de los servicios públicos y del manejo de los recursos que aprobó la Cámara de Diputados. Como el Ejecutivo Federal no puede desentenderse del ejercicio de las funciones que transfirió ni del uso y aplicación de los fondos, se ve precisado a ejercer un control, que puede conducir a un mayor deterioro del status político de los gobernadores y, por tanto, de los Estados y del Pacto Federal".<sup>563</sup>

"Si esto es cierto por el extremo de los Poderes de la Unión, por el otro extremo nos preocupa -como ya dijimos- el deterioro político y jurídico de los gobernadores suje-

---

<sup>562</sup> Ibidem , p. 150

<sup>563</sup> Ibidem , pp. 150-151

tos al control, evaluación y calificación de los funcionarios federales, toda vez que en ocasiones éstos son funcionarios paraestatales. Si bien es cierto que la situación engdrada por el CUD no es nueva, puesto que ya existía un buen número de convenios particulares y que propiamente se trata de un instrumento integrador, lo es también que ahora este convenio es un instrumento decidido y eficaz del proceso de planeación global, sectorial y regional. En ese proceso juega un papel pivotal el control y la evaluación y éstas operaciones provocarán -sin asomo de duda- conflictos -sobre la interpretación y el cumplimiento del convenio, entre los funcionarios federales y los estatales".<sup>564</sup>

El Maestro Ruíz Massieu considera como una debilidad -en la versión actual del CUD, el hecho de que no contemple una fórmula eficaz para resolver las controversias que suscite su interpretación y cumplimiento. La cláusula cuadragésima novena establece que 'ambas partes acuerdan que si una de ellas no cumple con alguna de las obligaciones específicas que le impone el presente convenio, la otra queda liberada del cumplimiento de la obligación que le sea correlativa'.<sup>565</sup>

"En nuestra opinión la cláusula invocada no es suficiente porque no contempla los mecanismos necesarios para -

---

<sup>564</sup> Ibidem , pp. 151-152

<sup>565</sup> Cfr. Ibidem , p. 152

el cumplimiento forzoso de la obligación, no prevé que la parte incumplida responda del daño causado mediante indemnización, la sanción puede ser irrelevante y las represalias no se previenen expresamente. La mera fórmula de autocomposición mengua el relieve normativo del convenio y deteriora el proceso de planeación".<sup>566</sup>

"No obstante lo anterior, ello no significa que postulemos que la juridicidad del CUD dependa de la posibilidad de imponer a la parte infractora sanciones de carácter patrimonial, sino solamente recomendamos que se contemplen sanciones con efectos realmente preventivos, resarcitorios y aflictivos que contribuyan al cumplimiento de lo pactado".<sup>567</sup>

"Para nosotros el CUD tiene la posibilidad de avanzar por dos senderos: la inclusión de una cláusula compromisoria o bien la aplicación del artículo 105 constitucional. La primera alternativa consistiría en que el Ejecutivo Federal y los gobernadores convinieran en que someterían cualquier controversia motivada por el CUD a un árbitro designado de común acuerdo. De esta manera, esa conflictiva, que básicamente sería de índole técnica o material, se resolvería en el terreno administrativo en lugar de llevarla al co

---

<sup>566</sup> Ibidem , p. 152

<sup>567</sup> Ibidem , p. 152

nocimiento judicial". <sup>568</sup>

Finalmente, puede decirse que la celebración de los Convenios Unicos de Desarrollo con las entidades federativas son positivos para los tres niveles de gobierno: federación, estados y municipios.

Estos convenios prevén, además de otros aspectos, la concentración de acciones entre las entidades federativas y las dependencias federales; pretenden consolidar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, promover y adaptar las medidas jurídico-administrativas tendientes a instrumentar una política de descentralización de la vida nacional; tienden a fortalecer la capacidad política, social, económica y administrativa de los gobiernos municipales, y buscan el establecimiento de programas de desarrollo socioeconómico, de programas sectoriales de concertación de diversa índole, de la comunicación social, financiamiento, protección del empleo, hasta los de operación, conservación y mantenimiento de las obras y servicios públicos.

Los Convenios Unicos de Desarrollo tienen el carácter de indefinidos; normalmente son renovados, adicionados o modificados constantemente. La formulación de los mismos ha sido el resultado de las necesidades regionales, han sido -

---

<sup>568</sup> Ibidem , pp. 152-153

el resultado de la imaginación de los gobernantes. Ahora -  
falta redoblar esta imaginación para perfeccionarlos, para  
superarlos, para fortalecer el ideal de fortalecer nuestra  
nación, nuestra República, nuestro federalismo.

## CAPITULO VI

### PERSPECTIVAS DEL FEDERALISMO MEXICANO

"Ninguna obra humana es perfecta, aunque - si perfectible y superable. Nuestra Constitución federal vigente obviamente participa de estos atributos. Pero una cosa es mejorar nuestra Ley Suprema actual y otra deteriorarla o distorsionarla para después destruirla".

Ignacio Burgoa O.<sup>569</sup>

¿Cuál será el futuro del federalismo mexicano? La respuesta es importante no tanto porque se tenga temor de que se llegue a establecer en nuestra Constitución Federal un cambio radical; ese problema ya fue superado; existe la convicción en el pueblo mexicano de que la mejor forma de organización política es, precisamente, la federalista. Lo que realmente preocupa, es el hecho de que se llegue a disfrazar aún más - nuestra idea federalista, es decir, que a pesar de que se han efectuado cambios importantes a la Constitución Federal, éstos podrían no llevarse a la práctica.

La Constitución escrita debe continuar, muy mesuradamente, por el camino de las reformas en concordancia con los cambios de la realidad, porque ésta es dinámica y debe modificarse de acuerdo con las necesidades y aspiraciones del pueblo. <sup>570</sup>

En este momento podemos decir que el camino para forta-

---

<sup>569</sup> Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional..., op. cit., p. 904.

<sup>570</sup> Jorge Carpizo, Estudios Constitucionales, op. cit., p. 303.

lecer nuestro federalismo ya se emprendió; por ahora, tenemos, además de las reformas al artículo 115 Constitucional, publicada en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1983, la ideología del Gobierno de la República, relativa a la Descentralización de la Vida Nacional como un medio para alcanzar una Sociedad Igualitaria.

Es importante reiterarlo que señaló el Maestro Carpizo, al referirse a las reformas apuntadas, en un discurso que pronunció sobre el Municipio: "en general el orden jurídico mexicano, aunque perfectible, es adecuado; que los problemas generalmente no se resuelven no porque la norma falte o sea precaria, sino porque en muchos casos no ha existido voluntad política de aplicarla. El sistema político mexicano requiere fortalecer su voluntad para aplicar mejor el orden jurídico.<sup>571</sup> Podemos concluir entonces que tan importantes son las reformas como la voluntad política para aplicarlas; sin las primeras no se puede actuar y sin la segunda (voluntad política) no hacen falta las primeras.

Para avizorar algunas perspectivas del federalismo mexicano conviene preguntarse: ¿Qué está pasando y qué sucederá en el futuro, si los poderes federales, particularmente el

---

<sup>571</sup> Jorge Carpizo, Evolución y perspectivas del régimen municipal en México, en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1983 p. 237; Respecto al Municipio Libre, p. 238, señala "en el pasado y en el presente solo hemos tenido un membrete, ¿y por qué ahora sí?, porque parece ser que existe la voluntad política para ello y porque México ya no soporta el centralismo que lo ahoga".

Ejecutivo, no se preocupan por fortalecer más nuestra fe de unión, nuestro federalismo?, ¿qué debemos entender por sistema federal?, ¿acaso la federación no existe para beneficiar y coordinar a los estados? y, en realidad, ¿las entidades federativas llegan a limitar el poder de los órganos centrales?

Partimos de la Constitución General de la República, -- que establece dentro del título segundo, capítulo primero, - "De la soberanía nacional y de la forma de gobierno", artículo 40, que "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Luego entonces, la idea "república federal", seguida de la expresión "compuesta de estados libres y soberanos", es el punto de arranque. Empezaremos, pues, por "reconocer -- nuestra realidad, acabar con los fantasmas que nos asustan, con las simulaciones, con la retórica y la propaganda que -- nos enajenan, con la falsa idea de que la mejor manera de -- amar a México es ocultar sus problemas".<sup>572</sup>

Partiendo de este supuesto, es innegable que la práctica se ha encauzado a mantener una centralización fuerte. Críticos del sistema político, universitarios, periodistas, politólogos, y ahora, por fortuna, el Presidente de la Repúbli

<sup>572</sup> Pablo González Casanova, La Democracia en México, 10a. ed., Era, México, 1978, p. 11.

ca <sup>573</sup> aceptan que existe en nuestro federalismo una estructura bien institucionalizada, con determinados mecanismos -jurídicos, económicos, políticos, etcétera-, que permiten y han logrado contener un federalismo disfrazado, que constituye una decisión fundamental del Estado. "La dependencia de los estados respecto del gobierno central es un hecho político, militar y financiero". <sup>574</sup> Empero, lo más grave y criti-

---

<sup>573</sup> Miguel de la Madrid. Excelsior, Viernes 26 de octubre de 1984. "El centralismo es ya un factor negativo para las actuales y futuras etapas del desarrollo mexicano. Quien ahora quiera estar en la vanguardia del progreso de la Revolución Mexicana, tiene que ser partidario de la descentralización, del federalismo y del municipio". Viernes 14 de diciembre de 1984. "En 1985 se descentralizará de manera enérgica la administración pública federal y algunas entidades de este sector serán transferidas a diferentes lugares de provincia... los servicios encargados de apoyar al campo no deben estar en las oficinas, puesto que no es en el pavimento donde se siembra y se cosecha, ... la centralización ha derivado en graves concentraciones macrocefálicas... la centralización excesiva de la administración pública constituye ya un freno, un obstáculo al desarrollo del campo mexicano al igual que al proceso de urbanización de la sociedad mexicana". Jesús Reyes Heróles, Discursos..., op. cit. p. 162 "Vivimos en un régimen federal; éste, empero, no ha podido contrarrestar totalmente las tendencias económicas, sociales y culturales hacia la centralización, hacia la concentración".

<sup>574</sup> Pablo González Casanova, op. cit. p. 41 Todo empieza por la Constitución -dice el Maestro-, ya que establece "Desde la aplicación de la Constitución para la destitución de gobernadores pasando por las funciones políticas de los jefes de zona, los agentes de gobernación, los diputados y senadores que hacen carrera política en la capital, las exiguas finanzas de los estados, la dependencia considerable de los ingresos estatales respecto de los federales, las posibilidades de oscilación en un ciento por ciento de la ayuda federal, hasta llegar a un calendario político que paulatinamente va acentuando el poder del presidente conforme transcurre el período presidencial, todos estos hechos hacen que los instrumentos políticos ideados para lograr un sistema de "contrapesos y balanzas", del tipo que propone Madison, no funcionen en la realidad del México contemporáneo". Puede verse también Jorge Carpizo, Federalismo en..., op. cit., p. 78 "se puede afirmar que existe un centralismo económico y político y que en buena parte la autonomía de las entidades federativas se halla supeditada a la voluntad federal."

cable por nuestro pueblo es que al parecer la designación de los gobernadores generalmente corresponde al Presidente de la República.<sup>575</sup> Vaya preocupación; ¿qué falta?, conciencia cívica, organización política, capacidad económica para dedicarse a la cosa pública, o falta que el Estado fortalezca los órganos de expresión política. Bueno, mientras encontramos respuesta a lo anterior, lo que más debe preocuparnos, es la apatía de la población, porque si bien es cierto que el Ejecutivo Federal es el líder del Partido mayoritario y en consecuencia, es quien, se dice, no sólo designa gobernadores, también es cierto que la población, en la mayoría de los casos, ha dejado de participar propositivamente.

Naturalmente que todo esto contribuye para que sea anacrónico el idealismo por un auténtico sistema federal; atenta contra disposiciones constitucionales de que aquéllos serán elegidos directa y popularmente. Esta circunstancia es muy grave, porque cuando el pueblo viva mejor y sea más culto, o bien cuando ya no tolere las injusticias, posiblemente tome conciencia del papel que debe desempeñar en la sociedad, y entonces, quizá, se rebele contra las instituciones.

Es cierto que el paternalismo histórico y el afán hegemó

---

<sup>575</sup> Jorge Carpizo, op. cit., p. 250; Federalismo en Latinoamérica, UNAM, México, 1973, p. 58, 59; Héctor Fix-Zamudio, El sistema presidencialista y la división de poderes en : Colección Cincuentenario de la Autonomía de la Universidad Nacional de México, Vol. IX, T.III, UNAM México, 1979, p. 126.

nico de la clase en el poder han concentrado bastantes "facultades constitucionales y metaconstitucionales" <sup>576</sup> en el Poder Ejecutivo Federal; esto ha sido nocivo para establecer un buen equilibrio en el desarrollo de las entidades federativas; como consecuencia, desde hace mucho tiempo se ha desvirtuado la naturaleza del pacto federal, pacto por el cual se luchó y discutió sobradamente, hasta que se consagró en la Constitución Política de 1824.

Ahora, el Ejecutivo Federal, con la decidida intención de fortalecer el sistema federal, ha inscrito en el Plan Nacional de Desarrollo su firme propósito de fortalecer el federalismo. Mediante decreto del 18 de junio de 1984, <sup>577</sup> entre otros, ha dispuesto su voluntad política por descentralizar sus acciones; resultado de ello ha sido la celebración de convenios con los Estados de la República para descentralizar y desconcentrar algunas funciones, que por origen, por derecho y de hecho deberían corresponder a ellos desde tiempo atrás.

Como resultado del decreto de fecha 18 de junio de 1984, el Presidente de la República presentó, el 21 de enero de 1985, un Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal en el que contempla las estrategias a seguir y las decisiones obligatorias para las Dependencias, que se

---

<sup>576</sup> Jorge Carpizo, El Presidencialismo..., op. cit., pp. 82-199

<sup>577</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 1984, mediante el que las dependencias y entidades proceden a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que

han tomado en todos los sectores.

Al presentar el programa mencionado, el Presidente de la República dijo:

"La descentralización de la vida nacional es una de las demandas más sentidas tanto en la capital de la República como en cada uno de los estados de la Federación. Modificar las tendencias concentradoras que han venido operando desde hace décadas no es tarea fácil, ni puede tener resultados espectaculares inmediatos, sobre todo en una situación de severas restricciones económicas que limitan las posibilidades de localización de nuevas industrias fuera del centro del país y el establecimiento de la infraestructura necesaria para sostener crecimientos más acelerados en los estados". <sup>578</sup>

"La descentralización es una tarea de tal magnitud que sólo puede ser impulsada a un ritmo suficiente sumando los esfuerzos y los compromisos de toda la sociedad y los de la administración pública, mediante la introducción de nuevos cri-

---

asegure el avance en dicho proceso. En este decreto se apunta "que el proceso de descentralización iniciado en los sectores de educación y salud ha demostrado que es necesario, a un tiempo, reestructurar internamente las dependencias y vigorizar la coordinación con los gobiernos estatales".

<sup>578</sup> Miguel de la Madrid H., Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, S.P.P., México, 1985, p. 9.

terios en sus decisiones de inversión, en la organización del abasto y el consumo, y en las tareas de fomento económico en general". 579

"Estamos ante una definición política que fortalece, por una parte, la eficiencia de la administración pública y de la economía en su conjunto y, por otra, refuerza al federalismo y al municipio libre, así como a los procesos democráticos al facilitar la comunicación de la sociedad y los ciudadanos con su gobierno y dar respuestas públicas a las necesidades más sentidas". 580

"La creación de los Comités Regionales de Asuntos Financieros obedece a la necesidad de conocer y resolver en las localidades los problemas de trámites relacionados con la prestación de los servicios de banca y crédito y de los fondos de fomento, así como la atención a algunos problemas estructurales, coordinándose el sector financiero con los gobiernos de los estados y con la participación de las organizaciones de productores de mayor peso en la actividad económica de cada entidad". 581

"Cada vez más se definen en los estados las prioridades de inversión, no sólo regionales, sino también de los progra-

---

579 Ibidem, p. 11

580 Ibidem, p. 11

581 Ibidem, p. 10

mas normales, depurándose los procedimientos administrativos para aumentar la capacidad de formulación de proyectos y ejecución de los gobiernos estatales y de los municipios".

"Está en marcha un proceso claro de fortalecimiento de los estados de la Federación y de los municipios. Están establecidas las bases políticas y constitucionales. Conforme a nuestras posibilidades, se ha dado un proceso claro de -- transferencia de recursos y se han logrado ya avances significativos en la descentralización de la educación pública y de la salud". <sup>582</sup>

Estos importantes avances en los sectores educativos y de salud han diseñado la ruta y, particularmente, han empezado a tropezar con grandes dificultades. Increíble, pero cierto; como descentralizar implica fortalecer el federalismo y fortalecerlo vivifica nuestra democracia, ya se han afectado intereses, cacicazgos, grupos de poder, etcétera; aquí yace precisamente el fondo de las dificultades para gobernar para el pueblo; aquí encontramos precisamente el interés de determinados grupúsculos por que se siga la ruta de la centralización; aquí... , aquí está nuestra triste pena. Pero muy a pesar de unos, la mayoría seguida de la voluntad política del Estado y de la nación entera esperamos que se imponga y trascienda como lo reclama el pueblo. Más justicia, más equidad, mejor distribución, etcétera.

---

<sup>582</sup> Ibidem , p. 10

Baste recordar lo expresado por el Maestro Jesús Reyes Heróles en la firma de los acuerdos de Coordinación para la Descentralización de la Educación Básica y Normal suscritos entre la Secretaría de Educación Pública y los gobiernos de 12 Entidades Federativas: "Ciertamente, se trata de una encomienda difícil, pero indispensable. De no cumplirla, sufriríamos numerosas frustraciones. No contamos para su realización con recetas ni vamos a hacer calcas; se hará con los objetivos claros y cabales que marca el proyecto nacional que nos inspira y con la flexibilidad que exige la variada y contrastante situación de México". <sup>583</sup>

"Vamos a enfrentar hechos, pues es el único método de que disponemos para cambiarlos. Al hacerlo incurriremos -- probablemente en errores; sin embargo, debemos evitar que éstos sean los mismos que ya hayamos cometido en el pasado, sino los que en rigor resulten nuevos, de conformidad con una nueva experiencia, errores en que no hayamos caído antes. Prevengámonos de las reincidencias". <sup>584</sup>

El Maestro Guillermo Soberón encabezando el Sector Salud, concluyó la primera etapa de descentralización de los servicios en diciembre de 1984; continúa la siguiente etapa con la que consolida el federalismo en ese sector. El pasado 14 de marzo de 1985, en el marco del Convenio Único de -

<sup>583</sup> Jesús Reyes Heróles, Discurso pronunciado en la ceremonia de la firma de los acuerdos de coordinación para la Descentralización de la Educación Básica y Normal suscritos entre la SEP y los gobiernos de 12 Entidades Federativas, 20 de julio de 1984.

<sup>584</sup> Ibidem.

Desarrollo, con la representación del Ejecutivo Federal, el Maestro Soberón suscribió, en la Reunión del Comité de Planeación para el desarrollo del Estado de Hidalgo (COPLADEHI) el convenio por medio del cual "se garantizan para Hidalgo - inversiones mínimas por 7 mil 500 millones de pesos, que adicionados a la inversión normal sumarán 100 mil millones de pesos . <sup>585</sup>

En este acto el Maestro Soberón reiteró que este convenio "recoge la filosofía presidencial sobre el federalismo, - en el sentido de compartir recursos y responsabilidades entre Federación y Estados". <sup>586</sup>

Con esta ruta emprendida por los sectores educativos y de salud, el Presidente de la República planteó la estrategia a seguir en el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal.

Dicho programa establece que "La descentralización tiene que ver, más de lo que comúnmente suele considerarse, con los procesos de conducción y orientación pública de las economías, con los aspectos distributivos de los recursos, con la eficiencia de los instrumentos diseñados para ejercerlos, con -- las modalidades de participación comunitaria y de mejoramiento de los procesos de representación y de comunicación social.

<sup>585</sup> Guillermo Soberón, "Convenio Unico de Desarrollo Hidalgo 1985", La - Jornada, 14 de marzo de 1985, p. 10

<sup>586</sup> Ibidem, p. 10

La descentralización no es únicamente movimiento de empresas, oficinas o personas de la capital hacia los estados, sino que también se da cuando acciones altamente centralizadas se vuelven corresponsabilidad de otras entidades". <sup>587</sup>

"La estrategia que plantea el Programa para descentralizar la administración pública en todos sus sectores se propone ajustar las estructuras e instrumentos de las dependencias para aumentar la eficacia de las acciones y de las políticas públicas, canalizar con mayor agilidad las demandas de la sociedad, mejorar la calidad y oportunidad en las respuestas de las instituciones, y crear nuevas bases para sustentar el desarrollo nacional". <sup>588</sup>

"El Programa incluye acciones de transferencia de entidades paraestatales administradas por el Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales, con el propósito de que tales entidades se conviertan en instrumentos de apoyo para el desarrollo integral de los estados". <sup>589</sup>

"El Programa recoge las propuestas de los gobiernos de los estados, los cuales identificaron las actividades y funciones que en su opinión deberían descentralizarse o desconcentrarse para fortalecer la coordinación de acciones entre -

---

<sup>587</sup> Miguel de la Madrid H., Programa de Descentralización..., op.cit.p.13.

<sup>588</sup> Ibidem , pp. 13-14

<sup>589</sup> Ibidem , p. 14

el Gobierno Federal, los estados y los municipios". <sup>590</sup>

Así, podemos afirmar que las perspectivas del federalismo son halagüeñas, ya que la decisión política del Ejecutivo Federal tendiente a fortalecer nuestra fe de unión, hace que vibren en la conciencia del pueblo mexicano los ideales fecundos por encontrar una mejor distribución del poder que como consecuencia conlleva paralelamente una mejor distribución de la riqueza, y de muchos otros aspectos importantes.

Pensamos que si se continúa por ese camino, se va a llegar a renovar realmente el contenido de nuestro sistema político de gobierno, en este caso el sistema federal de la República. El Estado mexicano está demostrando, mediante el impulso y suscripción de nuevos convenios únicos de desarrollo con las entidades federativas, su firme intención de coordinar y beneficiar realmente a la población de la República.

Es un hecho ineludible que las consecuencias, a largo plazo serán vistas; es difícil cambiar, de momento, toda una infraestructura que ha dañado fuertemente a nuestro federalismo. Ahora que el camino es más difícil, dada la situación económica nacional, la marcha parece que se ha iniciado.

Cabe apuntar lo que dijo el Maestro Jesús Reyes Heróles, el 15 de enero de 1983, "Las crisis, al concentrar los problemas y al ponerlos al descubierto en todo su relieve, permiten

---

<sup>590</sup> Ibidem , p. 15

encontrar las soluciones globales y obligan a romper tabúes. Las crisis amplían la capacidad de hacer del hombre cuando éste está conducido por la esperanza".<sup>591</sup>

Ojalá se siga por ese camino; ojalá que las entidades federativas comprendan las grandes dificultades, y ojalá que el día de mañana logren equilibrar y limitar el poder de los órganos centrales; no para que revivan cacicazgos o fuerzas ajenas a los fines del Estado; más bien, para que se fortalezca el Pacto Federal, para que el pueblo mexicano viva en la democracia, y para que todos estemos orgullosos de nuestra Patria.

Para quienes pretendan frustrar el proyecto nacional, -- conviene reiterarles la lección del Maestro Reyes Heróles -- que dijo:

"En nuestro sistema, la oposición al gobierno tiene espacio y función. En cambio, la oposición al gobernar carece de sentido. Las lecciones del pasado son claras y severas al respecto. Oponerse al gobernar es, en el fondo, postular el gobierno de unos cuantos fuertes o exponer a la sociedad a su mengua o desaparición. Son pocas las cabezas vacías que pueden caer en la tentación de oponerse al gobernar".<sup>592</sup>

<sup>591</sup> Jesús Reyes Heróles, Discursos 1983, SEP. p.8

<sup>592</sup> Jesús Reyes Heróles, Discurso pronunciado en la ceremonia cívica con memorativa del CLXXIV Aniversario de la ...., discurso citado, p.16.

Finalmente, respecto a las perspectivas del federalismo mexicano, deseamos apuntar el pensamiento del Maestro Carpizo quien ha dicho: "Existe la convicción de que el sistema federal es importante y tiene una función que cumplir: ser un detente a una mayor centralización que pueda ser perjudicial y que no se desea... El mundo de hoy, con sus graves problemas, tiende al centralismo, pero hay algo que es la esencia del sistema federal y que no debe desaparecer por ser una de las bases de la democracia: que las pequeñas comunidades se gobiernen, que el poder este descentralizado, que las decisiones no se tomen sin discusión, sin conocer el pensamiento de los gobernados, que los gobernantes sean personas de la localidad que conozcan los problemas de esas comunidades, que no todo sea decidido en la capital del país, ...".<sup>593</sup>

"En el juego de estos factores se encuentra el futuro del sistema federal mexicano".<sup>594</sup> El camino, creemos, ya se emprendió, la ruta ya está trazada; el camino es difícil, constituye un desafío; la voluntad política ya fue expresada y se está materializando. Con trabajo e imaginación contribuyamos a fortalecer la acción emprendida. Y, entonces esperamos los resultados que habremos de construir los mexicanos.

---

<sup>593</sup> Jorge Carpizo, Estudios Constitucionales, op.cit. pp. 154-155  
<sup>594</sup> Ibidem, p. 155

## CONCLUSIONES

- 1.- Históricamente existieron formas de gobierno que tuvieron semejanza con respecto a las instituciones federales de los Estados actuales. Sin embargo, esta forma de gobierno se consolida constitucionalmente con la creación del Estado Federal, en 1787, de los Estados Unidos de Norteamérica.
- 2.- En la actualidad, de los 116 países que componen la comunidad internacional moderna, sólo el 14.4% de ellos tienen la organización federativa, es decir, sólo 18 naciones del mundo son federativas; sin embargo, es importante subrayar que en su mayoría son países grandes tanto poblacional como territorialmente.
- 3.- La doctrina está de acuerdo en que existen tantos tipos de gobierno federal como estados. Cada Estado Federal tiene sus características propias desde sus orígenes; regularmente todo Estado Federal es distinto de otro. Sin embargo, en muchos países no ha funcionado como idealmente se lo han propuesto sus creadores; se han desviado sus propósitos porque han llegado al sistema federal de arriba hacia abajo, de las ramas al tronco y no a la inversa.
- 4.- La doctrina y el gobierno de la República mexicana, deben continuar analizando las instituciones creadas por otros

países sobre el desarrollo de sus sistemas de gobierno, no para copiar dichas instituciones, sino para enriquecer las propias. Existen experiencias muy importantes: es necesario continuar con los estudios de derecho comparado.

5.- Los teóricos del Derecho Constitucional están de acuerdo en que la Soberanía es indivisible; en que los estados que componen cualquier federación son únicamente autónomos. La soberanía radica en el pueblo. Es lamentable que haya todavía diputados, gobernadores y funcionarios públicos que cuando hacen declaraciones expresen que se ha lesionado o afectado la soberanía de determinado estado miembro de la federación, porque, a simple vista, parecen desconocer que la característica del Estado Federal es la descentralización, y que los estados miembros no son soberanos. La Constitución Mexicana consagra la expresión de que los estados son libres y soberanos en lo interno por una tradición histórica.

6.- El origen de nuestro federalismo viene de las diputaciones provinciales. Nuestro federalismo no surgió como copia del norteamericano. Sus creadores tomaron ideas de la constitución de Cádiz, del estado federal de Norteamérica y del gobierno inglés. Surgió de manera muy distinta de como surgió en otras naciones. Es importante señalar cómo se condicionó al Congreso Constituyente, me

diante los postulados del Acta de Casa Mata, a formar la república federal. Es indispensable el estudio de los acontecimientos pasados, sin ellos no puede comprenderse el presente y menos pensar en el mañana. La historia es enseñanza, es experiencia, es confirmar -- nuestros ideales de justicia y libertad.

- 7.- De 1824 a 1857 la nación mexicana sufrió embates contra el federalismo; hubo luchas enconadas en torno del federalismo; los constituyentes de 1857 reconocieron únicamente como legítima, hasta entonces, a la Constitución de 1824. En la época de la Reforma, la miseria existía por todas partes, el pueblo ya estaba cansado; el Constituyente, impregnado de este sentir, imprimió el sello característico de un profundo humanismo en la creación de nuestras instituciones jurídico-políticas, hasta donde las fuerzas y las circunstancias se lo permitieron.
- 8.- La Constitución de 1917 ratificó el federalismo de las constituciones de la Independencia y de la Reforma; pero puede afirmarse que al florecer la democracia con la constitución de Querétaro, prácticamente se fortaleció y amplió nuestro sistema federal, debido a que éste es parte sustantiva de la democracia. La incorporación de otras instituciones, como el municipio libre, marcaron una nueva ruta en pro de un mejor sistema fe-

deral republicano.

- 9.- El Senado de la República no es característica esencial del estado federal; tampoco puede decirse que únicamente representan a la entidad federativa que los elige, sino más bien son representantes populares y fungen como tales en asuntos de orden local y en asuntos de orden nacional.
- 10.- La desaparición de poderes que constituyó una figura jurídica constitucional que se aplicó durante muchos años al fin logró reglamentarse. Lamentablemente se han presentado dos casos que, desde luego, no son el modelo, pero que si dejan asentado el deseo de no aplicar la desaparición de poderes jurídicamente, sino más bien practicarla de hecho mediante la obligación, por parte de los gobernadores de las entidades federativas de seguir las instrucciones del centro o de solicitar licencia por motivos personales. Constituyen un singular ejemplo los casos que se presentaron en 1984 (Yucatán y Guanajuato) para los demás gobernadores.
- 11.- Existe un problema un tanto de técnica jurídica que pasa a segundo término; la ley reglamentaria no prevé la hipótesis, para cuando se llegue a declarar la desaparición de poderes, sobre qué debe hacerse si la constitución del Estado en cuestión prevé como sustituir a sus poderes. Considero que deberá acatarse el mandato estatal constitucional en tanto no contrarie el Pacto Federal.

- 12.- En la hipótesis de que un gobernador se vea obligado a solicitar licencia justificada o injustificada, es evidente que se vulnera el sistema político mexicano y, especialmente, el federalismo. Parece que existen dos caminos muy eficaces para licenciar a los gobernadores, el aspecto político y el económico, es decir, las Secretarías de Gobernación y de la Contraloría General de la Federación, respectivamente. Con esto puede decirse hasta ahora, que no ha existido la molestia de pedir a un senador, diputado o a la ciudadanía de la entidad, que solicite la declaración de desaparición de poderes como lo estipula la ley de la materia.
- 13.- Del texto de la ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76 constitucional, se puede afirmar que nuestro orden jurídico en esta materia es excelente, que lo único que falta es la voluntad política de aplicarlo. Parece también que lo que falta es mejorar la selección de los candidatos a puestos de elección popular; que ésta recaiga en personas que realmente tengan vocación honesta y patriótica, para desempeñar dichos cargos. Esta podría ser la solución; mejorar al máximo la selección de nuestros futuros representantes y gobernantes.
- 14.- En la distribución de competencias, especialmente la tributaria, se encuentra la clave del estado federal; mediante ésta se define qué puede hacer la federación. México sigue el principio clásico norteamericano, todo lo que no es-

té expresamente concedido a la Federación se entiende reservado a los estados. Luego, ¿qué sucede con la facultad legislativa del Congreso de la Unión, por lo que hace a las fracciones X y XXIX? La respuesta, que no pretende justificar la centralización económica, es que sí es procedente legislar en esta materia en favor de la Federación, pero que debe, escrupulosa y mesuradamente, seguirse por ese sendero como una necesidad de la Planeación Nacional atendiendo a la búsqueda de una mejor distribución regional, estatal y municipal de la riqueza.

15.- Del problema de la múltiple imposición fiscal y de la necesidad de vigorizar el Pacto Federal, surgió la ley de Coordinación Fiscal y la suscripción de los convenios únicos de Desarrollo con las entidades federativas.

16.- Los convenios únicos de desarrollo son instrumentos jurídicos novedosos que tienden a materializar la descentralización, característica fundamental de todo estado federal. Estos convenios no implican, de ninguna manera, que los gobernadores se conviertan en agentes del poder central; es necesario cuidar su aplicación, a fin de que no se deteriore la autonomía de los estados y tampoco se vulnere la majestad del estado miembro en aras del control y evaluación del gasto.

17.- Lamentablemente, la participación económica que hace la Federación a los Estados constituye en la práctica un control económico que conlleva el político; la participación que establecen los fondos creados por la Ley de Coordinación Fiscal son muy bajos (¡ojalá se incrementen!); la vía para recibir más ayuda de la Federación la tienen ahora los Estados a través del Convenio Unico de Desarrollo.

18.- Las perspectivas del federalismo mexicano reclaman una estricta aplicación del orden jurídico y el ejercicio de la voluntad política, mediante éstas se acrecentará la justicia, la libertad y los derechos del pueblo para el pueblo. Sin embargo, es justo reconocer que México se encuentra en una encrucijada económica, que de alguna manera, detiene el desarrollo federalista de la República.

Todo aquello es tan sólo una mínima parte de la realidad del federalismo mexicano: así se vive, así se gobierna, así se trabaja. Pero no por ello, las ilusiones habrán de ser desengaño. México requiere la unidad y solidaridad de los mexicanos; debemos tener fe en nuestras instituciones; debemos creer en México; debemos creer en la República; debemos amar a México; debemos entregar todo a nuestra Patria. Nuestra conciencia nacional debe ser inquebrantable. México será más justo y más libre cuando los mexicanos alcancemos una plena conciencia social y trabajemos por él. México es grande por sus hombres críticos y comprometidos con el destino histórico de nuestro país.

## BIBLIOGRAFIA

- ABDEL-MALEK, Anovar, et. al., Sociología del Imperialismo, - trad. coordinada por Mónica Mansour, México, UNAM, 1977.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 5a. ed., México, Porrúa, 1983.
- "Relaciones entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas", en Los Municipios de México, México, UNAM, 1978.
  - "Desarrollo de la administración local", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1983.
  - y GONGORA PIMENTEL, Genaro David, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 1983.
  - Diccionario Jurídico Mexicano, Tomos I, II, III, IV, V, VII y VIII, México, UNAM, 1983.
- ARENAS GUZMAN, Diego, Historia de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura Federal, T.VI, México, Instituto Nal. de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1967.
- BARTRA, Armando, "La revolución mexicana de 1910 en la perspectiva del magonismo", en Interpretaciones de la Revolución Mexicana, 3a. ed., México, UNAM, Nueva Imagen, 1980.
- BARQUIN ALVAREZ, Manuel, La desaparición de los poderes en las entidades federativas, Anuario Jurídico 2-1975, México, UNAM, 1975.
- BARRAGAN BARRAGAN, José, Introducción al Federalismo, México, UNAM, 1978.
- Cronicas del Acta Constitutiva y Constitución Federal de 1824, Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1974.
  - Actas Constitucionales Mexicanas (1821-1824), Tomos del I al X, México, UNAM, 1981.
  - Principios sobre el federalismo mexicano: 1824, México, D.D.F., 1984.
  - Temas del liberalismo Gaditano, México, UNAM, 1978.
  - El Juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824, México, UNAM, 1978.
  - El pensamiento federalista mexicano: 1824, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1983.
- BERLIN VALENZUELA, Francisco, Derecho electoral, México, Porrúa, 1980.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, Introducción al Derecho Constitucional Comparado, tr. Héctor Fix Zamudio, México, F.C.E. 1975.
- BORQUEZ, Djed, Crónica del Constituyente, 2a. ed., México, - 1967.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Evolución de la Idea Federalista en México: 50 años de Revolución, México, F.C.E. 1961.
- Derecho Constitucional Mexicano, 3a. ed., México, Porrúa, 1979.

- Las Garantías Individuales, 18a. ed., México, Porrúa, 1984.
  - La legislación de emergencia y el juicio de amparo, México, Hispano-Mexicana, 1945
  - "Conferencia sobre el federalismo mexicano", en Las experiencias del proceso político constitucional en México y España, México, UNAM, 1979
  - "El constitucionalismo mexicano. Sinopsis histórica II", en Dinámica del Derecho mexicano IX, México, Procuraduría General de la República, 1976.
  - Et. al. El régimen constitucional de los partidos políticos, México, UNAM, 1975.
- BRUCAN, Silviu, La disolución del poder, trad. Francisco González Aramburo, México, Siglo XXI, 1974.
- CAPPELETTI, Mauro, El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el Derecho Comparado, México, UNAM, 1966.
- CARDIEL REYES, Raúl, Los Filósofos Modernos en la Independencia Latinoamericana, 2a. ed., México, UNAM., 1980.
- CARRANZA, Venustiano, et.al., "El porqué de las Reformas a la Constitución de 1857", en Discursos Doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana 1916-1917, México, Inst. Nal. de Estudios históricos de la Revolución Mexicana, 1967.
- CARRILLO PRIETO, Ignacio, La ideología jurídica en la constitución del estado mexicano 1812-1824, México, UNAM, 1981.
- CARPISO, Jorge, Estudios Constitucionales, México, UNAM, 1980
- El Presidencialismo Mexicano, México, Siglo XXI, 1980
  - Federalismo en Latinoamérica, México, UNAM, 1973
  - La Constitución Mexicana de 1917, 4a. ed., México, UNAM 1980
  - Los Sistemas Federales del Continente Americano, México, F.C.E., UNAM, 1972
  - Lineamientos Constitucionales de la Commonwealth, México, UNAM, 1971
  - Diccionario Jurídico Mexicano, T. I al VIII, México, UNAM, 1981
  - "Sistema Federal Mexicano", en los Sistemas Federales -- del Continente Americano, México, FCE-UNAM, 1972
  - y MADRAZO CUELLAR, Jorge, Introducción al Derecho Mexicano, Derecho Constitucional, México, UNAM, 1981
  - y FIX ZAMUDIO, Héctor, La Interpretación Constitucional, México, UNAM, 1975
  - "Evolución y perspectivas del régimen municipal en México", en Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, 1983
- CASO, Antonio, La persona humana y el estado totalitario. EL peligro del hombre, en Obras completas, Vol. VIII, México UNAM, 1975.
- CASSIRER, Ernst, El mito del Estado, trad. Eduardo Nicol, México, F.C.E., 1947.
- CASTILLO, Heberto, "Partido Mexicano de los trabajadores", en 50 años de oposición en México, México, UNAM, 1979.

- CERRONI, Umberto, Marx y el derecho moderno, trad. Arnaldo Córdova, México, Grijalbo, 1975.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, et. al, "Particularidades - del régimen tributario en nuestro sistema federal" en El federalismo en sus aspectos educativos y financieros, México, UNAM, 1976
- El régimen financiero del Estado en las constituciones - latinoamericanas, México, UNAM, 1973
- COLE, G.D.H., La organización política, trad. Alfonso Reyes, México, F.C.E., 1937
- CORONADO, Mariano, Elementos de Derecho Constitucional mexicano, 3a. ed., México, UNAM, 1906
- CORTES FIGUEROA, Carlos, "La descentralización exorbitante", en Estudios de derecho público contemporáneo, México, UNAM F.C.E., 1972
- COSTELOE, Michael P., La primera República Federal de México, (1824-1835), trad. Manuel Fernández Gasalla, México, F.C.E. 1975
- COSIO VILLEGAS, Daniel, El Sistema Político Mexicano, 8a. ed., México, Joaquín Mortiz, 1975.
- La sucesión presidencial, México, Joaquín Mortiz, 1975
- El estilo personal de gobernar, México, Joaquín Mortiz, - 1974
- La Constitución de 1857 y sus críticos, 2a. ed. México, SEP, 1973
- DAVALOS, José; El hombre y el trabajo, Conferencia sustentada el 9 de noviembre de 1983, Manaus, Estado de Amazonas, Brasil
- "Los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios en el artículo 123 Constitucional", - en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa 1983.
- Derecho del Trabajo I, México, Porrúa, 1985
- DE CERVANTES, Javier, La Tradición Jurídica de Occidente, México, UNAM.
- DE TOCQUEVILLE, Alexis, La Democracia en América, trad. Luis - R. Cuéllar, México, F.C.E., 1978
- DE VEGA GARCIA, Pedro, Estudios político constitucionales, México, UNAM., 1980.
- Et.al. La Constitución de la monarquía parlamentaria, México, F.C.E., 1983
- DE LA CUEVA, Mario, El Constitucionalismo a Medios del Siglo XIX, T.II, México, UNAM, 1957.
- La Constitución Política, México: 50 años de Revolución, V.III, La Política, Capítulo XXXIV, México, F.C.E., 1961
- Teoría de la Constitución, prólogo de Jorge Carpizo, México, Porrúa, 1982
- La Idea del Estado, México, UNAM., 1980.
- DE LA HIDALGA, Luis, El equilibrio del Poder en México, 2a.ed. México, UNAM, 1978

- DE LA MADRID H., Miguel, Las Universidades, México, Porrúa, - 1982
- El Pensamiento Económico en la Constitución Mexicana de 1857, 2a. ed., México, Porrúa, 1982
  - Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, México, S.P.P., 1985
  - Plan Básico 1982-1988 y Plataforma Electoral, México, PRI 1981
- DE LA TORRE VILLAR, Ernesto, La Constitución de Apatzingan y los creadores del Estado Mexicano, 2a. ed., México, UNAM, - 1978
- y GARCIA LAGUARDIA, Jorge Mario, Desarrollo histórico -- del Constitucionalismo Hispanoamericano, México, UNAM, - 1976
- DOMINICE, Ch, El Federalismo en Suiza, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Núm. 33, México, UNAM, 1978
- DURAND PONTE, Victor Manuel, México: La formación de un país dependiente, México, UNAM, 1979
- DUVERGER, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, 5a. ed., España, Ariel, 1970
- Sociología Política, 3a. ed., trad. Jorge Esteban, España, Ariel, 1972
  - Los partidos políticos, 2a. ed., trad. Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, F.C.E., 1957
- FERRANDO BADIA, Juan, El Estado Unitario, El Federal y el Estado Regional, España, Tecnos, 1978.
- FINER, S.E., et. al., Política de adversarios y reforma electoral, trad. Sergio Aguayo Quezada, et. al., México, F.C.E. 1975
- FIX ZAMUDIO, Héctor, Boletín del Instituto de Derecho Comparado, Núms. 58-59, México, UNAM, 1967
- Gaceta No. 10 Vol. II, 3 de febrero 5a. época, México, - UNAM, 1983
  - Los tribunales constitucionales y los Derechos humanos, - México, UNAM, 1980
  - Veinticinco años de evolución de la justicia Constitucional 1940-1965, México, UNAM, 1968
  - Ensayos sobre metodología, docencia e investigación jurídicas, México, UNAM, 1981
  - El sistema presidencialista y la división de poderes, en La Universidad Nacional y los problemas nacionales, t. III Vol. IX, Colección Cincuentenario de la Autonomía de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, UNAM, - 1979
  - "Presente y Futuro Constitucional del Organismo Judicial y del Ministerio Público en México y España", en Las experiencias del proceso político constitucional en México y España, México, UNAM, 1979
  - La protección procesal de los derechos humanos, España, - Civitas, 1982

- "Docencia en las facultades de Derecho", en Antología de estudios sobre enseñanza del derecho, México, UNAM, 1976
  - La Constitución y su Defensa, México, UNAM., 1984
  - "México: El organismo judicial (1950-1975)", en Evolución de la organización político constitucional en América Latina, Vol. I, México, UNAM, 1978
  - "La Defensa de la Constitución en el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingan el 22 de octubre de 1814", en Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingan, México, UNAM, 1964
  - "Posibilidades de innovación institucional en las Entidades Federativas", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1983
- FLORES OLEA, Victor, Ensayo sobre la soberanía del Estado, 2a. edición, México, UNAM, 1975
- Política y Dialéctica, 2a. ed., México, UNAM, 1975
- FRIEDRICH, C.J., La filosofía del derecho, trad. Margarita - Alvarez Franco, México, F.C.E., 1964
- FRONDOZI, Silvio, "El Federalismo en la República Argentina", en Los Sistemas Federales del Continente Americano, F.C.E. 1972
- FURTAK, Robert K., El partido de la Revolución y estabilidad política en México, 2a. ed., México, UNAM, 1978
- GARCIA CANTU, Gastón, Política Mexicana, 2a. ed., México, - UNAM, 1979
- GARCIA MALO, Ignacio, La política natural o discurso sobre los verdaderos principios del gobierno, 2a. ed., México, - UNAM, 1978
- GAXIOLA, F. Jorge, La crisis del pensamiento político y otros ensayos, México, Manuel Porrúa, 1956
- GIL VALDIVIA, Gerardo, "Algunos aspectos de la Evolución Fiscal en México de 1950 a 1975", en Evolución de la Organización Político Constitucional en América Latina. México, - UNAM
- Diccionario Jurídico Mexicano, T.II, México, UNAM, 1983
  - El Federalismo y La Coordinación Fiscal en 1982 (Balance y Perspectivas) Anuario Jurídico XI, México, UNAM, 1984
- GOMEZ ROBLEDO, Antonio, Meditación sobre la Justicia, México F.C.E., 1963
- GONZALEZ AVELAR, Miguel, La Constitución de Apatzingán y otros estudios, México, SepSetentas, 1973
- La Suprema Corte y la Política, México, UNAM, 1979
- GONZALEZ CASANOVA, Pablo, Discurso Pronunciado al recibir el Premio Nacional de Historia, Ciencias Sociales y Filosofía, 1984
- El Estado y los partidos políticos en México, México, -- Era, 1981
- GONZALEZ OROPEZA, Manuel, La intervención federal en la desaparición de poderes, México, UNAM, 1983

- GONZALEZ SALAZAR, Gloria, El Distrito Federal: Algunos problemas y su planeación, México, UNAM, 1983
- HARO TECGLEN, Eduardo, Diccionario Político, 6a. ed., España Planeta
- HAMILTON, Alejandro, et. al., El federalista, 2a. ed., trad. Gustavo R. Velasco, México, F.C.E. 1957
- HAURIUO, André, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Trad. González Casanova, José A., España, Ariel, - 1971
- HAURIUO, Maurice, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, 4a. ed., España, Ariel
- HELLER, Herman, La Soberanía, Trad. y estudio preliminar del doctor Mario de la Cueva, México, UNAM, 1965
- HERMET, Guy, et. al., ¿Para qué sirven las elecciones?, Trad. Diana I. Galak, México, F.C.E. , 1982
- HERNANDEZ BECERRA, Augusto, Estado y Territorio, México, UNAM 1981
- HERRERA Y LASSO, MANUEL, Estudios constitucionales, México, - Jus, 1939
- KAPLAN, Marcos, Aspectos del Estado en América Latina, México, UNAM, 1981
- Estado y Sociedad, México, UNAM, 1978
- KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, 2a. ed. Trad. García Máynez Eduardo, México, UNAM, 1979
- Teoría Pura del Derecho, Trad. Roberto J. Vernengo, México, UNAM, 1979
- KRUTOGOLOV, M.A., Creación y Desarrollo del Estado Soviético en LXXV años de Evolución Jurídica en el Mundo, Vol. I, - México, UNAM, 1980
- La Unión Soviética, Estado Socialista Federado, en Federalismo Europeo, México, UNAM, 1979
- LAJOUS, Alejandra, Los orígenes del partido único en México, México, UNAM, 1979
- "El Partido Nacional Revolucionario y la Campaña Vasconcelista", en La Sucesión presidencial en México, México, UNAM-Nueva Imagen, 1981
- LANZ DURET, Miguel, Derecho Constitucional Mexicano, 5a. ed., México, CECSA, 1959
- LASALLE, Fernand, ¿Qué es una Constitución?, trad. W. Rocas, Argentina, Siglo Veinti, 1975
- LA ROCHE, Humberto J., El Federalismo en Venezuela en los Sistemas Federales del Continente Americano, México, F.C.E. - UNAM, 1972
- LEMOINE VILLICAÑA, Ernesto, Morelos, México, UNAM., 1965
- LIONS, Monique, LXXV años de Evolución Jurídica en el Mundo, Vol. VI, México, UNAM, 1980
- El poder legislativo en América Latina, México, UNAM, - 1974
- Reformas a las constituciones urgentes en la República Mexicana, México, UNAM, 1975

- LLINAS ALVAREZ, Edgar, Revolución, educación y mexicanidad, México, UNAM, 1978
- LOCKE, John, Ensayo sobre el entendimiento humano, Trad. Edmundo O'Gorman, México, F.C.E., 1956
- Ensayo sobre el Gobierno Civil, trad. Amando Lázaro Ros, España, Aguilar, 1969.
- LOPEZ CAMARA, Francisco, La génesis de la conciencia liberal en México, 3a. ed., México, UNAM, 1977
- LOEWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, Trad. Gallego A., Alfredo, España, Ariel, 1979
- LUCERO ANTUNA, Héctor, Evolución política constitucional de Baja California Sur, México, UNAM, 1979
- MACUNE JR., Charles W., El Estado de México y la Federación Mexicana, 1823-1835, trad. Julio Zapata, México, F.C.E. - 1978
- MADRAZO CUELLAR, Jorge, Los Partidos Políticos Locales y El Federalismo Mexicano, Gaceta No.66, Vol. I, Septiembre, - 5a. época, México, UNAM, 1982
- y CARPIZO, Jorge, Introducción al Derecho Mexicano, Derecho Constitucional, México, UNAM, 1981
  - "Las legislaturas estatales en la encrucijada constitucional de México: Avance de una investigación", y "La división de poderes en la constitución y en la realidad de las entidades federativas", en Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983), México, UNAM, 1984
  - "Las reformas constitucionales del sexenio 1976-1982", en Seminario de actualización de la legislación mexicana (1976-1982), Anuario Jurídico XI 1984, México, UNAM, 1984.
  - Conferencia "Las reformas a la Constitución de México", Facultad de Derecho, México, UNAM, febrero de 1983. -
  - Conferencia "Algunas consideraciones en torno al régimen de la propiedad en México, desde la perspectiva constitucional", Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 18 de febrero de 1983.
- MARQUET GUERRERO, Porfirio, La Estructura Constitucional del Estado Mexicano, México, UNAM, 1975
- MACIEL, David R., Ignacio Ramírez Ideólogo del liberalismo social en México, México, UNAM., 1980
- MEYER, J.P., Trayectoria del pensamiento político, trad. Vicente Herrero, México, F.C.E. 1941
- MEADOWS, Paul, El proceso social de la Revolución, México, - UNAM, 1958
- MEJIA, Miguel, Errores Constitucionales, México, UNAM, 1886
- MIRANDA, José, Reformas y Tendencias Constitucionales recientes de la América Latina (1945-1956), México, UNAM, 1957
- Las ideas y las Instituciones políticas mexicanas, 2a.-ed., México, UNAM 1978

- MORENO, Daniel, El Congreso Constituyente de 1916-1917, México, UNAM, 1967
- Los partidos políticos del México contemporáneo (1916--1975), 4a. ed., México, Costa-AMIC, 1975
- MYRDAL, G., El futuro del Estado, 2a. ed., trad. Florentino - M. Torner, México, F.C.E., 1963
- NORIEGA CANTU, Alfonso, La Naturaleza de Las Garantías Individuales en La Constitución de 1917, México, UNAM, 1967
- Las Ideas políticas en las declaraciones de derechos de las Constituciones políticas de México (1814-1917), México, UNAM, 1985
  - El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano, Vols. I y II, México, UNAM, 1972
- O'GORMAN, Edmundo, México el trauma de su historia, México, - UNAM, 1977
- OCHOA CAMPOS, Moises, La Reforma Municipal, 3a.ed., México, - Porrúa, 1979
- OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús, El Derecho Constitucional - Consuetudinario, México, UNAM, 1983
- PATINO CAMARENA, Javier, Análisis de la reforma política, México, UNAM, 1980
- PINTO FERREIRA, Luiz, El Sistema Federal Brasileño, en Los - Sistemas Federales del Continente Americano, FCE-UNAM, 1972
- PINTO MAZAL, Jorge, "Partido Revolucionario Institucional", - en Los partidos políticos en México, México, F.C.E., 1975
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983
- PLATON, La República, introducción de Adolfo García Díaz, México, UNAM, 1978
- Las Leyes, 3a. ed., México, Porrúa, 1979
- RABASA, Emilio, La Constitución y la Dictadura, 5a. ed., México, Porrúa, 1976
- RAMIREZ, Ignacio, México en pos de la libertad, México, Empresas editoriales, 1949
- RAMOS ARIZPE, Miguel, Discursos, memorias e informes, México, UNAM, 1942
- RETCHKIMAN K, Benjamín, Aspectos Estructurales de la Economía Pública, México, UNAM, 1975
- Política Fiscal mexicana, México, UNAM, 1979
- REYES HEROLEZ, Jesús, Discurso pronunciado en la Ceremonia Cívica Conmemorativa del CLXXIV Aniversario del Inicio de la Independencia de México del 16 de septiembre de 1984
- Discurso pronunciado en la Ceremonia Conmemorativa del - CL Aniversario de la Suscripción de la Constitución Federal de 1824, en el "Año de la República Federal y del Senado", 4 de octubre de 1974
  - El Liberalismo Mexicano, T.I., Los Orígenes, 2a. ed., México, F.C.E., 1974
  - Discurso pronunciado en la Ceremonia Conmemorativa del - LVIII Aniversario de la Promulgación de la Constitución de 1917. Querétaro, Oro., 5 de febrero de 1975
  - Discursos Políticos, "Avancemos con la sonda en la mano", México, Comisión Nacional Editorial del CEN del PRI, 1975

- La Historia y la Acción (La revolución y el desarrollo político de México), Sem. y España, 1972
- Discurso en la Segunda Reunión de la República, en El Gobierno Mexicano, No. 27, febrero, México, 1979
- Discurso pronunciado en la Ceremonia de la Firma de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización de la Educación Básica y Normal suscritos entre la SEP y los Gobiernos de 12 Entidades Federativas, 20 de julio de 1984
- REYES HEROLES, Federico, "La Convención de Aguascalientes", - en La Formación del Estado Mexicano, México, Porrúa, 1984
- RODRIGUEZ ARAUJO, Octavio, La reforma política y los partidos en México, 3a. ed., México, Siglo XXI, 1980
- RODRIGUEZ, Ramón, Derecho Constitucional, México, UNAM, 1978
- ROJAS SORIANO, Raúl, Métodos para la investigación social, México, Folios Ediciones, 1983
- Capitalismo y Enfermedad, México, Folios Ediciones, 1982
- El proceso de la investigación científica, México, Trillas, 1981
- Guía para realizar investigaciones sociales, 4a. ed., - México, UNAM, 1979
- ROSSEAU, Charles, Derecho Internacional Público, 3a. ed., España, Ariel, 1966
- ROUSSEAU, Juan Jacobo, El contrato social, introducción de Raúl Cardiel Reyes, México, UNAM, 1978
- RUDOLF HORN, Hans, Legitimación y límites del Poder Ejecutivo Boletín de Derecho Comparado, Núm. 37, México, UNAM, 1980
- RUIZ, Eduardo, Derecho Constitucional, 2a. ed., México, UNAM, 1902
- RUIZ MASSIEU, Francisco, Normación Constitucional de los partidos políticos en América Latina, México, UNAM, 1974
- SANCHEZ AZCONA, Jorge, ¿Hacia dónde va la democracia?, México Joaquín Mortiz, 1982
- SAYEG HELU, Jorge, Introducción a la historia Constitucional de México, México, UNAM, 1978
- El constitucionalismo social mexicano, México, Cultura y Ciencia Política, A.C., 1972
- El poder legislativo mexicano, México, UNAM, 1983
- SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises, El Sistema de la Constitución Mexicana, México, Manuel Porrúa, 1971
- SIEYÉS, J. Emmanuel, ¿Qué es el Tercer Estado?, trad. José Rico Godoy, México, UNAM, 1973
- SILVA HERZOG, Jesús, Breve Historia de la Revolución Mexicana, Vol. I y II, 2a. ed., México, F.C.E., 1972
- SERRA ROJAS, Andrés, Ciencia Política, 3a. ed., México, Porrúa, 1975
- SOBERANES FERNANDEZ, José Luis y RUIZ TORRES, Humberto, Líneas prácticas para la presentación de originales, México, UNAM, 1982
- TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 17a. ed. México, Porrúa, 1980
- TERESA DE MIER, Fray Servando, Memorias T.I y II, 2a. ed., México, Porrúa, 1971.
- THE NEW ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA, The University of Chicago, 15a. ed. , USA

- TRUEBA URBINA, Alberto, La Constitución Reformada, México, --  
Herrero, 1963
- VALADES, Diego, La Dictadura Constitucional en América Latina  
México, UNAM, 1974
- El Poder Legislativo en México (1950-1975), en Evolución de la organización político-constitucional en América Latina, México, UNAM, 1978
  - El Sistema Político Mexicano (El Derecho y el Poder) en Anuario Jurídico VII, México, UNAM, 1980
- VALENCIA CARMONA, Salvador, El poder ejecutivo latinoamericano, México, UNAM, 1979
- El federalismo mexicano: teoría y práctica, Pensamiento universitario 22, México, UNAM, 1979
- VASCONCELOS, José, Memorias Vol. I y II, México, F.C.E. 1982
- VERDROSS, Alfred, La filosofía del derecho del mundo occidental, trad. Mario de la Cueva, México, UNAM 1962
- VILLORO, Luis, El proceso ideológico de la Revolución de Independencia, 3a. ed., México, UNAM, 1981.

- Periódicos y revistas -

- AGUILAR CORTES, Marco Antonio, "Sólo para gobernadores", Excelsior, México, 29 de junio de 1984
- AVILES FAVILA, René, "Dos gobernadores lo comprueban", Excelsior, México, 30 de junio, 1984
- BLANCO SANCHEZ, Javier, "Sistema centralista", Excelsior, México, 18 de febrero, 1984
- CHAVEZ, Elías, "Convicción en Guanajuato: a Velasco Ibarra lo removió Gobernación", Revista Proceso No. 400, 2 de julio, México, 1984
- DE LA MADRID H., Miguel, Excelsior, México 26 de octubre, 1984
- DOMINGUEZ, Francisca, Excelsior, México, 27 de junio, 1984
- EXCELSIOR, "Frentes Políticos", México, Jueves 16 de febrero, 1984
- EXCELSIOR, "A la mitad del foro", México, 19 de febrero, 1984
- EXCELSIOR, "Al margen", México 19 de febrero, 1984
- EXCELSIOR, México, 17 de febrero, 1984
- EXCELSIOR, "Frentes Políticos", México 17 de febrero, 1984
- EXCELSIOR, "Gabinete", México 18 de febrero, 1984
- EXCELSIOR, "Editorial", México, 18 de febrero, 1984
- EXCELSIOR, "Frentes Políticos", México, 18 de febrero, 1984
- EXCELSIOR, "Frentes Políticos", México, 1o. de marzo, 1985
- GARCIA SOLER, León, "El pragmatismo sobre la norma", Excelsior, México, 29 de junio, 1984
- LAVIADA, Iñigo, "Federalismo Ficticio", Excelsior, México 28 de junio, 1984
- MANJARREZ, Alejandro C., Excelsior, México, 30 de junio, 1984
- MILTON CASTELLANOS, Everardo, Excelsior, México 18 de febrero, 1984
- ORTIZ PINCHETTI, Francisco, et. al., Los gobernadores, 2a. ed., reporteros y escritores de proceso, México, Ediciones, S.A., 1980
- PEREYRA, Evilacio, Excelsior, México, 17 de febrero, 1984

SEPULVEDA, Armando y PEREYRA Evilacio, Excelsior, México, 18  
y 19 de febrero, 1984  
SOBERON ACEVEDO, Guillermo, "Convenio Unico de Desarrollo Hi-  
dalgo 1985", La Jornada, México, 14 de marzo, 1985  
SORIANO, Angel Excelsior, México 27 de junio, 1984  
RETCHKIMAN, Benjamín, en Revista Proceso, No. 210, México, 10  
de noviembre de 1980  
UNO MAS UNO, México, 27 de junio, 1984  
ZETINA, Guillermo C., "Frentes Políticos", Excelsior, México  
30 de junio, 1984