



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

396  
201  
201

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

“LA FORMA DE ESTADO FEDERAL  
Y SU ADOPCION EN MEXICO”

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
J. REFUGIO HERNANDEZ CHAMU

**FALLA EL ORIGEN**

México, D. F.

1994

LIBRO DE REGISTRO  
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



## **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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

OF.SCA/145/94.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero HERNANDEZ CHAMU J. REFUGIO, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo ha elaborado su Tesis-Profesional intitulada "LA FORMA DE ESTADO FEDERAL Y SU ADOPCION EN-MEXICO", bajo la dirección del Lic. S.Andrés Banda Ortíz, para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

El Lic. S. Andrés Banda Ortíz en oficio de fecha 19 de agosto del -- año en curso, me manifestó haber aprobado la referida tesis; por lo que con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración de dicho Examen -- Profesional.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., agosto 22 de 1994  
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE  
DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
DE AMPARO.

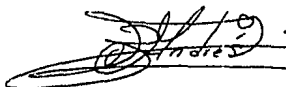
P R E S E N T E.

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y -  
revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intit-  
tulada "LA FORMA DE ESTADO FEDERAL Y SU ADOPCION EN MEXICO", ela-  
borada por el pasante en Derecho HERNANDEZ CHAMU J. REFUGIO, la-  
cual denota en mi opinión una investigación exhaustiva y en con-  
secuencia el trabajo profesional de referencia reúne los requisi-  
tos que establecen los artículos 18, 19, 20, '26 y 28 del vigente-  
Reglamento de Exámenes Profesionales.

Aprovecho la ocasión para reiterar a usted las seguridades de mi-  
atenta y distinguida consideración.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., agosto 19 de 1994



LIC. S. ANDRES BANDA ORTIZ  
Profesor Adscrito al Seminario de  
de Derecho Constitucional y de Amparo.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

SABO!atv

Bajo la dirección del Señor Licenciado Andrés Banda Ortiz, fue elaborada la presente Tesis Profesional en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo de la Facultad de Derecho, siendo Director del mismo el distinguido Maestro Dr. Francisco Venegas Trejo.

A mi Padre:  
Señor BLAS HERNÁNDEZ SANTANA.  
Con profunda admiración, cariño  
y respeto, por su bondad y apoyo  
en la formación de mi vida.

A mi Madre:  
Señora HERMINIA CHAMÚ DE HERNÁNDEZ.  
Como un tributo a sus altas virtudes  
de amor, bondad, abnegación, gratitud  
y ejemplo luminoso del sendero de mi  
vida.

A mi Esposa:  
Señora BEATRÍZ ALPÍZAR DE HERNÁNDEZ.  
Por su eterno amor, apoyo y comprensión.

A mis Hijos:  
CLAUDIA BEATRÍZ, ARACELI Y JESÚS  
EDUARDO. Quienes son la fuente de  
inspiración y deseo ferviente de la  
superación y progreso profesional,  
producto del inmenso amor y cariño que  
les tengo.

A mis Hermanos:  
FELIPE, JUANA, ANTONIA,  
MA. ISABEL, ELEODORA, MA.  
DEL CARMEN, FRANCISCO(+)  
Y VICTOR. Con inmenso  
cariño y gratitud a su  
apoyo incondicional.

A mis Maestros y Amigos:  
Que contribuyeron a mi formación y  
a la culminación de este trabajo.



# INDICE

## INDICE

### LA FORMA DE ESTADO FEDERAL Y SU ADOPCION EN MEXICO

#### CAPITULO PRIMERO PAGINAS ORIGEN Y EVOLUCION DEL SISTEMA FEDERAL

A).- Concepto de Federalismo .....	2
B).- Antecedentes Históricos .....	5
C).- El Federalismo en los Estados Unidos de Norteamérica .....	12
D).- El Federalismo en México .....	16
E).- El Federalismo en otros Países .....	20

#### CAPITULO SEGUNDO

##### NATURALEZA JURIDICA DEL SISTEMA FEDERAL

A).- El Estado Unitario y la Confederación de Estados como formas semejantes al Estado Federal .....	26
I.- La Confederación de Estados y el Estado Federal .....	26
II.- El Estado Unitario y el Estado Federal .....	32
B).- Teorías que tratan de explicarla:	
1.- Tesis expuesta en el Federalista .....	34
2.- Tesis de Alexis de Tocqueville .....	38
3.- Tesis de Calhoun y Seydel .....	40
4.- Tesis de Woodrow Wilson .....	42
5.- Tesis de Mouskheli .....	46
6.- Tesis de Hans Kelsen .....	54
7.- Tesis de Carl Schmitt .....	57

## CAPITULO TERCERO

### LAS FORMAS DE ESTADO FEDERAL ADOPTADAS POR LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO

A).- Antecedentes Históricos .....	67
1.- La Constitución de Bayona de 1808 .....	70
2.- La Constitución de Cádiz de 1812 .....	75
3.- La Constitución de Apatzingán de 1814 .....	82
4.- La Constitución de 1824 .....	84
5.- Las Leyes Constitucionales de 1836 .....	100
6.- Las Bases Orgánicas de 1843 .....	106
7.- Las Bases Orgánicas de 1847 .....	108
8.- El Federalismo en la Constitución de 1857 .....	110
9.- El Federalismo en la Constitución de 1917 .....	116

## CAPITULO CUARTO

### ALGUNOS FACTORES JURIDICO-POLITICOS DEL FEDERALISMO EN MEXICO

A).- Análisis de la Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 Constitucional y la Desaparición de Poderes en las Entidades Federativas .....	124
I.- La Desaparición de Poderes en las Entidades Federativas...	124
II.- Análisis de la Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 Constitucional .....	132
B).- La Garantía Federal en México .....	155
1.- Hipótesis que plantea el Artículo 119 Constitucional .....	156
2.- La Garantía Federal y su funcionamiento en otros Países .....	159

I.- La Garantía Federal en Estados Unidos de Norteamérica.....	159
II.- La Garantía Federal en Brasil .....	161
III.- La Garantía Federal en Argentina .....	162
C).- El Reparto de Competencias (Artículo 124) constitucional .....	166
D).- La Protección Jurisdiccional de Competencias (Artículo 103) Fracciones II y III) Constitucional .....	184
E).- La existencia de un Partido Político de Carácter Cuasi-Oficial .....	194
CONCLUSIONES .....	204
BIBLIOGRAFIA .....	211

## **CAPITULO I**

### **ORIGEN Y EVOLUCION DEL SISTEMA FEDERAL**

- A) CONCEPTO DE FEDERALISMO
- B) ANTECEDENTES HISTORICOS DEL FEDERALISMO
- C) EL FEDERALISMO EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA
- D) EL FEDERALISMO EN MEXICO
- E) EL FEDERALISMO EN OTROS PAISES

## CAPITULO 1

### ORIGEN Y EVOLUCION DEL SISTEMA FEDERAL

#### A) CONCEPTO DE FEDERALISMO.

Es conveniente antes de hacer un análisis más profundo del Sistema Federal, dar un concepto de Federalismo que nos lleve al entendimiento preciso del Estado Federal, que es el objetivo fundamental de este modesto trabajo.

Para los especialistas no existe aún ninguna definición de Federalismo que sea satisfactoria para cada uno de ellos, esto se debe sobre todo a las dificultades que supone el relacionar las formaciones teóricas con los datos extraídos de la observación del funcionamiento real de los sistemas federales.

A este respecto la Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales nos dice, que los intentos que se han hecho por llegar a esta definición han tropezado con los problemas que plantea la distinción entre: a) el principio federal como concepto social general y b) el federalismo como programa político más restringido.

El Federalismo concebido en el sentido social más amplio, hace referencia a la vinculación entre el pueblo y las instituciones establecidas por concentimiento mutuo, sin pérdida de su identidad individual, como la forma ideal de organización social.

En cuanto a la fórmula política el Federalismo puede ser considerado, como un tipo de orden político inspirado por unos principios políticos que subrayan la primacía de la negociación y la coordinación entre diversos centros de poder, como preludeo del ejercicio del poder en un mismo sistema político y acentúan el valor de los centros de poder dispersos como medio para sobreguardar las libertades individuales y locales.

De lo que deduce que el Federalismo ha sido concebido, por una parte, como un medio de unir a un pueblo, ya ligado por vínculos de nacionalidad, mediante la distribución del poder político entre las unidades constitutivas de la nación. En estos casos dice que los Estados que integran al sistema Federal son partes del todo nacional, y el Federalismo conduce invariablemente al desarrollo de un gobierno nacional fuerte que opera en contacto con el pueblo al que sirve, lo mismo que los gobiernos constitutivos.

Por otra parte, sigue diciendo la Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, que el Federalismo ha sido concebido también como un medio de unificar a pueblos diversos para el logro de propósitos importantes, pero limitados, sin quebrantar sus vínculos primarios con las unidades políticas que componen el sistema federal. En tales casos nos dice, que las funciones y poderes del gobierno federal suelen estar limitados y este opera a través de los gobiernos constitutivos, que conservan su plena autonomía, y en gran medida depende de ellos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Dirigida por David L. Sills, Edición Española. Aguilar 1974 Vol. 4. Págs. 748-749.

No obstante las anteriores consideraciones, resulta importante mencionar que existen autores que han definido al Federalismo o Estado Federal, desde el punto de vista jurídico político, y al efecto me permito señalar algunos conceptos que se han vertido en particular de esta forma de organización social.

M. Mouskheli, Considera que la descentralización y el Federalismo son de la misma naturaleza, y que el Federalismo es una descentralización más compleja, una descentralización que llega a un grado que no se da en el Estado Unitario. Por lo tanto el Estado Federal se presenta como un Estado con una descentralización política más elevada que los otros tipos de descentralización conocidas.

El Federalismo se presenta como una forma de descentralización que se caracteriza por dos razones: a) La autonomía Constitucional y b) La participación de los Estados miembros en la legislación central y hasta la ejecución, participación que se realiza de diferentes maneras".

Finalmente M. Mouskheli, define al Estado Federal como "un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y del grado más elevado, que se compone de colectividades miembros, dominados por él, pero que poseen autonomía Constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de este modo de todas las demás colectividades públicas inferiores".<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> M. Mouskheli. *Teoría Jurídica del Estado Federal*. Trad. de Armando Lázaro y Ros. Madrid. 1974 pág. 319.



Hans Kelsen, define al Estado Federal como "un orden jurídico total o mejor, es la personificación del orden jurídico total, del cual se desprende mediante descentralización dos ordenes jurídicos parciales: La Federación, que como tal constituye una comunidad jurídica parcial, y las entidades federativas, que constituyen por su parte comunidades jurídicas parciales, las cuales no constituyen aún considerando a todas juntas, el Estado Federal, sino que para ello es necesaria la concurrencia de la Federación.<sup>3</sup>

Para el Maestro de Pina, el Estado Federal" es la organización estatal, representativa del más alto grado de descentralización en la cual el territorio nacional se halla dividido en circunscripciones autónomas, constitutivas de los Estados particulares, formando parte de una realidad política superior, la federal, y cuya competencia, en relación general. En el Estado Federal el poder político se desdobra, funcional y territorialmente en dos direcciones, como poder federal y como poder de las diferentes entidades federativas.<sup>4</sup>

Así podemos concluir que el Estado Federal es en realidad un sólo Estado pero con un gobierno doble: el gobierno de la federación, y el gobierno de cada una de las entidades federativas.

## **B) ANTECEDENTES HISTORICOS DEL FEDERALISMO.**

Una de las características naturales del hombre, es su tendencia a vivir en sociedad, lo que se comprueba haciendo un análisis superficial de la historia del hombre. Desde la época

---

<sup>3</sup> Kelsen Hans. *Teoría General del Estado*. Trad. de Luis Legaz Lacambra. pág. 340.

<sup>4</sup> De Pina Rafael. *Diccionario de Derecho*. Segunda Edición. México 1970. pág. 168.

prehistórica el hombre se vio en la necesidad de formar grupos sociales para contrarrestar su propia insignificancia ante los grandes Saurios y los temibles monstruos de esa lejana época. De esta elemental unión nacen los primeros grupos sociales y una incipiente división del trabajo. El hombre se distingue como cazador y la mujer como la perpetuadora de la especie. Al distanciarse esos grupos y elegir diferentes lugares donde vivir, se crean las razas y las naciones tomando cada una de ellas características diferentes.

Algunas razas continuaban siendo nomadas mientras que otras se establecen en lugares fijos, creando así las primeras sociedades agrícolas y pescadoras.

Pero en todas estas sociedades, aún en sus primeras formas, se van advirtiendo manifestaciones que presagian la ulterior estructura que ha de prevalecer. Al terminarse el aislamiento individual, los hombres se ven obligados a sacrificar una parte de su libertad en función de una sociedad que les ofrece mayor seguridad y mejores frutos en su lucha por la vida; por ejemplo, se ven obligados a respetar intereses ajenos y en cambio ya no se enfrentan sólo a los peligros de la caza y la pesca; se ven obligados a aceptar que las presas obtenidas por él se han de distribuir entre todos los miembros, y en cambio, tienen la garantía de que cuando la suerte no les favorezca, recibirán su participación de las presas obtenidas por los otros. Ya existe en suma un instintivo y natural sentido de renuncia a una parte de su libertad individual en provecho de un beneficio social dentro del sistema especial llamado "Comunismo Primitivo".

Este sentido vá evolucionando a través de los distintos tipos de sociedades que determinan las diversas etapas de la historia humana hasta llegar al elevado grado de civilización de nuestros días, en que el sistema de organización social más adelantado que se conoce es el de las naciones constituidas en Repúblicas Federales. Esta es la culminación a la que ha llegado

hasta el presente el avance de la Historia como sistema de organización social que en su concepción abstracta ya no es la primitiva renuncia de un individuo a una parte de su libertad en función simple de un directo beneficio social y personal, sino la renuncia de un Estado Unitario a su soberanía en función de un organismo federal con todas sus innumerables consecuencias.

No sólo se requieren las sociedades o agrupaciones humanas para proveer el diario sustento, sino que pronto acontece que el natural enemigo del hombre es el hombre mismo. De repente las agrupaciones que nacen, son con el objeto de defenderse de sus semejantes, evolucionando ésta condición hasta que las alianzas ya no son sólo de individuos sino de naciones.

En las antiguas aldeas y tribus de las viejas civilizaciones, existió este tipo de alianzas dado que las comunidades se veían constantemente amenazadas por los enemigos circundantes, por lo que decidían entablar uniones pasajeras de defensa común. Las alianzas entre distintos Estados, para realizar funciones Confederadas, tienen una ilustración amplia particularmente en la historia de Grecia.

Las comunidades antiguas como Atenas, Esparta, Argos y Corinto eran de pequeñas ciudades-estados que se veían con frecuencia obligadas a sacrificar su precaria soberanía en aras de la seguridad. Pero las uniones entre estas ciudades-estados, carecían de permanencia y de una fuerza establecida coherente, pues si bien sacrificaban una parte de su soberanía exterior en razón de la defensa común, conservaban su plena autonomía interior aunque cada ciudad-estado se unía en torno a obligaciones comunes, no admitían la menor ingerencia del exterior en sus asuntos interiores. Las alianzas se realizaban por lo general en torno a un Héroe o Caudillo griego como las que narran las epopeyas Homéricas, y estos caudillos daban a las alianzas una

naturaleza centralista. Ellos en vista de una serie de factores de poderío, prestigio y sabiduría, eran investidos de grandes poderes que los facultaban para tomar decisiones autocráticas en el desarrollo de una guerra, pero desde luego, cada ciudad-estado, tomaba sus propias decisiones dentro de su territorio.

Entre los griegos y romanos, la base de la sociedad era la "Gens" gobernada por el paterfamilias. A partir de la gens, el inmediato sistema de organización social superior era el de las *fratrías*, que eran conjuntos de gens. A éstas siguió la tribu, constituida por varias *fratrías*, y en seguida la confederación de tribus, que marca los umbrales de la civilización, entendida esta como la última de las tres épocas fundamentales que señala Morgan en el desarrollo de la sociedad humana: "Salvajismo, Barbarie y Civilización".<sup>5</sup>

Cuando la Confederación de tribus aparece en la historia, los griegos estaban entrando ya a la época de la civilización. A este respecto recordemos que la *fratría* y la tribu son mencionadas cumpliendo funciones confederadas de carácter militar por Homero, cuando el sabio Néstor recomienda a Agamenón: "Coloca a los hombres por tribus y por *fratrías*, para que la *fratría* preste auxilio a la *fratría* y la tribu a la tribu".<sup>6</sup>

El Atica estaba constituida por cuatro tribus que contaban cada una de tres *fratrías*, cada una de las cuáles estaba integrada a su vez por treinta gens, y ya en la época Homérica encontramos a la mayoría de las tribus griegas formando pequeños pueblos dentro de los cuales se pueden hallar elementos embrionarios de Federalismo y también elementos de Confederación,

---

<sup>5</sup> Engels, Federico. *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Ediciones de lenguas extranjeras. pág. 22.

<sup>6</sup> Engels, Federico. *Ob. Citada* págs. 133-140.

los que son fáciles de deducir partiendo del hecho de que la gens, las fratrías, pese a estar integradas dentro de pequeños pueblos, conservaban cada una su completa independencia.

En estos pequeños pueblos, existía una autoridad permanente formada por un consejo designado por elección de aristócratas. Este consejo se transformó en Senado cuando su instituyó el Estado. También existía el ágora, o asamblea popular, a la que convocaba el Consejo para tomar decisiones importantes, la cual era plenamente soberana y democrática.

El más claro y conocido ejemplo de la Confederación reunido en torno al poder autocrático de un caudillo, lo vemos en la Iliada donde Agamenón aparece, no como el rey supremo de los griegos, si no como el general en jefe de un ejército confederado en estado de guerra.

En el año 509 A.J.C., ya establecido el Estado en Grecia, Clístenes revolucionó el sistema, señalando el núcleo de lo que hoy es el Estado Moderno. El estado de Clístenes, se acerca sorprendentemente al sistema Federal a más de 20 siglos de distancia del nacimiento integral del Federalismo en los Estados Unidos de América".<sup>7</sup>

Clístenes suprimió las divisiones consanguíneas de los pueblos basadas en las antiguas cuatro tribus áticas, y se basó en las divisiones estrictamente territoriales, domiciliaria. Además, toda el Atica fue dividida en 100 municipios llamados demos; y los ciudadanos de cada demos elegía por sí mismos a su jefe, su tesorero, y a treinta jueces destinados a resolver los asuntos de poca importancia. Cada demos tenía su propio templo su propio Dios protector o Héroe elegido

---

<sup>7</sup> Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana. Espasa-Calpe, S.A. Madrid. 1975 págs. 511-514.

por sus sacerdotes. El poder supremo en el demos pertenecía a la asamblea popular. Todo esto hace pensar en la autonomía de las Entidades Federativas Modernas.

Ahora bien, diez municipios o demos formaban una tribu local que tenía carácter político autoadministrativo y militar. La tribu elegía a tres jefes, y tenía derecho a cincuenta representantes de su elección ante el Consejo de Atenas. Finalmente, el estado ateniense era gobernado por el Consejo compuesto de los quinientos representantes elegidos por las diez tribus, y en última instancia, por la asamblea del pueblo. De acuerdo con esta nueva constitución. Atenas no tenía depositario supremo del poder ejecutivo".<sup>8</sup>

Por lo que se refiere a las Confederaciones, entre los principales ejemplos que registra la Historia figura la unión espartana durante la guerra del Peloponeso. La liga de Delfos se creó con el objeto de sostener la lucha contra los reyes persas de manera que cuando pasó el peligro, y por lo tanto, cuando dejó de ser necesaria la Liga, ésta se desvaneció para encauzarse, gracias al fundamento autocrático que ya se ha mencionado respecto a tales Confederaciones o Ligas, hacia las ambiciones egoístas de las Atenas de Pericles, la cual pretendió establecer su imperio sobre los demás Estados que habían participado en la alianza.

Por lo general, estas Ligas o Confederaciones se integraban en torno a inspiraciones de carácter religioso, y no los Consejos, ni los caudillos que las gobernaban, afectaban a la soberanía jurídica interior de cada Estado.

---

<sup>8</sup> Tania Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México 1961. págs. 95-99.

No era posible constituir una nación federal, debido a que no podía darse aún una serie de principios imprescindibles para tal sistema, tales como el principio de la unión indivisible y el principio de la renuncia a la soberanía unitaria. Además, hubiera sido necesario rechazar otra serie de principios opuestos a todo sistema federal, como la exaltación del caudillismo que conducía a la autocracia.

Las Ligas o Confederaciones griegas, para usar el término conceptual moderno, más conocidas, fueron las de Tesalia, Peoria, Acarnania, Olinto, Arcadia, Etolia, y Aquea. Las más importantes que registra la Historia fueron la Liga de Etolia y la Liga Aquea. La unión más parecida a una Federación, fue la de Lycia en el Asia Menor.<sup>9</sup>

Es hasta los tiempos modernos cuando surge en toda su potencia la idea de confederación, debido a los sistemas evolucionados de alianzas estatales que se observan; y es también hasta los tiempos modernos cuando nace verdaderamente la posibilidad del Federalismo.

El Federalismo Moderno tiene su principio, su primera aplicación integral y ejemplar, en los Estados Unidos de América. La Federación Norteamericana, cronológicamente dice Tena Ramírez "precedió a las demás; Ideológicamente ganó y conserva la primacía por la pureza de las líneas y por el vigor de su vida". Se basó en la Unión de 13 Estados que originalmente eran colonias independientes, cuya única autoridad común era la de la corona inglesa.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Tena Ramírez, Felipe. Ob. Citada págs. 133-140.

<sup>10</sup> Tena Ramírez, Felipe. Ob. Citada pág. 110.

Es así, como podemos concluir los antecedentes históricos más sobresalientes que dieron origen al sistema federal, y que sirvieron de base a los auténticos Estados Federales existentes en la actualidad, dentro de los cuales encontramos el Estado Federal Mexicano, que será objeto de estudio en el desarrollo del presente trabajo, en el cual trataremos de encontrar las bases y el sustento jurídico-político que le dieron el origen como tal.

## **C) EL FEDERALISMO EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.**

El Federalismo moderno tiene su principio, su primera aplicación integral y ejemplar, en los Estados Unidos de Norteamérica. La Federación Norteamericana, cronológicamente dice Tena Ramírez "precedió a las demás; ideológicamente ganó y conserva la primacía por la pureza de las líneas y por el vigor de su vida". Se basó en la Unión de 13 colonias que originalmente eran Estados independientes, cuya única autoridad común era la de la corona inglesa.<sup>11</sup>

Originalmente el proceso de unificación de las colonias inglesas no tuvo idea federativa, ya que por el contrario existieron serios obstáculos regionalistas para que la Guerra de Independencia pudiera culminar en una Federación. Las colonias inglesas decidieron unificarse sólo con el objeto de liberarse de la Metrópoli. Sin embargo, ya existía un antecedente federalista anterior a la Guerra de Independencia, que fue el Plan de Unión Albany de Benjamin Franklin, el cual fracasó por la negativa de las colonias a otorgar un Poder Central la facultad para fijar

---

<sup>11</sup> Tena Ramírez, *Fol ipo. Ob. Citada* pág. 110.



impuestos y tarifas. De cualquier manera, el Plan de Unión Albany fue la base para las posteriores consideraciones y proposiciones que llevaron a la Constitución Federal.

En 1777, adoptó el Congreso Continental el sistema de Confederación para las colonias, pero ésta fue completamente ineficaz para la prosperidad y el desarrollo económico de los Estados Confederados, por lo que finalmente, se disolvió. En 1787, tras un frustrado intento de implantar una monarquía extranjera, se resolvió dictar la Constitución Federal, la cual no tuvo vigencia sino hasta 1789. La convención reunida para salvar de esta manera a la nación norteamericana en ciernes estaba formada por los más preclaros hombres de Estado en cada entidad, todos ellos presididos por George Washington.

El sistema implantado por la Constitución de 1787 fue una verdadera República Federal, integrada por la unión voluntaria de varios Estados Soberanos y su proceso de integración fue para "unir lo desunido", tendencia centrípeta y no el mero proceso de descentralización como lo definiera Kelsen. La ciudadanía de los Estados Unidos de América así constituidos, correspondió en consecuencia a todos los ciudadanos de los Estados Federales.

Tres factores fundamentales históricos, políticos y filosóficos fueron los embriones que, reunidos, engendraron a la Federación Americana: a) la experiencia de la organización y la administración coloniales, b) Los métodos políticos y administrativos de la Gran Bretaña en su desenvolvimiento interno, y c) La doctrina de Montesquieu.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Gran Enciclopedia del Mundo. Durvan, S.A. de Ediciones-Bilbao 1977. Tomo 8 págs. 589-590.

Según Wilson para conocer y comprender mejor la naturaleza de los Estados Unidos del siglo XIX y principios del siglo XX, es necesario un sentido histórico capaz de determinar el carácter real de las instituciones en ciertos momentos. "A las gentes de nuestros tiempos les parece que la Constitución elaborada en 1787 dió origen en 1789 a un gobierno nacional análogo al que constituye el lazo indestructible de los Estados; pero los hombres de entonces de seguro se habrían reído de semejante idea", dice Wilson, y agrega; los hombres de 1789 querían hacer una unión más perfecta que la que había existido bajo la confederación: sabían que entre las colonias tenía que haber unión o desintegración, y consideraban la unión útil y querían tenerla en el grado necesario. Pero no sentían ningún cariño especial hacia la unión que iban a consumir, y deseaban hacerla tan floja como fuera posible: tanto como la consistiera el respeto en el porvenir de los Estados recién creados. Temían mucho más tener un Gobierno Central, demasiado fuerte, que tenerlo demasiado débil, y aceptaron la nueva Constitución que la Convención de 1787 les ofrecía, por que estaban convencidos de la verdad de los argumentos presentados por sus defensores, y porque sabían que la unión sería puramente federal; y no implica ningún sacrificio real de individualidad o de autonomía por parte de los Estados.<sup>13</sup>

La Federación Norteamericana reúne y supera todos los intentos anteriores en la creación de sistemas de naturaleza federal, y por primera vez en la historia de la humanidad, este sistema deja de ser una incierta aspiración y un delicado y singular experimento, para solidificarse en un sistema permanente, definitivo y ejemplar.

A partir de esta gran experiencia, el mundo se enriquece en beneficio de su organización social, y a partir de 1787, puede decirse que se señala una nueva era de la teoría y la práctica

---

<sup>13</sup> Woodrow, Wilson. *El Estado* trad. de Adolfo Posada. Buenos Aires 1943. págs. 430-431.

Constitucionales, pues la Constitución Federal dictada en aquel año es la cúspide de los antiguos y constantes anhelos de la sociedad.<sup>14</sup>

La organización federal norteamericana tiene como órganos Fundamentales, en el Estado Central, un presidente, elegido por el pueblo a través de compromisarios designados en los Estados; el Congreso integrado por dos Cámaras, la del Senado y la Cámara de Representantes, que se integran, la primera, por dos representantes de cada Estado, elegidos por sufragio directo, cualquiera que sea la extensión y población, y la segunda por representantes nombrados por elección proporcional a la población (1 por 300 000 habitantes) un Tribunal Supremo, integrado por Magistrados en número de nueve, designados por el presidente de forma vitalicia.

Los Estados particulares tienen garantizada su integridad territorial y la forma republicana de gobierno; todos participan en pie de igualdad en el Senado y, con arreglo a su población, en la Cámara de Representantes y, por tanto en la función legislativa y en elección del presidente; cada Estado tiene tantos votos como representantes en el Senado y la Cámara.

Las revisiones de la Constitución precisan la intervención de los Estados, bien para iniciarlas, a petición de las dos terceras partes de las legislativas de los mismos, bien para ratificarlas, en que han de hallarse conformes las legislaturas de las tres cuartas partes de ellos o convenciones celebradas en la misma mayoría. En la Constitución se determinan las facultades del Congreso y del presidente de los Estados Unidos; el resto de las competencias queda atribuido a los Estados, pero ello no ha impedido la existencia de conflictos, especialmente en

---

<sup>14</sup> *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana*  
Espasa-Calpe, S.A. Madrid 1975. págs. 515-516.

los primeros tiempos de la existencia federal, sobre todo por el recelo de los Estados frente a la Unión.<sup>15</sup>

#### **D) EL FEDERALISMO EN MEXICO.**

En los pueblos de América durante los años de la dominación española, presentaban un aspecto radicalmente diferente al de las demás naciones europeas y aún a las colonias inglesas del norte del continente, que serían las primeras en independizarse; la Nueva España en concreto, era un inmenso territorio irregularmente poblado pero con un idioma, una religión y costumbres comunes heredadas de España, esto sin considerar a los grupos indígenas que hasta la fecha, muchos de ellos, no se han integrado plenamente con el resto de la población, por lo que podemos afirmar que constituían una verdadera nación. El Maestro Mario de la Cueva al examinar la doctrina de León Duguit, observa que considera varios aspectos al tratar de precisar su idea de nación, noción primordial en el reconocimiento del Estado según su doctrina y que son: la unión política; la idea de la raza; el lenguaje; la cultura; el derecho; la religión; pero ninguno considerado igualmente individual y aisladamente.

El Maestro de la Cueva, hace notar que Duguit, observa las ideas de Ernesto Renán, quien considera a las generaciones pasadas que se hacen presentes y se proyectan hacia el porvenir, para explicar a la nación, y a las del español García Morente, quien indica que la nación es "un estilo de vida", es decir, pasado y futuro, reunidos en un sólo concepto.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> *Gran Enciclopedia del Mundo. Durvan, S.A. de Ediciones Bilbao 1977. Tomo 8. págs. 585-590.*

<sup>16</sup> *Mario de la Cueva. Teoría del Estado. (apuntes) México. pág. 9.*

Concluido el breve paréntesis anterior para explicar la idea de nación, volvamos a la América dominada por España, que se encontraba gobernada desde el centro por el virrey, representante directo de la corona española. La centralización del poder evitaba el desarrollo de las provincias, sobre todo las lejanas, que por carecer de gobierno propio dependían directamente del virrey, hacia que los hombres carecieran de libertad política y se encontraran muy lejos de una democracia. En tal situación, principalmente en los primeros años del siglo XIX, surgió la corriente descentralizadora que buscaba restar poder al centro para otorgarlo a las provincias para su mejor gobierno. Las célebres Cortes de Cádiz, de cuya reunión y desarrollo nos volveremos a ocupar más tarde en el capítulo tercero de este trabajo, fueron el escenario de la expresión pública de los deseos descentralizadores provenientes de las provincias americanas, que buscaban liberarse del excesivo poder del centro y marchar a un régimen de más libertad. En el episodio de Bayona, en que la familia real española peleó entre sí por ambiciones personales con la participación de Napoleón y por otra parte el hecho de que la llamada "Carta Otorgada" de Bayona, en que, dice Juan Pablo García Álvarez en el Capítulo "México y las Cortes de Cádiz" del Tomo I de la obra de XLVI legislatura... por primera vez, en dicha constitución se establece la igualdad de las colonias con España, y se legisla directamente para ellas tanto como para la metrópoli", presionan a los españoles que anhelaban el reinado de Fernando VII y contrarios a Napoleón, "a seguir las huellas de los legisladores de Bayona, hasta desembocar en la Constitución de 1812".<sup>17</sup> Esta constitución en su título II, Capítulo I, denominado "del territorio de las Españas" establece como parte de su división administrativa en su artículo 10: "... En la América Septentrional, Nueva España, con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente..." y ésto, al decir de

---

<sup>17</sup> Juan Pablo García Álvarez. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo I. México 1967. pág. 313.*

García Álvarez, "al constituir sobre el antiguo territorio de la Nueva España cinco grandes regiones autónomas sienta las bases para el futuro federalismo del México independiente".<sup>18</sup>

El Federalismo mexicano tradicionalmente se expone por los autores de Derecho Constitucional, como inspirado en el federalismo norteamericano principalmente. En tal sentido se expresa el Maestro Felipe Tena Ramírez... "El Federalismo de los demás países que han adoptado el sistema, se mide por su aproximación o alejamiento del modelo norteamericano" y agrega... "lo dicho tiene especial significación para nosotros, que al imitar deliberadamente aquel sistema, le imprimimos nuestros propios rubros".<sup>19</sup> Sin embargo, otros autores, (que consideramos más cerca de la verdad), establecen como su antecedente principal a las Diputaciones Provinciales, dedicando Nettie Lee Benson a ese fin un interesante estudio muy bien documentado.<sup>20</sup>

Nuestro ensayo se propone desarrollar, entre otras cosas, la idea de que el federalismo mexicano tiene un carácter sui generis, es decir, que no es una imitación extralógica del modelo norteamericano sino que es consecuencia de los deseos del pueblo por gozar de un régimen donde pudiera realizarse la democracia sin perder la unidad como Estado, y para esto se buscó descentralizar el poder, restarlo al gobierno central y otorgar a las provincias, más tarde Estados, una autonomía que el centro les negaba. Tal era el deseo de los hombres habitantes de las provincias, que el sentimiento federalista no transigía con otra forma de gobierno, llegando antes al separatismo, especialmente las provincias de Nueva Galicia, Yucatán y Guatemala, en este

<sup>18</sup> Juan Pablo García Álvarez. *Ob. Citada* pág. 322.

<sup>19</sup> Felipe Tena Ramírez. *Derecho Constitucional Mexicano. México 1963* pág. 94.

<sup>20</sup> Nettie Lee Benson. *La Diputación provincial y el federalismo mexicano. Fondo de Cultura Económica 1955* pág. 9.

último, dice Justo Sierra "... la tendencia federalista tomó un carácter marcadamente separatista y nacional. Llegó el momento en que el Congreso Mexicano, con honradísima cordura, se creyó obligado a respetar este sentimiento; consultó legalmente la voluntad de los habitantes, que votaron por su independencia, (con excepción de Chiapas, que empeñosa y firmemente manifestó su deseo de quedar incorporada a la República Mexicana) retiró las guarniciones mexicanas y reconoció solemnemente la nacionalidad nueva".<sup>21</sup> Quizá de haber existido la seguridad del establecimiento de un régimen federal, Guatemala no se habría separado.

Por otra parte, la idea federal triunfó en el Congreso Constituyente de 1823-1824, y que desde antes"... en un intento de contener la desmembración, disipando la desconfianza de las provincias acerca de sus intenciones, el congreso de México emitió el 12 de junio lo que se conoce por "el voto del Congreso", en virtud del cual aquel cuerpo legislativo, en vísperas de disolverse por no ser ya constituyente sino sólo convocante, se declaraba por el sistema federal".<sup>22</sup> Así fue como el artículo 4º de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824, establece: "La nación mexicana adopta para su forma de gobierno la forma de república representativa popular federal".<sup>23</sup> "El pensamiento de 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".<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Justo Sierra. *Evolución Política del Pueblo Mexicano 1957* pág. 185.

<sup>22</sup> Felipe Tena Ramírez. *Leyes Fundamentales de México. México 1964* pág. 147.

<sup>23</sup> Felipe Tena Ramírez. *Ob. Citada* pág. 168.

<sup>24</sup> Jorge Carpizo Mac Gregor. *La Constitución de Querétaro. (tesis profesional). México 1968* pág. 242.

## **E) EL FEDERALISMO EN OTROS PAISES.**

Cuando hablamos de sistema federal, pensamos inmediatamente en una serie de notas características del modelo norteamericano, mismo que han adoptado los países latinoamericanos, como México. Sin embargo, según veremos, varios países miembros de la Comunidad Británica o Commonwealth, como son: Canadá, Australia, La India, Nigeria, Malasia y Tanzania, que poseen una Constitución Federal han seguido un modelo que difiere en algunos aspectos del estadounidense. En estos países la idea del sistema federal ha sido acogida primordialmente por razones de necesidad; y a ello se debe que Jennings sostuviera que ningún país tendría un sistema federal si lo hubiera podido evitar.

Así, tenemos que "en la época colonial, las fronteras respondieron a conveniencias administrativas, las que frecuentemente no coincidieron con la distribución de las comunidades raciales, lingüísticas o religiosas o con los intereses económicos, geográficos e históricos de una comunidad. En algunos casos, diferentes tributos fueron agrupadas en una misma dependencia administrativa, mientras en otras ocasiones, gentes de la misma raza, costumbres e intereses, fueron divididas por límites políticos artificiales", así, pueblos con historia, costumbres y religión diferentes y con fuertes antagonismos, se agruparon dentro de una misma dependencia administrativa. "El temor de una desintegración política, y que podía ocasionar la creación de varios países dentro de los límites de la antigua dependencia administrativa dice Jorge Carpizo, hizo que se buscara una solución que en algunos casos se tradujo en la forma federal de gobierno"; esto aconteció así en Canadá, donde hubo el peligro de que la provincia de Quebec



podiera realizar su independencia, debido principalmente a que tanto en tradición, religión y costumbres, era diferente al resto del país.<sup>25</sup>

Contrariamente a lo que sostiene los críticos del federalismo en los países que hemos venido citando, podemos afirmar con Jorge Carpizo, que las razones que han existido para la formación de federaciones en la Commonwealth, son las siguientes: "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". Por otra parte, sigue diciendo Carpizo: "... no debe perderse de vista que estas federaciones están basadas y estructuradas en la idea de necesidad, es decir, que si el compromiso federal no se hubiera aplicado probablemente esos territorios no hubieran aceptado vivir juntos en un régimen unitario", caso parecido a lo ocurrido en México en 1823-1824.<sup>26</sup>

El sistema federal del modelo norteamericano que estamos acostumbrados a analizar, sufre transformaciones cuando existe un gobierno parlamentario en vez de uno presidencial. Así, el sistema parlamentario ejerce influencia sobre el gobierno federal, en lo referente al sistema bicameral del poder legislativo. Generalmente, la estructura y funcionamiento de las Cámaras de Senadores de los países federales que poseen un sistema parlamentario, son totalmente diferentes a la del Senado de los Estados Unidos de Norteamérica. Por ejemplo, en Canadá los miembros de la Cámara Alta son designados en forma vitalicia, y su fuerza en la vida política del país, es secundaria, pues el gabinete sólo es responsable ante la Cámara Baja. Por otra parte, el Senado

---

<sup>25</sup> Jorge Carpizo MacGregor, *Lineamientos Constitucionales de la Commonwealth*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1971. pág. 79-80.

<sup>26</sup> Jorge Carpizo MacGregor, *Ob. Citada págs. 80-82.*

canadiense no se integra conforme a la idea de que las entidades federativas deban tener igual número de representantes; ya que mientras las provincias de Quebec y Ontario cuentan con una representación en la Cámara Alta de 24 Senadores cada una, la Isla de Principe Eduardo, sólo cuenta con 4.

En la India, los senadores son elegidos por cada una de las legislaturas de los Estados miembros y no directamente por el pueblo. En Australia, el procedimiento de elección de los miembros del senado es parecido al de los Estados Unidos de Norteamérica, sólo que el Senado no cuenta con una fuerza política predominante como es el caso de los sistemas presidenciales de carácter federal, en virtud de que el gabinete sólo es responsable ante la Cámara Baja; y la labor que desarrolla únicamente es de equilibrio.<sup>27</sup>

Entre los elementos unitarios de mayor importancia que existen en la Constitución del Canadá, podemos citar los siguientes: "el poder ejecutivo federal puede desaprobar cualquier ley de las provincias dentro del primer año de su vigencia, sin importar si tal materia es competencia exclusiva de las provincias; el poder central nombra a los tenientes-gobernadores jefe de gobierno de la provincia y éste puede retardar la aprobación a una ley local para someterla a la consideración del ejecutivo central, quien puede desaprobar el proyecto legislativo."<sup>28</sup>

En la actualidad existen Estados federales en donde entre la Federación y las entidades federativas no hay coincidencia de decisiones fundamentales, como es el caso de las federaciones que se han formado de regiones y países con diferente estatuto constitucional. Por ejemplo en Malasia, los Estados de Sabah y Sarawak tienen una situación especial respecto a los otros

---

<sup>27</sup> *Jorge Carpizo MacGregor. Ob. Citada págs. 91-92.*

<sup>28</sup> *Jorge Carpizo MacGregor. Ob. Citada págs. 92.*

Estados integrantes de la federación, a saber: mientras la religión oficial en Malasia es la islámica, en los Estados miembros no existe religión oficial, mientras la inmigración es competencia de la Federación, en los Estados en cuestión se necesita su aprobación respecto a las normas y actos en esta materia; mientras la educación es federal, en dichos Estados, ellos controlan este tópico; mientras el idioma oficial de Malasia es el Malayo, en estos Estados por un período de 10 años es el inglés.

Otro caso semejante al anterior, es el que se presentó en Uganda a fines de 1963: el ejecutivo federal, era elegido por la asamblea nacional, tenía facultades muy reducidas, podía ser removido por el poder legislativo y su carácter era de Presidente; en cambio en algunas de las entidades federativas eran reinos, cuyos jefes de Estado eran monarcas y cuya situación dice Jorge Carpizo puede asemejarse, con todas las restricciones de una comparación, a la del rey inglés; es decir, el titular del poder ejecutivo era un presidente elegido entre los monarcas de los Estados miembros, de manera que el gobierno central era de carácter republicano, pero la mayoría de las entidades federativas respondían al principio monárquico.<sup>29</sup>

Esa desigualdad de las decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas, como dice Carpizo: "nos parece natural y responde a la verdadera idea del sistema federal, ya que por diversas razones—seguridad exterior, ahorro de gastos públicos, etc. regiones distintas desean federarse y claro está que es difícil que se pueda lograr semejanza o unidad en sus decisiones fundamentales, y precisamente por que existe esta diversidad de decisiones fundamentales es que han pensado en un sistema federal; pero al pasar el tiempo, si esos miembros de la federación llegan a considerar al Estado como una unidad donde lo más importante es el todo que las partes, ese país de Estado federal puede ir caminando hacia el

---

<sup>29</sup> Jorge Carpizo MacGregor. *Ob. Citada* págs. 93-94.

sistema unitario pero conservando una gran descentralización política y administrativa; así, el sistema federal habrá alcanzado una misión y cumplida ésta, se transforma: esto aconteció en México donde la federación sirvió de transacción, ya que algunas provincias en 1823 deseaban independizarse. Sin embargo, en la actualidad el sistema federal responde a una idea nacional de acuerdo con problemas diferentes a los que existieron cuando se implantó; y no porque se pretenda dar una justificación al actual funcionamiento del ficticio Estado federal mexicano, sino porque las normas deben estar acordes con la realidad.<sup>30</sup>

En México, existe coincidencia e igualdad de decisiones jurídico-políticas fundamentales, según lo establecen los artículos 40 y 115 Constitucionales.

Así pues, y de acuerdo con el análisis anterior, podemos afirmar que no existe una sola idea de Estado federal, sino que han existido y existen Estados Federales.

---

<sup>30</sup> Jorge Carpizo MacGregor. Ob. Citada págs. 166-167.

**CAPITULO II****NATURALEZA JURIDICA DEL SISTEMA FEDERAL**

- A) EL ESTADO UNITARIO Y LA CONFEDERACION DE ESTADOS COMO FORMAS SEMEJANTES AL ESTADO FEDERAL.
  
- B) TEORIAS QUE TRATAN DE EXPLICARLA.
  - 1.- TESIS EXPUESTA EN "EL FEDERALISTA.
  - 2.- TESIS DE ALEXIS DE TOCQUEVILLE.
  - 3.- TESIS DE CALHOUN Y SEYDEL.
  - 4.- TESIS DE WOODROW WILSON.
  - 5.- TESIS DE M. MOUSKHELI.
  - 6.- TESIS DE HANS KELSEN.
  - 7.- TESIS DE CARL SCHMITT.

## CAPITULO II

### NATURALEZA JURIDICA DEL SISTEMA FEDERAL

Antes de entrar al análisis de la Naturaleza Jurídica del Estado Federal, examinaremos las afinidades que la doctrina ha encontrado entre estas formas de agrupación estatal, lo cuál nos permitirá tener un concepto más amplio de tan complejas formas de organización política y principalmente del problema que ha sido nuestra preocupación: "El Estado Federal":

#### A) EL ESTADO UNITARIO Y LA CONFEDERACION DE ESTADOS COMO FORMAS SEMEJANTES AL ESTADO FEDERAL.

##### I) LA CONFEDERACION DE ESTADOS Y EL ESTADO FEDERAL.

Según Carl J. Friedrich, históricamente los gobiernos federales han surgido casi siempre de las Confederaciones, como es el caso de Estados Unidos y de Suiza. En la Confederación, según el citado autor, existe siempre un acuerdo con tres elementos de organización: 1) Una asamblea de representantes; 2) Un órgano ejecutivo establecido por los miembros y que realiza las decisiones de la asamblea de representantes y 3) Un cuerpo arbitral o judicial que interpreta la carta de unión en lo que respecta a las relaciones entre los diversos miembros de la Confederación y ella, así como entre los dos o más de los miembros entre sí.

Generalmente el objetivo común de las confederaciones es el resistir a la presión exterior, como es claro en las antiguas ligas de ciudades. Así se formó la unión Suiza para resistir los

esfuerzos federalizadores y más tarde centralizadores de los duques de Austria y los de Borgoña; así también las provincias Unidas de Holanda, que desde 1555 se defendieron de España porque ésta última trataba de imponerles el culto católico y terminaron constituyendo un Estado Unitario. En Alemania, el objeto común no era sólo resistir la presión de los países vecinos, "sino alcanzar todo el complejo de aspiraciones culturales que el nacionalismo moderno ha proclamado como objetivo de un pueblo que tiene un lenguaje común."<sup>31</sup>

La Confederación de Estados fue una forma de organización conocida desde la antigüedad; en tanto que la forma federal nació en los Estados Unidos de América, es decir, es una organización más reciente que la Confederación y que han adoptado algunos Estados Modernos, Principalmente en este Siglo, constituyéndose en federaciones en Rusia, Austria, Checoslovaquia, la India, Malasia, Nigeria, etcétera. "Esta última tendencia, el gran desenvolvimiento político y la prosperidad económica de los Estados Unidos dice Miguel Lanz Duret han despertado considerable interés respecto de la forma de gobierno federal; en tanto que la Confederación poco a poco ha ido desapareciendo, y se puede decir que en la realidad hoy en día, no existe ninguna pues las que originalmente existieron en Alemania, Estados Unidos de Norteamérica y Suiza, definitivamente se han transformado en verdaderas federaciones."<sup>32</sup>

Mouskheli, define al Estado Federal como "un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y del grado más elevado, que se compone de colectividades miembros dominadas por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la

---

<sup>31</sup> Carl J. Friedrich. *Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática*. Trad. de Vicente Herrero México 1946 . Pág. 189-190.

<sup>32</sup> Miguel Lanz Duret. *Derecho Constitucional Mexicano México, 1947* pág.

formación de la voluntad federal, distinguiéndose de este modo de todas las demás colectividades públicas inferiores".<sup>33</sup>

La Confederación de Estados nos dice el maestro Modesto Seara Vázquez, "es una agrupación de Estados soberanos e independientes, asociados para la realización de fines comunes". Por lo regular la Confederación de Estados es creada convencionalmente y su contenido se plasma en el tratado que la originó y el cuál establece las competencias que los Estados contratantes desean otorgar a la confederación, las que generalmente son reducidas a la defensa común. En la confederación los Estados miembros mantienen su soberanía, su personalidad internacional y siguen dirigiendo su política externa.<sup>34</sup>

Seara Vázquez no admite que existan diferencias entre la Confederación y el Estado Federal, sin embargo establece el propio autor, una diferencia entre dichos órdenes, cuando dice: "Confederación sería la asociación cuyo funcionamiento está sometida a las normas del Derecho Internacional, y el Estado Federal, por el contrario, estaría sometido en su funcionamiento interno, en las relaciones entre los Estados miembros de la Federación, a las normas constitucionales". La Confederación se caracteriza fundamentalmente - según Seara Vázquez por el hecho de que los Estados que la integran son sus sujetos, en virtud de que no cuentan con poder directo sobre los habitantes de éstos. Entre los tipos de confederación que han existido se puede señalar: la de los Estados Unidos de Norteamérica (1778 - 1887); la

---

<sup>33</sup> Seara Vázquez, Modesto. *Derecho Internacional Público. Tercera Edición. México 1971. Pág. 86.*

<sup>34</sup> Seara Vázquez, Modesto. *Derecho Internacional Público. Tercera Edición. México 1971. Págs. 86-87.*



Confederación Germánica (1815-1866); la Confederación Helvética (1791-1798); la República Centroamericana (1895-1898) compuesta ésta última, por Honduras, Nicaragua y el Salvador.<sup>35</sup>

Según Kelsen, las llamadas uniones de Estados se pueden reducir fundamentalmente a dos formas: la federal y la confederal, "advirtiendo que damos al concepto de confederación un sentido más amplio del que generalmente se le atribuye, incluyendo en dicho concepto tanto las "uniones" (en sentido estricto) como las relaciones de protectorado y Vasallaje..." Asimismo, para el citado autor no existe diferencia esencial entre ambos órdenes jurídicos, pues considera que estos conceptos no son más que grados de centralización o de descentralización; en cuyos casos, "se trata de comunidades jurídicas cuyo ordenamiento consiste en normas válidas sobre todo el territorio y en normas vigentes tanto sólo en ciertas partes del mismo."<sup>36</sup>

Generalmente la federación tiene competencia en materia de asuntos extranjeros y de manera específica respecto a los tratados internacionales; es quien declara la guerra, y además, es quien tiene el control de las fuerzas armadas". Esto equivale a sostener que el ejército, la armada, la marina y la fuerza aérea son órganos de la Federación, no de los Estados miembros, quienes, como tales, para nada intervienen en los asuntos exteriores". En tanto que la Confederación de Estados, generalmente se encuentra limitada a solucionar los conflictos que se suscitan entre los Estados miembros, y a la defensa común contra agresiones extranjeras la competencia de los miembros no tienen límite en lo que se refiere a su política externa y militar; así como tampoco dependen de poder central alguno; la Confederación no cuenta con órganos propios como son: la política, el ejército, la marina y la fuerza aérea; en cambio, los miembros disponen de todas sus

---

<sup>35</sup> Soara Vázquez, Modesto. *Derecho Internacional Público. Tercera Edición. México 1971. Págs. 86-87.*

<sup>36</sup> Kelsen, Hans. *Teoría General del Estado. Trad. de Luis Legaz Lacambra. Págs. 254-255.*

fuerzas armadas; cuando es necesario hacer la guerra contra Estados ajenos a la Confederación, los Estados miembros tienen la obligación de proporcionar al órgano central de la Confederación las fuerzas armadas que se requieren; igual obligación tienen cuando se trata de ejecutar una sanción militar en contra de un Estado miembro por violaciones a la Constitución de la Confederación. "Como el Estado contra el cual la sanción se dirige tiene un ejército, una marina y una fuerza aérea propios, la ejecución de la sanción equivale a la guerra dentro de la comunidad", la violación a la Constitución de la Confederación puede consistir en que un Estado miembro le haga la guerra a otro miembro; lo anterior "queda excluido en el Estado Federal, si el poder Ejecutivo se encuentra centralizado de tal manera que los Estados integrantes no tienen fuerzas armadas, lo que usualmente es el caso".<sup>37</sup>

El Maestro Manuel García Pelayo, al referirse a la Confederación de Estados la define como "una vinculación entre Estados, creada por un pacto internacional, con intención de perpetuidad, que da lugar a un poder que se ejerce sobre los Estados miembros y no, de modo inmediato, sobre los individuos"; asimismo, que su existencia determina la consecución de finalidades comunes con carácter permanente, y cuyos objetivos comunes fundamentalmente han sido, la seguridad externa e interna.<sup>38</sup>

Respecto a este tema a surgido una diversidad de teorías contrapuestas que García Pelayo ha resumido en los siguientes términos; la confederación debe concebirse "como una comunidad para asuntos generales, que no significa un nuevo sujeto jurídico, sino una unidad vinculatoria de personas jurídicas", además, que históricamente la confederación de Estados tiene un carácter floyente entre la mera alianza y el Estado Federal, "y viene a ser uno de esos territorios en el que

---

<sup>37</sup> *Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. México, 1949. Págs. 337-338.*

<sup>38</sup> *García Pelayo. Manuel. Derecho Constitucional Comparado. Madrid, 1961. Pág. 209.*

se vinculan dos ramas del derecho, que en este caso el Derecho Internacional y el Derecho político, y precisamente por ello, tanto la confederación como el Estado Federal pueden aparecer como especies de un concepto superior, que es el de la Federación; sin embargo, por otra parte fundamentalmente la confederación pertenece al Derecho Internacional, toda vez que no tiene poder de imperio sobre los habitantes de cada uno de los Estados integrantes, prevaleciendo en caso de duda la competencia y el derecho del Estado particular".<sup>33</sup>

García Pelayo establece entre el Estado Federal y la Confederación de Estados las siguientes diferencias:

- a) En tanto que el Estado Federal tiene como base una Constitución en el sentido jurídico-político, la Confederación descansa en un tratado internacional.
- b) El Estado Federal es una entidad jurídico-política, la Confederación es una entidad jurídica - internacional.
- c) En el Estado Federal, sólo la federación es sujeto de Derecho Internacional, mientras que la Confederación, los Estados miembros están vinculados de modo inmediato con la comunidad internacional.
- d) La circunstancia anterior, y el hecho de tener su fundamento en Constitución, hace que sólo la federación tenga poder de origen y la competencia de las competencias; y por tanto, sea ella la soberana; en la confederación los Estados miembros siguen conservando su soberanía.
- e) Las decisiones de la federación por su carácter soberano obligan en forma directa a los habitantes de todo el territorio nacional; en tanto que la confederación carece

---

<sup>33</sup> *García Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. Madrid, 1961. Págs. 210-213.*

de ese poder directo, por lo que sus decisiones para que puedan ser vinculatorias necesitan transformarse en leyes de los diferentes Estados que la componen.

f) Por ser Derecho Internacional las relaciones que existen entre la confederación y los Estados confederados y de estos entre sí, la confederación resulta incompetente para juzgar las relaciones internas del Estado Confederado.<sup>40</sup>

## **II: EL ESTADO UNITARIO Y EL ESTADO FEDERAL.**

Según Kelsen "Lo único que distingue a un Estado Unitario dividido en provincias autónomas, de un Estado Federal, es el grado de descentralización . Y así como el Estado Federal se distingue de un Estado Unitario sólo por un mayor grado de descentralización, del mismo modo se distingue una confederación internacional de Estados de un Estado Federal. En la escala de la descentralización, el Estado ocupa un lugar intermedio entre el Estado Unitario y una Unión Internacional de Estados. El Estado Federal presenta un grado de descentralización que es todavía compatible con una comunidad jurídica constituida por el derecho nacional, esto es, como un Estado, y un grado de centralización que ya no es compatible con una comunidad jurídica internacional".<sup>41</sup>

Respecto a estas dos formas de organización, Kelsen no encuentra una diferencia esencial entre el Estado Federal y la Confederación de Estados, así como tampoco entre el Estado Unitario y el Estado Federal, pues considera que estos conceptos no son más que grados de Centralización y Descentralización.

---

<sup>40</sup> *García Peláez. Manual. Derecho Constitucional Comparado. Madrid, 1961. Págs. 241-242.*

<sup>41</sup> *Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Pág. 333.*

El tratadista Manuel García Pelayo, nos dice que un Estado Unitario Centralizado es aquel en que toda actividad pública emanan del centro y converge hacia él"; sus relaciones son de supra y subordinación y sólo existe un poder central, el que cuenta con amplias facultades para crear normas jurídicas válidas para todo el territorio; de tal manera, dice el citado autor: "El Estado Centralizado es más un tipo ideal que real".<sup>42</sup>

"En el Estado Unitario la Constitución concede la totalidad del poder político al gobierno central, el cual delega autoridad en organismos locales, pudiendo recuperar las facultades que otorgó; en el Estado Federal la fuente de toda autoridad la encontramos en la Constitución General, tanto para la Federación como para las entidades federativas".<sup>43</sup>

De lo anterior pensamos que las principales diferencias que existen entre el Estado Federal y el Estado Unitario o Central, son las siguientes:

- a) Mientras que en el Estado Federal los miembros gozan de autonomía constitucional, es decir, la facultad de darse su propia constitución y nombrar libremente a sus gobernantes, en el Estado Unitario las provincias están sujetas al poder central.
- b) Por otra parte, los miembros del Estado Federal participan en la formación de la voluntad federal en las reformas a la Constitución General, a través de su representación en la Cámara Federal; esto no sucede en el Estado Unitario.

---

<sup>42</sup> García Pelayo, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid, 1961. Págs. 242-243.

<sup>43</sup> Corwin, Edward S. y Peltason, J.W. *La Constitución*. Trad. de Miguel Pi de la Serra. Pág. 31.

Concluiremos diciendo que en cuanto a la idea de estado, un Estado Federal es igual a un Estado Unitario, si tomamos en cuenta que en ambos existe una Constitución y que es la validez del orden jurídico; sin embargo, desde el punto de vista interno, como apuntábamos en líneas anteriores, en el Estado Unitario se dan normas para todo el territorio; en cambio, en el Estado Federal se dan normas que también son válidas para todo el territorio, pero que además hay otras normas que sólo tienen validez en determinadas partes de ese mismo territorio. De ahí que la Constitución del Estado Federal, divida al Estado en dos órdenes delegados: la Federación y las Entidades Federativas.

## **1. TESIS EXPUESTA EN EL "FEDERALISTA".**

La primera exposición doctrinal acerca de la naturaleza jurídica del Estado Federal se encuentra en la recopilación de artículos escritos en los Estados Unidos de América por Alexander Hamilton, Santiago Madison y John Jay, publicados bajo el título de "El Federalista". Estos artículos estaban encaminados a convencer al pueblo de las trece colonias que habían logrado su independencia de Inglaterra conjuntamente, para que ratificara la Constitución elaborada en la Convención de Filadelfia y que adoptaba un régimen de gobierno especial, que buscaba unir a los Estados que habían surgido de las colonias, conservándoles sin embargo una amplia autonomía. Dice Gustavo R. Velasco: "El reconocimiento de una amplia medida de autonomía a las partes componentes puede ser la única manera de agruparlas en un conjunto más amplio de gobernar a regiones con características y necesidades locales diferentes".<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Velasco, Gustavo R. Prólogo a "El Federalista. México, 1943. Pág. XXV.

La serie de artículos elaborados por Madison, Hamilton y Jay pretenden exponer al pueblo de cada colonia norteamericana, aunque dirigidos en principio a Nueva York, las ventajas que derivarían de su Unión, proponiendo concretamente al efecto la adopción de la Constitución elaborada por la Convención de Filadelfia. Sin embargo, surgieron en todas las colonias voces opositoras. Ante ello Jay dice: "hasta hace poco prevalecía sin discordia la opinión de que el pueblo americano debía su prosperidad a la firmeza y persistencia de su unión, y los deseos, ruegos y esfuerzos de nuestros mejores y más sabios ciudadanos se han dirigido constantemente a este fin. Ahora, sin embargo, aparecen ciertos políticos que insisten en que esta opinión es errónea y que en vez de esperar la seguridad y la dicha de la unión, debemos buscarla en una división de los Estados en distintas confederaciones o soberanías". Empero, más tarde señala Jay: "un firme sentido del valor y de los beneficios de la unión introdujo al pueblo desde los primeros momentos, a insistir en un Gobierno Federal para defenderla y perpetuarla".<sup>45</sup>

El mismo Jay señala que la Unión elimina las causas más comunes de las guerras justas y evita las causas injustas de éstos; que eleva las posibilidades de exigir respeto de las otras naciones e impide que éstas ataquen a la Unión; así como resguarda contra la influencia extranjera que se dejaría sentir en los diversos Estados que se conservan aislados y estorba su posible alianza con países rivales.

La importancia de la Unión desde el punto de vista comercial, según Hamilton "apenas suscita diferencias de opiniones y de hecho cuenta con el asentimiento más generalizado por parte de todos aquellos que se han enterado del asunto. Esta afirmación se aplica lo mismo a nuestro intercambio con las naciones extranjeras que al de unos con otros".<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Hamilton, Madison y Jay. "El Federalista". Trad. de Gustavo R. Volasco. México, 1943. Págs. 6-7.

<sup>46</sup> Hamilton. Ob. Citada pág. 41.

Señala igualmente Hamilton, la importancia de la Unión desde el punto de vista fiscal, considera que el floreciente comercio americano es la fuente óptima de la riqueza y determina el aumento de la capacidad tributaria. Piensa que los impuestos indirectos son los más convenientes en América, los cuales deben recaer sobre el comercio, pero sólo son posibles existiendo la Unión, lo que ésta fomentaría los intereses del comercio.

Madison indicó claramente que "... el objeto inmediato de la Constitución Federal es asegurar la Unión de los trece Estados primitivos, cosa que sabemos que es factible, y sumar a éstos los otros Estados que pueden surgir de su propio seno o de su vecindad, lo que no hay razón para dudar que sea igualmente viable".<sup>47</sup>

Hamilton señala los defectos de la confederación y su impotencia para otorgar un gobierno eficaz; indica igualmente que dicha confederación permite que pueda estallar una guerra civil; no cree por otra parte, que el Gobierno de la Unión pudiera absorber ilimitadamente la autoridad residual de los Estados-miembros, ya que tiene competencia sobre las principales materias y la que conservan las colectividades miembros no brinda atractivo a la ambición. "No es probable que las asambleas federales se sintieran dispuestas a usurpar los poderes con los que están relacionadas; porque el intento de ejercer esos poderes sería tan molesto como negativo, y la posesión de ellos por igual motivo, no contribuiría en nada a la dignidad, la importancia o el esplendor del Gobierno Nacional".<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Madison. Ob. Citada. pág. 55.

<sup>48</sup> Hamilton. Ob. Citada. pág. 67.



Hamilton resume los principales propósitos a que debe responder la Unión: "la defensa común de sus miembros; la conservación de la paz pública, lo mismo contra las convulsiones internas que contra los ataques externos; la reglamentación del comercio con otras naciones y entre los Estados; la dirección de nuestras relaciones públicas y comerciales con las naciones extranjeras". Para todo ello es necesario que cuente con determinadas facultades esenciales al efecto: organizar ejércitos; construir y equipar flotas; dictar las reglas que han de gobernar a ambos; dirigir sus operaciones proveer a su mantenimiento, etc. Señala que estos poderes deben existir sin limitación alguna... Porque es imposible proveer o definir la extensión y variedad de las exigencias nacionales o la extensión y variedad correspondiente a los medios necesarios para satisfacerlas".<sup>49</sup> De la misma manera considera conveniente la existencia de un ejército federal permanente que fortifique la autoridad federal y asegure la defensa común de todos los Estados miembros.

Hamilton se refiere a la naturaleza jurídica del Estado Federal en los siguientes términos: "La completa consolidación de los Estados dentro de una soberanía nacional implicaría la absoluta subordinación de las partes; y los poderes que les dejarán estarían siempre subordinados a la voluntad general. Pero como el plan de la Convención tiende solamente a conseguir una consolidación parcial, los gobiernos de los Estados conservarían todos los derechos de la soberanía que disfrutaban antes y que no fueran delegadas de manera exclusiva en los Estados Unidos por dicho instrumento. Esta delegación exclusiva, o, mejor dicho, esta enajenación de la soberanía estatal, únicamente existiría en tres casos: cuando la Constitución, en términos expresos concediera autoridad exclusiva a la Unión; cuando otorgara en una parte cierta facultad a la Unión y en otra prohibiera a los Estados que ejercitarán la misma facultad, y cuando se concediera una potestad a la Unión, con la que otra similar de parte de los Estados sería total y

---

<sup>49</sup> Hamilton. *Ob. Citada*, págs. 93-94.

absolutamente contradictoria e incompatible".<sup>50</sup> Se distingue así el caso en que se presenta una jurisdicción concurrente. Según Hamilton, la necesidad de una jurisdicción concurrente a veces "resulta de la división del poder soberano; y la regla de que los Estados conservan en toda su plenitud todas las facultades de las cuales no se desprendieron explícitamente a favor de la Unión no es una consecuencia teórica de esa división, sino que está claramente admitida en todo el texto del documento que contiene los artículos de la Constitución propuesta".<sup>51</sup> Madison refiere, que la Constitución impone determinadas prohibiciones a los Estados-miembros como el celebrar tratados y alianzas entre sí, expedir patentes de curso, acuñar moneda, la emisión de billetes, el decretar penas sin previo juicio, dictar leyes con posterioridad al hecho o que menoscaben las obligaciones derivadas de los contratos, establecer títulos de nobleza e imponer derechos sobre importaciones y exportaciones .

## **2.- TESIS DE ALEXIS DE TOCQUEVILLE.**

El pensamiento contenido en "El Federalista" no fue generalmente conocido sino hasta que Tocqueville escribió "La Democracia en América", donde explicó la forma en que las colonias americanas lucharon para obtener su independencia de Inglaterra, y que finalmente obtuvieron. Mientras duró la guerra prevaleció entre éstas una Unión, no obstante que las leyes que la constituían resultaban defectuosas. Pero una vez lograda la paz, "Los vicios de la legislación se mostraron al descubierto. El Estado pareció disolverse de repente. Cada colonia, convertida en una república independiente, se apoderó de la soberanía entera. El gobierno federal, al que su constitución misma condenaba a la debilidad y al que el sentimiento del peligro público

---

<sup>50</sup> Hamilton. Ob. Citada. pág. 128.

<sup>51</sup> Hamilton. Ob. Citada. págs. 130-131.

no sostenía ya, vió su pabellón abandonado a los ultrajes de los grandes pueblos de Europa, en tanto que él no podía encontrar bastantes recursos para enfrentarse a las naciones indias y pagar el interés de las deudas contraídas durante la guerra de independencia. A punto de perecer, él mismo declaró oficialmente su impotencia y apeló al poder Constituyente".<sup>52</sup>

La posición que Tocqueville asumió en cuanto a la naturaleza jurídica del Estado Federal, parece ser clara cuando dice: que se trataba de compartir la soberanía de tal suerte que los diversos Estados que formaban la Unión continuasen gobernados por sí mismos en todo lo que no concernía sino a su prosperidad interior, sin que la nación entera, representada por la Unión, dejara de formar un cuerpo y de proveer a sus necesidades generales". Luego entonces, la soberanía se hallaba compartida por la Unión y por cada una de las entidades federativas; es por eso, que a esta teoría se le ha denominado como "de la Cosoberanía".<sup>53</sup>

Para la composición del Poder Legislativo, se hizo necesario una transacción que viniera a conciliar intereses que se encontraban en oposición, "el principio de la independencia de los Estados triunfó en la formación del senado y el dogma de la soberanía nacional, en la Cámara de Representantes".<sup>54</sup>

La teoría expuesta, es duramente criticada por Mouskheli al considerarla como falta de lógica, en virtud de que este autor concibe la noción de soberanía como esencialmente indivisible; por otra parte, los hechos contradicen la pretendida igualdad del Estado Federal y de

---

<sup>52</sup> Alexis de Tocqueville. *La Democracia en América*. Trad. de Luis R. Cuellar. México, 1963. Pág. 117.

<sup>53</sup> Alexis de Tocqueville. *Ob. Citada*. Págs. 118-119.

<sup>54</sup> Tocqueville. *Ob. Citada*. Págs. 121-122.

los Estados miembros; ya que es el primero, el que domina a los últimos; además, el reparto de competencias no puede ser definitivo ya que la vida de la nación hace que surjan necesidades que cambien las finalidades del Estado y por tanto no pueden requerir modificaciones a las competencias del Estado Central y de los Estados miembros. Por lo que respecta a los conflictos que se suscitan entre la Federación y los Estados miembros y de éstos entre sí, son conocidos por un órgano de carácter federal; y tampoco es posible ni conveniente mantener una estricta independencia entre las tareas de la Federación y de los Estados miembros, pues por el contrario, se necesita una amplia independencia y colaboración entre ellos.<sup>55</sup>

### **3.- TESIS DE CALHOUN Y SEYDEL.**

La teoría que más duramente se enderezó en contra de la concepción de Alexis de Tocqueville, sobre la naturaleza jurídica del Estado Federal, es la sostenida en América por John Calhoun y en Alemania por Max Von Seydel.

Estos autores partiendo de la base de que la soberanía atributo esencial del Estado, es una e indivisible y por consiguiente dentro de un Estado formado por varios Estados, "... no puede pertenecer simultáneamente al Estado Central y a los miembros; o les corresponde a éstos, o le corresponde al Estado Central. Si corresponde a los miembros nos hallamos en presencia de una simple confederación de Estados que no constituye sino un vínculo jurídico de derecho, un vínculo jurídico de Derecho Público según se ha dicho ya; no hay pues colectividad estatal central distinta de los miembros. Si por el contrario es patrimonio del Estado Central, nos encontramos ante un simple Estado Unitario; los miembros pierden su soberanía y con ésta

<sup>55</sup> M. Mouskhell. *Teoría Jurídica del Estado Federal*. Trad. de Armando Lazaro y R. Madrid, 1934. Págs. 187-188.

pierden también su carácter de Estado. Aquí tenemos dos alternativas posibles; entre ellas no puede haber transacción ni término medio".

Calhoun y Seydel distinguen la base jurídica en la que descansan ambos sistemas, las confederaciones, en un tratado entre Estados soberanos y el Estado unitario en una Constitución, no aceptando la expresión "Constitución contractual". De este modo, la Constitución de los Estados federales descansa sobre los tratados concertados entre los Estados particulares, estos tratados, según estos autores, no pueden cambiar de naturaleza y transformarse en una Constitución de manera que, o bien los tratados -continúan subsistiendo de tal modo que lo que existe en una confederación de Estados que conservan su soberanía con todas las consecuencias resultantes, o bien "si la Constitución es base del Estado Federal, no hay manera de explicar jurídicamente la transformación del estado en ley". Así, el dilema que plantea Calhoun es: "o el Estado Federal constituye una simple asociación contractual de los Estados soberanos, o no descansa sobre base jurídica alguna".<sup>56</sup>

Calhoun y Seydel consideran pues que el Estado Federal no debe ni puede existir. Como dice Mouskheli, es evidente que estas opiniones en gran medida fueron determinadas por factores políticos, la situación de los Estados del sur en los Estados Unidos de América en el primero, y de Baviera en Alemania en el segundo. Sostienen, en fin, que la soberanía corresponde a los Estados miembros, y que siendo ésta la nota esencial del Estado, sólo ellos tienen tal carácter, así, el Estado central no puede tener órganos propios, siendo los considerados como tales, en realidad órganos de los Estados particulares. Las competencias federales no son, desde este punto de vista, más que competencias delegadas por los Estados-miembros y ejercidas por ellos; igualmente, las leyes federales no toman carácter ejecutivo sino después de su

---

<sup>56</sup> H. Mouskheli. *Ob. Citada* Págs. 132-135.

ratificación y promulgación por los Estados particulares. Lo más importante, del hecho de ser titulares de su soberanía se deducen dos consecuencias: primera, el derecho de anulación de las leyes contrarias al pacto federal, y segunda, el derecho del poderse segregar de la federación. La crítica principal a esta tesis es contundente: niega la existencia real de los Estados federales en aras de un fin político o de cualquier otra índole, lo que no resulta posible.<sup>57</sup>

#### 4.- TESIS DE WOODROW WILSON.

Wilson, quien llegó a ser presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, en su obra "El Estado", narra como las colonias americanas lograron independizarse de Inglaterra, luchando unidas en su contra. Los artículos de la Confederación propuestos por el Congreso Nacional en 1777 fueron adoptados en 1781 pero, dice "Wilson: éstos artículos no unían realmente Estados confederados: era un lazo que no unía a nadie. Limitábase a legitimar la existencia del Congreso Continental. Bajo este régimen los poderes de la confederación debían ser ejercidos por el Congreso; los únicos órganos ejecutivos y judiciales, tenían que ser simples comités o agentes del Congreso; de hecho, éste no servía para nada en lo ejecutivo, porque no debía tener poderes ejecutivos. Debía limitarse a aconsejar. Dependía de la buena voluntad de los Estados, sin tener por sí propia voluntad. Los artículos no eran en efecto, más que una convención internacional. Para mantener la unión de las colonias mientras subsistía la presión de la guerra, los antiguos Congresos continentales habían resultado insuficientes; cuando hubo cesado la guerra contra la Madre Patria, decae la necesidad de unión y surge entre los Estados un "acceso de indiferencia", a tal grado que se multiplicaron los signos de debilidad individual y de celo recíproco. Así pues, resultó evidente para la paz, el sostenimiento de un verdadero gobierno

---

<sup>57</sup> H. Nouakhoili, *Ob. Citada Pág. 191-193.*

central. No habían pasado diez años bajo el régimen del gobierno fundado sobre los célebres Artículos, cuando se estableció una nueva Unión, y comenzó así la verdadera historia de los Estados Unidos.<sup>58</sup>

Según Wilson, para conocer y comprender mejor la naturaleza de los Estados Unidos de fines del siglo XIX y principios del siglo XX, es necesario un sentido histórico capaz de determinar el carácter real de las instituciones en ciertos momentos. "A las gentes de nuestros tiempos les parece que la Constitución elaborada en 1787 dió origen en 1789 a un gobierno nacional, análogo al que constituye el lazo indestructible de los Estados; pero los hombres de entonces de seguro se habían reído de semejante idea dice Wilson, y agrega: " Los hombres de 1789 querían hacer -una unión más perfecta- que la que había existido bajo la confederación: sabían que entre las colonias tenía que haber unión o de integración, y consideraban la unión útil y querían tenerla en el grado necesario. Pero no sentían ningún cariño especial hacia la unión que iban a consumir, y deseaban hacerla tan floja como fuera posible: tanto como la consintiera el respeto en el porvenir de los Estados recién creados. Temían mucho más tener un Gobierno Central, demasiado fuerte, que tenerlo demasiado débil, y aceptaron la nueva Constitución que la convención de 1787 les ofrecía, porque estaban convencidos de la verdad de los argumentos presentados por sus defensores, y porque sabían que la unión sería puramente federal, y no implicaba ningún sacrificio real de individualidad o de autonomía por parte de los Estados".<sup>59</sup>

Inicialmente, se puede decir que a las colonias americanas se les mantuvo unidas, no por el convencimiento que pudieran haber sentido hacia el nuevo gobierno, sino más bien por que se les toleró ante la amenaza de separarse de la Unión.

---

<sup>58</sup> Woodrow Wilson. *El Estado*. Trad. de Adolfo Posada. Buenos Aires 1943. Págs. 430-431.

<sup>59</sup> Woodrow Wilson. *Ob. Citada* pág. 434.

Así cualquier descontento era motivo suficiente para una posible retirada, pero dice Wilson: "el nuevo sistema vivió aún años y años, y poco a poco demostró su fuerza y su eficacia, y se comenzó a respetar, luego que juntó la dignidad a la fuerza, adiciónese la consideración al respecto, hasta que al fin el gobierno federal llegó a ser punto de convergencia de los grandes partidos, movidos por un verdadero sentimiento nacional. Pero en un principio ni la simpatía, ni el respeto, ayudaron a las autoridades frente a los celos y amenazas de los Estados. El nuevo gobierno debió hacerse nacional a medida que se desenvolvió una historia nacional y un sentimiento nacional". El partido federalista fue el que de manera principal se avocó a la elaboración de la Constitución y que posteriormente logra sea aprobada; este partido se dijo pareció querer conceder prerrogativas demasiado absolutas a las autoridades federales, produciéndose una reacción en su contra, motivo por el cual es reemplazado por otro partido que consideraba que las limitaciones prescriptas por la Constitución a la autoridad federal, debían ser cumplidas. Este nuevo partido tomó el nombre de "Republicano -Democrático", y así el federalista va desintegrándose unas veces rápida y otras lentamente en los distintos Estados de la Unión. En un principio, los habitantes de cada Estado, mantuvieron sus sentimientos separatistas e ideas localistas en virtud de que existía entre ellos incomunicación, por lo que existía un absoluto respeto a las prerrogativas estatales. Pero, como dice Wilson: "Los ferrocarriles comenzaron a construirse y multiplicarse; cuando los habitantes de todas las regiones de la Unión comenzaron a salir de ellas para establecerse hacia el Oeste; cuando viéndose unos a otros y comerciando juntos los habitantes de todos los Estados comenzaron a acercarse, ya por virtud de sus hábitos y sus instituciones o por sus opiniones y género de vida; cuando los nuevos Estados que se formaron en el Oeste, sin conocer ninguna de las viejas tradiciones conservadoras coloniales, comenzaron a ser admitidos en la Unión, cuya importancia aumentaban, y de la cuál se consideraban nacidos; cuando una segunda guerra con Inglaterra y una lucha fuerte con



México, probaron la resistencia del gobierno y fortalecieron el sentimiento del patriotismo nacional, entonces se comenzó a pensar de un modo bastante general, que, después de todo, los federalistas tenían razón y que el gobierno federal debía ocupar el primer lugar, aún a costa del orgullo de los Estados".<sup>60</sup>

Para el autor norteamericano, la gran diferencia entre las regiones del Norte y del Sur, consistían en la esclavitud existente en este último. Y fue precisamente, la esclavitud, el escollo más difícil que se presentó en el proceso de integración del sentimiento nacional. Estas grandes diferencias trajeron como consecuencia inevitable la guerra de secesión, que de modo violento resolvería definitivamente aquella diferencia de instituciones entre el Sur y el Norte. Sin embargo, con la guerra de secesión, la división se evitó, mantúvose la Unión y la esclavitud desapareció para siempre. Por otra parte, la Naturaleza de la Unión se modificó, aún cuando la forma de gobierno federal se conservara en todos sus rasgos esenciales. Uno de los efectos más importantes es de que la Unión se hace más homogénea, y ésta homogeneidad social del país, y el esfuerzo realizado para lograrla, dice Wilson: ... hicieron que viéramos en el gobierno federal, como nunca, el representante de la nación, y que se modificara de modo permanente y profunda la manera que se tenía de considerar las antiguas cuestiones relativas a su constitucionalidad y a los derechos de los Estados." Este cambio sin embargo, no es una causa por la que los Estados Unidos hayan dejado de ser una con federación y convertido en un Estado unitario, los Estados no han sido absorbidos, sino por el contrario, han conservado sus prerrogativas esenciales"... pero en lugar de mirar al gobierno de los Estados Unidos, y al de un Estado, como dos gobiernos, según hacían nuestros padres, nosotros los consideramos si pudiéramos analizar el contenido de nuestras opiniones políticas se vería como dos partes de un mismo gobierno, dos partes complementarias de un mismo sistema". De esta forma, el pensamiento de Wilson parece

---

<sup>60</sup> Woodrow Wilson. *Ob. Citada* Págs. 435-436.

quedar claro cuando dice: quizá es más conforme con los resultados de nuestro desenvolvimiento nacional, describir el gobierno de los Estados Unidos, no como gobiernos, sino como un gobierno doble, pues tan complejo es en la actualidad la integración de sus Estados y de su parte federal.<sup>61</sup>

Por último, Wilson distingue que los Estados de la Unión no son divisiones administrativas, "sino que son los miembros que constituyen la Unión, coordinándose en sus poderes con los de la Unión misma, a la cuál no están sometidos en lo que toca a su propia esfera".<sup>62</sup>

## **5.- TESIS DE M. MOUSKHELI.**

El Estado Federal dice Mouskheli, se presenta como un Estado Unitario con un gobierno doble; el Estado Federal posee un doble rostro: en ciertos aspectos se presenta como un Estado Unitario y en otros se nos presenta "como una agrupación federativa de colectividades inferiores, descentralizadas hasta el más alto grado y que toman parte en la formación de la voluntad de Estado". Este doble aspecto se debe a la necesidad de conciliar dos tendencias: el deseo de construir un Estado poderoso desde el punto de vista internacional, garantizando a las colectividades miembros la conservación de sus particularidades nacionales.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Woodrow Wilson. Ob. Citada. Págs. 436-438.

<sup>62</sup> Woodrow Wilson. Ob. Citada. Pág. 439.

<sup>63</sup> M. Mouskheli. Teoría Jurídica del Estado Federal. Trad. de Armando Lazaro y Ros. Madrid 1934. Págs. 149-150.

Presenta aspectos de Estado unitario al observarse las relaciones entre el Estado central y las colectividades miembros, en que el primero aparece como de superior jerarquía a los Estados miembros que gozan de autonomía constitucional; esta superioridad se manifiesta en varios aspectos:

- 1.- La amplitud de las atribuciones del Estado Federal:
- 2.- En las relaciones del Derecho del Estado Federal con el Derecho de cada Estado

particular, ya que también en términos generales el Derecho Federal aventaja al Derecho particular en virtud de la superioridad jurídica del Estado Central. Sin embargo la plena soberanía del Estado Federal le permite incluir en su constitución una variedad de soluciones.<sup>64</sup>

- 3.- En la solución de los conflictos entre el Estado Federal y los Estados particulares, en que corresponde la superioridad al Estado Federal.<sup>65</sup>
- 4.- Se manifiesta la superioridad del Estado Federal "por la facultad que tiene de inmiscuirse en las organizaciones constitucionales, y a veces hasta en las organizaciones legislativas de los Estados particulares". Esto es particularmente notorio en lo que se refiere, en casi todas las constituciones federales, a la exigencia de que el Estado particular adopte la forma de gobierno republicana.<sup>66</sup>

Igualmente existe la exigencia de no contradecir a la Constitución Federal en lo que toca a los principios fundamentales que ésta establezca.

---

<sup>64</sup> M. Mouskheili. Ob. Citada Págs. 150-152.

<sup>65</sup> M. Mouskheili. Ob. Citada. Pág. 163.

<sup>66</sup> M. Mouskheili. Ob. Citada Págs. 166-167.

5.- El Estado Federal se reserva cierto derecho de vigilancia  
y de inspección sobre los Estados miembros.

Por último, se manifiesta la superioridad del Estado Federal, según Mouskheli, en el hecho de que él es quien tiene el derecho de fijar su propia competencia si bien el lo requiere una o varias modificaciones constitucionales, que como tales deberán someterse a las condiciones especiales previstas al efecto.

Un segundo aspecto de similitud entre el Estado Federal y el Estado Unitario lo es, la nacionalidad única, la nacionalidad federal, aunque los nativos y en ciertos casos los residentes de los Estados miembros, pueden como tales, participar en los asuntos exclusivos de éstos, pudiendo desde luego participar con los nativos y residentes del resto de los Estados miembros, en los asuntos de índole federal.<sup>67</sup>

Un tercer aspecto de similitud del Estado Federal con el Estado Unitario, es la unidad de un territorio, si bien este se haya dividido entre diversos Estados, esta división "no afecta en modo alguno a la unidad del territorio, de la misma manera que la subdivisión territorial de un Estado Unitario no supone mengua de su unidad". Por otra parte, existen territorios como el Distrito Federal y los de los denominados "territorios federales", que se encuentran subordinados directamente al Estado Federal.

---

<sup>67</sup> M. Mouskheli. *Ob. Citada. Págs. 173-174.*

Además, en algunas Constituciones el poder central tiene el derecho de modificar las fronteras interiores entre los Estados miembros, requiriéndose en algunos casos el consentimiento de la autoridad interesada.<sup>66</sup>

Un cuarto aspecto de semejanza del Estado Federal con el Estado Unitario, es que aquel se presenta como un Estado completo, con Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial Federales. Es característico del Poder Legislativo de los Estados Federales, la estructura bicameral. El Poder Ejecutivo actualmente se encuentra en un Presidente de la República aunque antes hubo casos en que se trababa de un monarca. La administración local puede ser indirecta cuando el Estado Central no tiene administración local propia y se sirve entonces del mecanismo administrativo de los Estados miembros para la ejecución de sus leyes y resoluciones, reservándose el Estado central un derecho de vigilancia y de inspección. Aquí, los funcionarios locales actúan por una parte como órganos del Estado Federal y por otro como órganos locales. La administración puede ser directa, cuando las administraciones de la Federación y de los Estados se encuentran separadas, existiendo así dos categorías de funcionarios independientes. Por último, la administración puede ser mixta, funcionando simultáneamente una administración directa y una indirecta. El Estado Federal igualmente posee tribunales propios, generalmente un tribunal supremo encargado entre otras cosas, de conocer y dirimir los conflictos entre la Federación y alguno varios de los miembros, o de éstos entre sí; además, la mayoría de los Estados Federales posee Tribunales inferiores que conocen también de asuntos de índole federal.

Por último, el Estado Federal guarda semejanza con el Estado Unitario en lo que se refiere a sus atribuciones internacionales, que en principio son ejercidas por el Estado Federal, de

---

<sup>66</sup> N. Holskheff. *Ob. Citada. Pág. 175-177.*

manera que generalmente los Estados miembros no mantienen relaciones diplomáticas con los Estados extranjeros.<sup>69</sup>

Pero si bien todo lo anterior acerca del Estado Federal con el Estado Unitario, existen otros aspectos que los distinguen Mouskheli considera que la descentralización y el federalismo son de la misma naturaleza, y que el federalismo es una descentralización más compleja, "una descentralización que llega a un grado que no se da en el Estado Unitario". Por tanto, el Estado Federal se presenta como un Estado con una descentralización política más elevada que los otros tipos de descentralización conocidas.

El Federalismo se presenta como una forma de descentralización que se caracteriza por dos rasgos: a) la autonomía Constitucional y b) "La participación de los Estados miembros en la legislación central y hasta en la ejecución, participación que se realiza de diferentes maneras". Estos dos rasgos se presentan en todos los Estados Federales, y no existiría Estado Federal si faltase uno de ellos". De éstos, el fundamental y más importante es la cooperación de los miembros en la formación de la voluntad federal, pero de cualquier modo él sólo no es suficiente para caracterizar a un Estado Federal.<sup>70</sup>

#### **a) -. LA AUTONOMIA CONSTITUCIONAL.**

Consiste ésta en el derecho que tiene una comunidad jurídica de darse una Constitución y en el derecho de modificarla. En el Estado Federal, los Estados miembros poseen una

---

<sup>69</sup> H. Mouskheli, *Ob. Citada. Págs. 177-184.*

<sup>70</sup> H. Mouskheli, *Ob. Citada. Págs. 271-272.*

Constitución propia, libremente promulgada por ellos. "La descentralización así extendida hasta la Constitución puede ser perfecta o imperfecta, es perfecta cuando la Constitución central no puede ni determinar el contenido de las Constituciones particulares no abrogarlas o modificarlas. Es, por el contrario, imperfecta, cuando falta uno de estos dos rasgos". La descentralización es normalmente imperfecta porque la Constitución contiene generalmente normas que son abrogatorias para las Constituciones particulares; todos los Estados Federales formulan, expresa o tácitamente, una limitación de la libertad Constitucional de los Estados miembros: el establecimiento de la forma republicana de gobierno.

Por otra parte, es necesario que los Estados miembros posean el derecho de modificar su propia Constitución aunque siempre respetando las disposiciones de la Constitución Federal. Sin embargo, si el Estado central puede modificar la Constitución Federal, modifica así las Constituciones locales o mejor, obliga a los Estados miembros a introducir en su Constitución las modificaciones necesarias a fin de restablecer la concordancia interrumpida. Desde este punto de vista el derecho de revisar la Constitución deja de ser facultad exclusiva del Estado miembro, ya que el Estado central puede obligarle a ello indirectamente al modificar la Constitución Federal. Este hecho que afecta la esencia de la autonomía de las entidades, puede ser salvado reconociendo a éstas participación directa en cualquier revisión a la Constitución Federal.

b) La participación de los Estados miembros en la formación de la voluntad estatal.<sup>71</sup>

Esta participación se realiza de dos maneras: indirectamente por la existencia de una Cámara a la que los Estados miembros envían sus representantes; directamente por su participación en la revisión Constitucional.

---

<sup>71</sup> N. Moukheili, *Ob. Citada. Págs. 279-311.*

1.- La participación indirecta. En todo Estado Federal existen dos Cámaras: aunque ha habido casos en que no fue así una, la Cámara de Diputados o Cámara popular que representa al pueblo considerado en su totalidad; otra, la Cámara que representa a los Estados particulares. La cuestión de si la representación de los Estados debe ser igual al número o si puede no ser así, se resuelve de diversas maneras; en la mayoría se adopta el principio de representación igual para todos los Estados pero sin considerar el número de habitantes ni la extensión del territorio. Pero en otros no se adopta esta igualdad sino que, o bien se atiende al número de habitantes o bien a algún otro criterio.

Pero, como ya se dijo, la igualdad de representantes rige rigurosamente en casi la totalidad de los Estados Federales, hallándose en algunos casos protegida por disposiciones constitucionales expresas. Según Mouskheli: "la igualdad de representación se conforma más a la especial naturaleza de esta forma de Estado," si bien no es esencial a él, pero la desigualdad de dicha representación hace perder fuerza a la participación indirecta de los Estados.

El Senado normalmente comparte con la Cámara de Representantes el Poder Legislativo, en el sentido de que cualquier ley no es perfecta si no es votada por ambas Cámaras, por tanto, su acuerdo es indispensable para que pueda hacer y entrar en vigor una Ley. Para Mouskheli, la participación indirecta de las colectividades miembros sólo puede ser realmente efectiva si existen dos caracteres: igualdad de representación de todas ellas, y necesidad del consentimiento de la Cámara de los Estados para que una ley pueda considerarse perfecta .

2.- La participación directa. Se realiza por medio de una cooperación más o menos estrecha de las colectividades miembros en la revisión de la Constitución Federal . Siendo la finalidad del federalismo la conciliación entre la unidad del poder nacional con el mantenimiento



de los derechos de los Estados, estos se consiguen por medio de una Constitución que realice una justa y razonable división de facultades estatales entre el poder central y las colectividades miembros, de acuerdo con sus respectivas naturalezas. Por ello la supremacía de la Constitución se hace más importante en el Estado Federal que en el Estado Unitario, ya que es ella la que determina los límites de las competencias respectivas, de modo que toda modificación constitucional puede repercutir sobre éstas. Debido a ello, las Constituciones de los Estados Federales son escritas y rígidas.

Las entidades miembros participan en la revisión de la Constitución Federal, por una parte indirectamente con la actuación del Senado en el procedimiento de reformas y demás directamente de acuerdo con la intervención que al efecto señala la Constitución Federal a las legislaturas de los Estados miembros. Dan intervención tanto al Congreso Federal como a las colectividades miembros, las Constituciones de los Estados Unidos, Venezuela y México principalmente, sin embargo, en algunos Estados la participación es muy débil, como en la Constitución Alemana de 1871 en otras Constituciones inclusive, no se dan participación alguna a las colectividades miembros en la revisión constitucional, como la de Weimar de 1919, la Soviética y la Mexicana de 1824.

Según Mouskheli, ni la participación directa ni la indirecta son como tales, esenciales al Estado Federal, pero que sí lo es la participación misma en la formación de la voluntad federal; ésta, aunada a la autonomía constitucional de las entidades federativas es lo que caracteriza al Estado Federal, la ausencia de cualquiera de ellas produce la desaparición misma del federalismo.

Finalmente, Mouskheli define al Estado Federal como "un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y del grado más elevado; que se compone de colectividades miembros dominadas por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de este modo de todas las demás colectividades públicas inferiores."<sup>72</sup>

## 6.- TESIS DE HANS KELSEN.

Para el profesor de la escuela vienesa, "lo único que distingue a un Estado Unitario dividido en provincias autónomas de un Estado Federal, es el grado de descentralización", y es precisamente eso, la descentralización lo que lo distingue de una Confederación de Estados. "El Estado Federal presenta un grado de descentralización que es todavía compatible con una comunidad jurídica constituida por el derecho nacional, esto, es, con un Estado, y un grado de descentralización que ya no es compatible con una comunidad jurídica internacional".<sup>73</sup>

Según Kelsen, "El orden jurídico de un Estado Federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio y de normas locales que se valen solamente para partes de este territorio, los territorios de los Estados componentes". Tales normas son creadas por el órgano legislativo central y por las legislaturas de los Estados miembros u órganos legislativos locales; así, las normas centrales forman un órgano jurídico central, por el que se constituye una comunidad jurídica parcial, la cual comprende a todos los individuos que residen en la totalidad del Estado Federal; esta comunidad parcial es la Federación, que es una parte del Estado Federal

---

<sup>72</sup> H. Mouskheli, *Ob. Citada*, Pág. 319.

<sup>73</sup> Hans Kelsen, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Trad. de Eduardo García Maynez, México 1949, Págs. 333.

total, de la misma manera, el orden jurídico parcial central es parte del orden jurídico total del Estado Federal. Las normas locales tienen validez exclusivamente para determinadas partes de todo el territorio, forman órdenes jurídicos locales, que constituyen comunidades jurídicas parciales. "El Estado Federal, o comunidad jurídica total, está pues constituido por la federación, que es la comunidad jurídica central, y los Estados miembros, que forman una variedad de comunidades jurídicas locales. La teoría tradicional identifica erróneamente a la federación con el Estado Federal total."

Tanto la Federación como los Estados miembros, comunidades jurídicas parciales, descansan en su propia Constitución, la Constitución Federal y las Constituciones de los Estados miembros. "La Constitución de la federación, o Constitución Federal, es simultáneamente, sin embargo, Constitución de todo el Estado Federal". Es el Estado Federal, sus componentes gozan de un cierto grado de autonomía constitucional, pero generalmente sin embargo, sus constituciones deben estar acordes con los principios fundamentales de la Constitución Federal.<sup>74</sup>

La tesis de Hans Kelsen puede resumirse en los siguientes términos: El Estado Federal es un Estado con una gran descentralización, y ello es lo que lo distingue de un Estado Unitario. El Estado Federal es un orden jurídico total o mejor, es la personificación del orden jurídico total, del cual se desprende mediante descentralización dos órdenes jurídicos parciales: la Federación, que como tal constituye una comunidad jurídica parcial, y las entidades federativas, que constituyen por su parte comunidades jurídicas parciales, las cuales no constituyen, aún considerando a todas juntas, el Estado Federal, sino que para ello es necesaria la concurrencia de la Federación. Las constituciones de los Estados miembros, que son las que rigen a éstos, constituyen órdenes

---

<sup>74</sup> Hans Kelsen. *Ob. Citada. Págs. 333-334.*

jurídicos parciales, en tanto que la Constitución Federal presenta un carácter doble, pues por una parte es la que rige a la Federación, comunidad jurídica parcial, y por otro simultáneamente, es la base del Estado Federal y por tanto orden jurídico total.

Dentro del Estado Federal así considerado, se presenta como indispensable una Constitución que esté por encima, tanto de la Federación, como de los Estados miembros, pues ambos no son sino comunidades jurídicas parciales.<sup>75</sup>

Kelsen se refiere a que en el Estado Federal se encuentra una doble división de poderes: primeramente hay en la Federación un Poder Legislativo Federal, cuyas disposiciones tendrán eficacia dentro de todo el territorio del Estado Federal y por tanto sobre todos los individuos que lo componen. Encontramos también un Poder Ejecutivo Federal, el cual se ocupa de los asuntos administrativos y de ejecución de acuerdo con la competencia que las propias leyes federales expedidas por el Legislativo Federal le asignen. Un Poder Judicial Federal, que resolverá las controversias ya sea de carácter administrativo, penal, laboral, etc. dentro del ámbito estrictamente federal. En los Estados miembros por otra parte, existen también estos tres poderes, los cuales actúan en el ámbito de sus respectivas competencias, es decir, limitados al territorio de cada una de las entidades y sobre los individuos que las componen.

Sin embargo, el Poder Judicial Federal, específicamente la Suprema Corte de Justicia o Suprema Corte Federal, cualquiera que sea la denominación con que se le conozca, se ocupa también de la resolución de los conflictos que se suscitan entre la Federación y los Estados miembros o entre dos o más de éstos entre sí. Aquí la Suprema Corte no actúa como órgano de la Federación, comunidad jurídica parcial, sino como órgano del Estado Federal, encontrándose así

---

<sup>75</sup> Hans Kelsen, *Ob. Citada Pág. 340.*

por encima tanto de la Federación, como de las entidades federativas, sólo así puede considerársele absolutamente imparcial, pues de otro modo se estaría constituyendo en los casos en que se viera interesada la Federación, en Juez y parte.

Finalmente Kelsen, considera que: .... con la creciente internacionalización de la vida cultural y económica, la competencia de los Estados miembros tenga que resultar paralelamente limitada. Esta tendencia hacia la centralización, la transición gradual del Estado Federal a un Estado Unitario, es favorecido también por otras circunstancias que tienden al control estatal de la vida económica y al desarrollo del capitalismo de Estado".

## **7.- TESIS DE CARL SCHMITT.**

Carl Schmitt, en su libro "Teoría de la Constitución", dedica una sección, al estudio que él denomina "Teoría Constitucional de la Federación".

Estudio que divide en dos partes principales: acerca de los conceptos fundamentales de una Teoría Constitucional de la Federación y las consecuencias de éstos.

Este autor excluye primeramente de su estudio acerca de los conceptos fundamentales de una Teoría Constitucional de la Federación, a las relaciones particulares seguidas por tratados específicos, así como a las alianzas. Así, "La Federación es una unión permanente, basada en libre convención, y al servicio del fin común de la autoconservación de todos los miembros, mediante la cual se cambia el total status político de cada uno de los miembros en atención al fin común". La Federación origina un nuevo status de cada miembro, el ingreso mismo a la Federación supone para éste una reforma a su propia constitución, o aún en caso de que ésta no

se realice formalmente, la reforma se produce esencialmente en la Constitución en sentido positivo, es decir, el contenido concreto de las decisiones políticas fundamentales sobre el total modo de existencia del Estado.

De acuerdo a Schmitt, de la determinación conceptual de la Federación se sigue:

"La Federación comprende a todo Estado en su existencia total como unidad política, y le acopla como un todo en una asociación políticamente, existente.

En segundo lugar: "El pacto federal tiene por finalidad una ordenación permanente".

En tercer término: "El pacto federal es un acto de singular especie, un pacto constitucional. Su acuerdo es un acto de poder constituyente. Su contenido es, al mismo tiempo, contenido de la Constitución Federal y un elemento de la constitución de cada uno de los Estados-miembros".

En cuarto lugar: "La federación reconoce por finalidad el mantenimiento de la existencia política de todos sus miembros en el marco de la Federación". De aquí que la Constitución contenga siempre, aunque no expresamente una garantía de la existencia política de cada uno de los miembros, "garantiza la existencia de cada uno de los miembros frente a todos y de todos frente a cada uno y frente a todos juntos"; normalmente a esta garantía corresponde también la garantía del status territorial, lo que supone que ningún miembro puede ser privado contra su voluntad, de una parte de su territorio, ni tampoco puede suprimirse en su existencia política.

En quinto lugar, dice Schmitt. "Hacia el exterior, la Federación protege a sus miembros contra el peligro de guerra y contra todo ataque. Hacia dentro, la Federación significa necesariamente una permanente pacificación", lo que se traduce en una renuncia definitiva, dentro de la Federación, a valerse el Estado-miembro por sí mismo. "Ya no pueden tener lugar guerras dentro de la Federación y entre sus miembros. En tanto ella subsista, sólo es posible una ejecución federal de toda la Federación contra un miembro".

Una sexta cuestión considerada por Schmitt: "no hay Federación sin ingerencia de ésta en los asuntos de los Estados-miembros. Como la Federación tiene una existencia política, necesita tener un derecho de inspección, poder decidir y, en caso necesario, intervenir acerca de los medios para el mantenimiento, garantía y seguridad de la Federación"

Por último Carl Schmitt considera: "toda Federación como tal puede hacer la guerra y tiene un jus belli. No hay pues, Federación sin posibilidad de una guerra federal".

Schmitt encuentra en la Federación tres antinomias jurídicas y políticas, que son salvadas no obstante por la exigencia de homogeneidad. Toda Federación descansa sobre un supuesto esencial, cual es el de la homogeneidad de todos sus miembros, homogeneidad sustancial que da lugar a una coincidencia concreta, fáctica, de los Estados-miembros y es causa de que no se produzca en el seno de la Federación el caso extremo de conflicto". Esta homogeneidad normalmente es nacional de la población y del principio político.

La primera contradicción consiste en el hecho de que la Federación tiene por finalidad la conservación de la independencia política de cada miembro, pero resulta que la pertenencia

misma a una Federación supone una minoración a esa independencia, que conduce a una renuncia al jus belli, es decir, el medio esencial de la autoconservación.

Esta contradicción se soluciona con la exigencia de la homogeneidad de los miembros, pues siendo el sentido de una guerra que ésta se haga en interés de la autoconservación y en contra de un verdadero enemigo, éste será siempre algo ajeno y extraño a la propia Federación. Por ello, sólo tiene sentido la renuncia permanente y definitiva al Jus belli, frente aquellos Estados con los cuales la posibilidad de enemistades está definitiva y permanentemente excluida. "Cuando cada Estado renuncia al jus belli también frente a los no miembros, y se atribuye este derecho con exclusividad a la Federación, se da por supuesto con ello que ningún Estado miembro puede tener un enemigo que no sea al mismo tiempo enemigo de todos los otros Estados-miembros y de la Federación entera, ni la Federación puede tener un enemigo que al mismo tiempo no lo sea también de cada Estado-miembro".

Schmitt encuentra una segunda contradicción consistente en que, por una parte, el Estado-miembro pretende mantener por medio de la Federación su independencia política así como de asegurar su autodeterminación, por otra, toda Federación supone intervenciones, siendo por ejemplo la ejecución federal, una injerencia que suprime la autodeterminación absoluta del Estado a que afecta. Esta antinomia se resuelve sin embargo, por que la voluntad de autodeterminación, sólo puede ser negada o cuestionada mediante una efectiva injerencia extraña, en tanto que las intervenciones de la Federación en los asuntos de sus miembros, claro, en la medida que la Constitución Federal lo permita, no son una injerencia extraña, "... resultando posibles y soportables desde un punto de vista político y jurídico, porque la Federación se basa en una homogeneidad substancial de los miembros".



La tercera contradicción que encuentra Schmitt: en un Estado Federal coexisten la Federación y los Estados miembros, no pudiendo ninguno suprimir al otro, ninguno está subordinado al otro, la Federación consiste en la vinculación existencial y en el equilibrio entre Federación y Estados miembros. Esta tercera antinomia"... reconoce como última base al que toda coexistencia de unidades políticas independientes, en el marco de una unidad conjunta igualmente dotada de existencia política, tiene que aparecer como una contradicción." La antinomia se presenta en torno al derecho de secesión, pues, dice Schmitt: "el concepto de una unidad política permanente, formada por Estados y que a pesar de sus fundamentos contractuales, no puede ser abandonada, aparece como una cosa contradictoria en grado suma". La solución que Schmitt da a esta contradicción consiste en que, dada la homogeneidad substancial de los miembros, se encuentra completamente excluido el caso de conflicto existencial decisivo, siendo esta exclusión, fundamental o básica para la existencia misma de la Federación.<sup>76</sup>

Schmitt deduce de los conceptos fundamentales de su teoría constitucional de la Federación, las siguientes consecuencias:

1.- "Toda Federación tiene, como tal, una existencia política con un *ius belli* independiente". No tiene en cambio un Poder Constituyente propio, sino que se apoya en un pacto.

2.- "Toda Federación, como tal es sujeto, tanto de Derecho Internacional como de Derecho Político", lo que implica que los Estados miembros renuncien en todo o en parte a sus

---

<sup>76</sup> Carl Schmitt. *Teoría de la Constitución*. Trad de Francisco Ayala. Madrid, 1934. Págs. 421-422.

ius belli en favor de la Federación. Que la Federación sea sujeto de Derecho político se comprueba por que es titular, frente a los Estados Miembros, de facultades jurídico-políticas propias, y las reacciones existentes entre la Federación y los Estados-miembros son de Derecho Político<sup>77</sup>

3.- "Toda Federación tiene un territorio federal", éste se compone de "Los territorios de los Estados-miembros".<sup>78</sup>

4.- Schmitt expone en lo que toca a la representación federal de Instituciones, Autoridades y Competencia Federales lo siguiente:

a) La Representación de la Federación es la Asamblea federal como Asamblea de representantes de las unidades políticas integrantes de la Federación. Así, la voluntad de la Federación, es voluntad de cada uno de los Estados miembros, además, las resoluciones federales no requieren, como ya se vió, de ratificación por los diversos Estados, sino que cada uno queda constitucionalmente ligado a la resolución federal, de modo inmediato y para el Derecho político.

b) Sobre el poder de mando de la Federación respecto de los Estados-miembros, resulta indiferente si existe o no una facultad directa de mando a favor de las autoridades federales frente a las autoridades del Estado-miembro pero aún en el caso de no existir esa facultad, la transformación exigible se presenta como un fenómeno jurídico-político operado en el seno de la Federación.

---

<sup>77</sup> Carl Schmitt. Ob. Citada. Págs. 437-441.

<sup>78</sup> Carl Schmitt. Ob. Citada. Pág. 441.

c) La Federación siempre tiene a su favor algunas facultades esenciales: Jus belli independiente hacia el exterior e inspección federal hacia el interior, que supone la posibilidad de ejecución e intervención federal. El resto de las competencias se presenta como un problema de organización de cada Federación, las cuales en concreto deberán resolverlo en su Constitución Federal.<sup>79</sup>

5.- "Las empresas de alta traición contra la Federación como tal han de merecer el trato de alta traición en cada uno de los Estados-miembros".<sup>80</sup>

6.- La última consecuencia que Schmitt deriva de los conceptos fundamentales de su teoría constitucional de la Federación, se refiere a cuál es la situación en torno a la Democracia y el Federalismo.

En cuanto a este punto sostiene, que tanto la Democracia como la Federación, descansan en el supuesto de una homogeneidad, lo que conduce necesariamente a que para la formación de una Federación de Estados Democráticos, es necesaria la conjunción de la homogeneidad democrática con la homogeneidad federal. La homogeneidad democrática fácilmente rebasa las fronteras políticas de los Estados-miembros, y con ello, puede suprimir la situación de equilibrio de la coexistencia de la Federación y los Estados miembros en favor de una unidad común.

Schmitt llega inclusive a decir, que en la medida en que penetra la Democracia, se reduce la independencia política de los Estados-miembros. Según este autor: "La vinculación de Democracia y organización federal del Estado lleva a un tipo independiente, peculiar, de

<sup>79</sup> Carl Schmitt. Ob. Citada Págs. 443-446.

<sup>80</sup> Carl Schmitt. Ob. Citada. Págs. 447-449.

organización del Estado, el Estado Federal sin fundamentos federales. En el estado federal sin fundamentos federales hay un sólo pueblo, lo que lleva a decir al autor que comentamos: "El carácter estatal de los antiguos miembros queda, pues, suprimido. Pues Estado es la unidad política de un pueblo, y en un Estado cuyo modo y forma de existencia política descansa en la voluntad constituyente de todo el pueblo, no puede existir más que una unidad política". En cambio en toda auténtica Federación, concluye Schmitt: "Siguen existiendo, junto a la Federación, una pluralidad de unidades políticas.

En fin podemos concluir diciendo que el Estado Federal es en realidad un sólo Estado pero con un gobierno doble: el gobierno de la Federación, del poder central, y el gobierno de cada una de las entidades federativas. Pensamos que el único soberano es el pueblo de todo el Estado Federal, la soberanía no se encuentra dividida entre las diversas entidades federativas, las que desde este punto de vista no son Estados; éstas sin embargo, gozan en este régimen de descentralización política, de una autonomía constitucional, la cual se encuentra ciertamente limitada a no ser contradictoria con los principios fundamentales que la Constitución Federal establezca. Participan en la formación de la voluntad federal en la medida de la intervención del Senado o Cámara de los Estados y en su necesaria participación directa en toda modificación a la Constitución Federal.

**CAPITULO III**  
**LAS FORMAS DE ESTADO FEDERAL ADOPTADAS POR LAS**  
**CONSTITUCIONES DE MEXICO**

**A) ANTECEDENTES HISTORICOS**

- 1.- LA CONSTITUCION DE BAYONA DE 1808.
- 2.- LA CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.
- 3.- LA CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814.
- 4.- LA CONSTITUCION DE 1824.
- 5.- LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.
- 6.- LAS BASES ORGANICAS DE 1843.
- 7.- LAS BASES ORGANICAS DE 1847.
- 8.- EL FEDERALISMO EN LA CONSTITUCION DE 1857.
- 9.- EL FEDERALISMO EN LA CONSTITUCION DE 1917.

### CAPITULO III

## LAS FORMAS DE ESTADO FEDERAL ADOPTADAS POR LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO

Analizados en el capítulo anterior los puntos que se refieren a las diversas teorías acerca de la naturaleza jurídica del Estado Federal, sus diferencias con sistemas semejantes, corresponde ahora estudiar cual ha sido la aplicación y evolución que el federalismo ha tenido en México, cuales fueron las causas que motivaron su aplicación, cuales las fuerzas que le combatieron y por qué, y como se logró su implantación final en el régimen constitucional mexicano. Con lo que podremos llegar a determinar si el federalismo es artificial al Estado Mexicano, o si por el contrario es resultado natural y necesario de las condiciones mismas de nuestra República.

A este respecto el Maestro Mario de la Cueva, nos dice que: "La integración de nuestra nacionalidad está determinada por tres épocas, que corresponden a las tres auténticas revoluciones políticas, sociales, económicas y jurídicas que se han vivido y cuyos resultados fueron las tres constituciones que han tenido realidad y vigencia: mil ochocientos veinticuatro, que es la era del nacimiento de la nacionalidad; mil ochocientos cincuenta y siete, que es la conciencia de nuestra nacionalidad; y mil novecientos diecisiete, que es el primer brote universal en favor de la justicia social.<sup>81</sup> En las tres constituciones existe como denominador común la forma de gobierno federal, que fue la única capaz de regir verdaderamente al país; ya que desde

---

<sup>81</sup> Mario de la Cueva. Prólogo a: *Plan de Ayala México 1954*. Págs. X y XI.

el establecimiento del primer centralismo hubo siempre descontentos en el interior de la República.

Analizaremos en primer término los antecedentes del federalismo, las circunstancias históricas que lo motivaron, hasta antes de su expresión formal en los años 1823-1824. En segundo lugar nos ocuparemos de la época en que se adopta constitucionalmente el federalismo, los debates en los años 1823-1824, que culminaron con la expedición del Acta Constitutiva de la Federación de 24 de enero de 1824 y de la Constitución de 4 de octubre del mismo año, hasta que dejó de regir con el advenimiento del primer centralismo de los años 1835-1836, veremos en seguida las Bases Orgánicas de 1843, que ratifican el régimen centralista, así como también la reimplantación del federalismo, que se gestó durante los años 1846-1847, finalmente nos ocuparemos de los acontecimientos que permitieron la adopción definitiva del régimen federal, en los años 1856-1857 y en la Constitución de 1917.

## **A) ANTECEDENTES HISTORICOS.**

Edmundo O'Gorman, "nos dice que en la época de la colonia las provincias surgen como resultado de fenómenos históricos reflejados sobre el territorio y reclaman un reconocimiento legal".<sup>82</sup> Sigue diciendo que en la época colonial, la división territorial más importante fue la eclesiástica, existió también la división administrativa-judicial determinada por los distritos jurisdiccionales de las audiencias, subdivididos en: Gobiernos, Corregimientos y Alcaldías Mayores. Inicialmente sólo existió la Audiencia y Cancillería Real de México en la Nueva España, creada en 1527 por Cédula Real, con residencia en la "Ciudad de México Tenxuctitlán"

<sup>82</sup> Edmundo O'Gorman. *Breve Historia de las Divisiones Territoriales*. México 1937. Pág. XIX.

que abarcaba todo lo descubierto en la parte norte del Continente y buena parte de América Central; sin embargo, ésta se modificó primero con la creación de la Audiencia y Cancillería Real de Santiago de Guatemala, y más tarde con la de Guadalajara de la Galicia en la Nueva España.<sup>83</sup>

Durante el Siglo XVIII se crearon las provincias internas y se implantó el sistema de intendencias. Entre las provincias se hablaba de los mayores y las menores, sin embargo, como no se precisó un criterio que las distinguiera con claridad, se confundieron frecuentemente. Según Edmundo O'Gorman, las fuentes de la antigua división de las provincias mayores son fundamentalmente dos: una fue la aceptación por parte de los conquistadores de algunas de las entidades precortesianas, como los reinos de México, Michoacán y Tlaxcala; la otra, la peculiar manera de llevar a cabo la penetración militar en la conquista del nuevo continente que fue usada sobre todo en donde las civilizaciones americanas no habían alcanzado suficiente arraigo o importancia política.<sup>84</sup> En 1786 se dictó la "Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España", que fue un sistema que creó las intendencias, pero que coexistió y aún complementó el de las Provincias Internas.<sup>85</sup>

En Real Cédula de 22 de agosto de 1776 se creó la Comandancia de las Provincias Internas, debido principalmente a que era muy difícil, por la distancia de la capital, para el virrey, el buen gobierno de aquéllas. Quedaron bajo la sujeción de esta comandancia las provincias de Sinaloa, Sonora, California, Nueva Vizcaya, Coahuila, Tejas y Nuevo México, designándose

---

<sup>83</sup> Edmundo O'Gorman. *Ob. Citada. Págs. XX.*

<sup>84</sup> Edmundo O'Gorman. *Ob. Citada. Págs. XXI-XXIX.*

<sup>85</sup> Edmundo O'Gorman. *Ob. Citada. Pág. XXXI.*



como capital al pueblo de Arizpe de la provincia de Sonora. En 1785, el Virrey Conde de Gálvez divide el territorio de la comandancia en tres porciones dependientes del Gobierno Virreinal, con lo que suprimió la autonomía de estas provincias. Además, se agregaron al territorio de las Provincias Internas, el Nuevo Reino de León y la Colonia del Nuevo Santander; así, quedaron una porción, integrada por las provincias de Coahuila, Tejas, Nuevo León y Santander; la Segunda por la Nueva Vizcaya y Nuevo México; la tercera por las de Sonora, Sinaloa y ambas Californias. El 3 de diciembre de 1787, el Virrey Manuel Antonio Flores, redujo las tres comandancias a dos, dependientes también del Virrey: Las Provincias Internas de Oriente, que comprendía a Coahuila, Tejas, Nuevo León y Santander, y las Provincias Internas de Occidente, con Nueva Vizcaya, Nuevo México, Sonora, Sinaloa y las Californias, aunque tanto Sonora - Sinaloa, como las Californias, se entendían respectivamente como una sola provincia. En 1792, una Real Orden modificó el sistema, regresándose sin embargo al mismo en 1804 por medio de otra Real Orden.<sup>86</sup>

La división del territorio mexicano a la consumación de la Independencia según Edmundo O'Gorman era: por una parte las Provincias Internas de Oriente, que incluía: a) Nuevo Reino de León; b) Colonia del Nuevo Santander; c) Provincia de Coahuila; d) Provincia de Texas. Las Provincias Internas de Occidente, que abarcaba: a) Nueva Vizcaya; b) Provincias de Sonora y Sinaloa; c) Provincia de Nuevo México. Por otra parte existían las Intendencias siguientes: 1) México; 2) Guadalajara; 3) Puebla; 4) Veracruz; 5) Mérida; 6) Oaxaca; 7) Guanajuato; 8) Valladolid; 9) San Luis Potosí; 10) Zacatecas; 11) Durango y 12) Arizpe, incluidos los territorios de estas dos últimas en la Comandancia de las Provincias Internas de

---

<sup>86</sup> Edmundo O'Gorman. *Ob. Citada. Págs. XXXVII - XLVI.*

Occidente. Por último existían los Gobiernos siguientes: 1) Tlaxcala; 2) Nueva California; 3) Vieja California. La Provincia de Chiapas se encontraba bajo la jurisdicción de Guatemala.<sup>87</sup>

## **1.- LA CONSTITUCION DE BAYONA DE 1808.**

El Análisis de las ideas políticas al momento de independizarse nuestro país, nos obliga a considerar, previa y someramente, a las instituciones jurídico-políticas coloniales que campearon durante el último período virreinal. Debido a la inmensa distancia que separaba a la Metrópoli de sus provincias de ultramar, la real política interior se caracterizó por una desconfianza que se reflejó fielmente en la asignación de funciones gubernativas a las Audiencias, verdaderos controladores de los virreyes, así como la instauración de instituciones, tales como la real confirmación, que implicaba la necesaria sanción real a todo acto jurídico de alguna significación, proveniente de las autoridades virreinales, para que pudiera obtener plena validez.<sup>88</sup>

De tal manera, esta desconfianza propicio una centralización que operaba a todos los niveles. El régimen municipal con rasgos democráticos hasta el siglo XVI, fue alterado en su esencia al asignar a la autoridad central la facultad de nombrar a los funcionarios municipales. Por su parte, los reinos, provincias y capitanías generales de los virreinos eran gobernados mediante instrucciones que el virrey enviaba a los gobernadores, corregidores y capitanes generales, en las cuales se les indicaban las pautas a seguir en el desempeño de sus funciones.<sup>89</sup>

<sup>87</sup> Edmundo O'Gorman. *Ob. Citada. Págs. XLIX y L.*

<sup>88</sup> José María Cepedequí. *El Estado español en las indias. Fondo de Cultura Económica. México 1965. Págs. 50-52 y 58.*

<sup>89</sup> Guadalupe Nava Orozco. *Cabildos de la Nueva España en 1808. Secretaría de Educación Pública. México, 1973. Págs. 14-15 y 25.*

Con la ilustración, la tendencia centralista se agudizó aún más y, en virtud del ejemplo francés, se crearon en España las Secretarías del Despacho con las que se fortaleció el poder real al marginar a los Consejos de la Corona, así como la restructuración política del reino, al sustituir la antigua división política por intendencias, al frente de las cuales estaba el intendente gobernador, sometido, a la doble potestad del virrey y del intendente general.<sup>90</sup>

No obstante, aunque las disposiciones reales conducían a la concentración del poder, las cuestiones técnicas, como las grandes extensiones del virreinato y su incomunicación, diluyeron la centralización, gozando las provincias o intendencias de una relativa autonomía.<sup>91</sup>

Aunado a ello cabe suponer que igualmente la desconfianza en los funcionarios virreinales resultó contraproducente, ya que el poder del Virrey se vio mediatizado por los Reales Acuerdos de la Audiencia, impidiendo la consolidación de una autoridad central, lo suficientemente fuerte como para superar las dificultades fácticas.

En este estado de cosas, al iniciarse el siglo XIX, un nuevo orden habría de plantearse; acaecida la abdicación de Bayona y la invasión Napoleónica a España, los cabildos de las más importantes ciudades, proclamaron, que, como "los vínculos que unían al soberano y a la nación han sido injusto, violento y tiránicamente rotos, y la crisis espantosa en que nos constituye este desgraciado acontecimiento, manda imperiosamente a todo ciudadano fiel a su patria, a ser pública profesión de su opinión, dirigida a mantener sus derechos e independencia contra el usurpador, o cualquiera otra dominación ilegítima y extranjera."<sup>92</sup>

<sup>90</sup> José María Capdequí. *Ob. Citada. Págs. 68 - 69.*

<sup>91</sup> José María Capdequí. *Las Instituciones Jurídicas Coloniales al tiempo de la Independencia y su influencia...* *Revista de la Facultad de Derecho de México. UNAM. No.59, 1965. Págs. 694-696.*

<sup>92</sup> Guadalupe Nava Oteo. *Ob. Citada. Pag. 65.*

Mientras en España se constituían Juntas Provinciales de Defensa para luchar contra los invasores, Napoleón reunió unas cortes en Bayona y, después de redactar una constitución nombró a su hermano José rey de España, Constitución que fue conocida como una especie de Carta Otorgada por el intruso rey José. Por proceder de autoridad no reconocida por el pueblo como legítima, este documento nunca llegó a formar parte del Derecho Positivo Español.<sup>93</sup>

La decisión más trascendente en esa época, fue el acuerdo del Ayuntamiento de México, tomado el 19 de julio de 1808, por medio del cual el pueblo debe reasumir la soberanía, pues en él reside originalmente, en atención a lo cual, las autoridades constituidas se independizarían de la autoridad real o central, que fue coaccionada a dimitir.<sup>94</sup> Los sucesos de 1808 ofrecen, como pocos ejemplos históricos, aspectos esencialmente importantes para la consideración de como proceder ante la ilegitimidad o usurpación del poder político. La usurpación se verificó en el poder central y son las provincias de ultramar las que defienden a los monarcas legítimos, arrogándose, en tal virtud, la soberanía nacional y desconociendo al usurpador.

La tradición teórica-política de los jesuitas españoles, Mariana y Suárez, que finca el origen de la sociedad en un estado de naturaleza anterior al gobierno, siendo éste instituido en atención a las necesidades humanas, y que llegó a reconocer el derecho de los ciudadanos a matar al tirano o al usurpador, fue decisiva para el movimiento de los cabildos mexicanos, la cual se cambió con la teoría del origen popular del poder político, para declarar nulas las

---

<sup>93</sup> Ciro E. González B. *Historia Moderna y Contemporánea*. México, 1986. Pág.91.

<sup>94</sup> Mario de la Cueva. "La Idea de la Soberanía", en *Estudios sobre el Derecho Constitucional de Apatzingán*, UNAM, 1964. Págs. 306 - 307.

abdikaciones de Bayona, por estar en contra de los derechos de la nación, a quien ninguno puede darle Rey, sino es ella misma por el consentimiento universal de sus pueblos.<sup>95</sup>

Es así como dice Nettie Lee Benson, que el origen de la Diputación Provincial se encuentra en las juntas que surgieron en toda España en 1808, a raíz de las abdikaciones de Bayona. "Desde aquella fecha hasta que se reunieron las Cortes en septiembre de 1810, con objeto de dar una Constitución a la monarquía española, las juntas provinciales, por propia iniciativa gobernaron España". Su legalización fue sometida a las Cortes, no prosperando el primer proyecto elaborado al respecto; el 4 de marzo de 1811, por lo urgente de las circunstancias, se presentó un segundo plan, que tras breve discusión fue aprobado el 16 de marzo, y publicado con el título de "Reglamento de Provincias" en el Diario de las Cortes, el 28 de marzo de 1811.<sup>96</sup>

Siete días antes de la publicación del Reglamento de Provincias en el Diario, el Diputado de las Provincias Internas de Oriente, Miguel Ramos Arizpe, se incorporó a las Cortes e inmediatamente empezó a formular una política enderezada a la obtención de nuevos derechos políticos para su tierra natal. El 23 de octubre de 1811 propuso el establecimiento en Saltillo de una Junta Superior Gubernativa compuesta de siete miembros: dos vecinos de Coahuila, dos de Nuevo León, dos de Nueva Santander y uno de Texas. "Al propio tiempo pedía que las capitales de cada una de las cuatro provincias, se establecieran juntas subalternas, integrándose por un número de vecinos que oscilaría entre tres y cinco". Ramos Arizpe redactó una memoria dirigida a las Cortes, describiendo las condiciones geográficas, históricas, económicas políticas y

---

<sup>95</sup> Miguel de la Madrid Hurtado. "La Soberanía Popular en el constitucionalismo mexicano y las ideas de Rousseau." *UNAM*, 1962. Pág. 331.

<sup>96</sup> Nettie Lee Benson. *La Diputación Provisional y el Federalismo Mexicano*. México 1955. Págs. 11-12.

judiciales de las Provincias Internas de Oriente, y exponiendo los métodos encaminados a remediar los males que padecían, insistiendo también en el establecimiento de una Junta Superior Ejecutiva de las cuatro provincias Internas de Oriente, "en cada provincia habría una diputación provincial encargada de su administración".<sup>37</sup>

Ramos Arizpe, se refiere al problema de la lejanía, como defecto que presentaba el gobierno de las provincias, a lo que decía que la distancia enorme de setecientas, trescientas o lo menos doscientas leguas en que se hallan fuera de las provincias, el gobierno superior y reales audiencias de México, Guadalajara y Chihuahua, a la naturaleza de ese mando y del interior de cada provincia bajo un sistema tan absoluto y cerrado y a la falta de cabildos o sea corporaciones bien organizadas, es necesariamente consiguiente una casi absoluta nulidad en la administración de justicia. Las audiencias adonde deben apelarse, están fuera de las provincias a una distancia enorme que hace imposible los recursos, aún a los ciudadanos de medianas facultades."

Ramos Arizpe considera que de todo lo expuesto... se demuestra que los vicios del sistema de gobierno de las provincias internas de Oriente consisten principalmente en no tener en su interior un gobierno superior y común, así puramente gubernativo como para lo judicial, pues los jefes superiores y reales audiencias residen fuera a mucha distancia. Es pues, de absoluta necesidad, si se ha de remediar tamaño mal, establecer dentro de ellas un gobierno superior y común, tanto para lo ejecutivo como para lo judicial". Insistió en el establecimiento de una Junta Superior Gubernativa de las cuatro Provincias Internas de Oriente integrada en la forma ya descrita en su propuesta del 23 de octubre y juntas en cada una de las provincias a lo que llamó

---

<sup>37</sup> Ignacio Burgoa. *Evolución de la Idea Federalista en: México 50 años de Revolución. Tomo III. La Política. México 1961. Pág.154.*

"diputaciones provinciales", quedando así acuñado el término que usaría después la Constitución de Cádiz".<sup>98</sup>

## **2.- LA CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.**

El documento constitucional que más tarde resultó básico en la estructuración y contenido de nuestros primeros documentos constitucionales fue la Constitución de Cádiz de 1812. Esta se refería expresamente a las Provincias americanas en su artículo 10, que en la parte relativa comprendía dentro del "territorio de la España" como formando parte del territorio español a Nueva España con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, Guatemala, Provincias Internas de Oriente, Provincias Internas de Occidente..."<sup>99</sup> Se ocupaban del Gobierno de las Provincias, los artículos 324 al 337, al establecer.

"Art. 324.- El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas".

"Art. 325.- En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior".

"Art. 326.- Se compondrá esta diputación provincial del presidente, del intendente y de siete individuos elegidos en la forma que se dirá, sin perjuicio de que las Cortes en lo sucesivo varíen

---

<sup>98</sup> José Casas Torruco. *El Federalismo Mexicano*. México 1975. Págs. 31-32.

<sup>99</sup> Felipe Tena Ramírez. *Leyes Fundamentales de México*. México 1964. Pág. 61.

este número como lo crean conveniente, o lo exijan las circunstancias, hecha que sea la nueva división de provincias de que trata el artículo 11".

"Art. 327.- La diputación provincial se renovará cada dos años por mitad, saliendo la primera vez el número mayor, y la segunda el menor, y así sucesivamente".

"Art. 328.- La elección de estos individuos se hará por los electores de partido al otro día de haber nombrado los diputados de Cortes, por el mismo orden con que éstos se nombran".

"Art. 329.- Al mismo tiempo y en la misma forma se elegirán tres suplentes para cada diputación".

"Art. 330.- Para ser individuo de la diputación provincial se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años, natural o vecino de la provincia con residencia a lo menos de siete años, y que tenga lo suficiente para mantenerse con decencia; y no podrá serlo ninguno de los empleados de nombramiento del Rey, de que trata el Artículo 310.

"Art. 331.- Para que una misma persona pueda ser elegido por segunda vez, deberá haber pasado, a lo menos el tiempo de cuatro años después de haber cesado en sus funciones".

"Art. 332.- Cuando el jefe superior de la provincia no pudiera presidir la diputación, la presidirá el intendente, y en su defecto el vocal que fuere primer nombrado".

"Art. 333.- La diputación nombrará un secretario, dotado de los fondos públicos de la provincia".



**"Art. 334.-** Tendrá la diputación en cada año, a lo más, noventa días de sesiones. distribuidas en las épocas que más convengan. En la Península deberán hallarse reunidas las diputaciones para el primero de marzo y en Ultramar para el primero de junio".

**"Art. 335.-** Tocarà a estas diputaciones:

**Primero:** Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las restricciones que hubieren cabido a la Provincia.

**Segundo:** Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, y examinar sus cuentas, para que con su visto recaiga la aprobación superior cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos".

**Tercero:** Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el artículo 310".

**Cuarto:** Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia o la reparación de las antiguas, proponer a los gobiernos los arbitrios que crea más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes.

El Ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la resolución de las Cortes, podrá la diputación, con expreso asenso del jefe de la provincia, usar desde luego de los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las Cortes. Para la recaudación de los arbitrios la diputación, bajo su responsabilidad, nombrará depositario, y las

cuentas de la inversión, examinadas por la diputación, se remitirán al Gobierno para que las haga reconocer y glosar, y finalmente las pase a las Cortes para su aprobación.

**Quinto:** Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados; y fomentar la agricultura, la industria y el comercio protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos.

**Sexto:** Dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas.

**Septimo:** Formar el censo y la estadística de las provincias.

**Octavo:** Cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren.

**Noveno:** Dar parte a las Cortes de las infracciones a la Constitución que se noten en la provincia.

**Décimo:** las diputaciones de las provincias de Ultramar velarán sobre la economía, orden y progreso de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten los abusos: todo lo que las diputaciones pondrán en noticia del Gobierno.

"Art. 336.- Si alguna diputación abusare de sus facultades, podrá el Rey suspender a los vocales que la componen, dando parte a las Cortes de esta disposición y de los motivos de ella para la determinación que corresponda: durante la suspensión entrarán en funciones los suplentes".

"Art. 337.- Todos los individuos de los ayuntamientos y de las diputaciones de provincia, al entrar en el ejercicio de sus funciones, prestarán juramento, aquellos en manos del jefe político, donde la hubiere, o en su defecto, del alcalde que fuere primer nombrado, y estos en las del jefe superior de la provincia, de guardar la Constitución Política de la Monarquía Española, observar las leyes, ser fieles al Rey, y cumplir religiosamente las obligaciones de su cargo".

Los diputados americanos concentraron sus esfuerzos en aquella parte de la Constitución, y trataron durante los debates, de conseguir aumentar el número de diputados y ampliar los poderes de las diputaciones, al tiempo que se limitaría la autoridad de los funcionarios nombrados por el Rey. Jefe político e intendente privándose de voz y voto en la diputación provincial.<sup>100</sup> Burgoa llega a afirmar que el reconocimiento de las diputaciones provinciales en la Constitución de Cádiz, obedeció en buena parte a los esfuerzos de los diputados de la Nueva España y principalmente a Miguel Ramos Arizpe.<sup>101</sup>

Los diputados españoles tratando de limitar el establecimiento de las diputaciones provinciales en América, propusieron que se estableciesen diputaciones únicamente en aquellas provincias americanas nombradas en el artículo 11 del proyecto de Constitución, el cual nombraba individualmente a cada provincia peninsular, pero atribuya a las Américas un radio más dilatado, distribuyéndolo en seis regiones: Nueva España, Nueva Galicia, Yucatán, Provincias Internas de Oriente, Provincias Internas de Occidente y Guatemala, concediéndose a cada una, diputación provincial; sin embargo, los diputados americanos, no conformes con tan reducido número, trataron de aumentarlo. La Constitución declaró a cada diputación, políticamente independiente de las demás, cada provincia " debía ser gobernada por un jefe político, un

---

<sup>100</sup> Nettie Leo Benson. Ob. Citada. Págs. 13-15.

<sup>101</sup> Ignacio Burgoa. Ob. Citada. Pág. 155.

intendente y la diputación provincial, subordinándose directamente al gobierno central de Madrid por medio del jefe político y los ministros de gobierno." <sup>102</sup>

Así pues, como dice Nettie Lee Benson: "en el nuevo sistema de gobierno que implantaba la Constitución de 1812, no había Virrey. El jefe político era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación Provincial tenía autoridad, y sería directamente responsable ante las Cortes de España. El jefe político en la Ciudad de México, que de hecho reemplazó al virrey, carecía de jurisdicción sobre los jefes políticos de Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey o Durango.

Cada provincia gozaba de una independencia completa con respecto a los demás". Así, pues, "el origen del federalismo en México se puede remontar a la forma de gobierno establecida por la Constitución de 1812 para España y sus Colonias". Al Coahuilense Miguel Ramos Arizpe además de ser considerado padre del federalismo, puede también atribuírsele la paternidad de la diputación provincial.<sup>103</sup>

Según el Maestro Ignacio Burgoa, bajo el sistema de las diputaciones provinciales, "Las provincias gozaron de una especie de autarquía a través de sus diputaciones, de tal manera que estas concurrían en el gobierno nacional, mismo que no se depositó en órganos centralizados, y cuyo ámbito competencial estaba constituido por las facultades que a favor de ellas no se habían consignado expresamente". Es decir, a través de este sistema las provincias gozaron de cierta autonomía gubernativa que más tarde defendieron con firmeza frente al absolutismo centralista, hasta propugnar el sistema federal de gobierno en los primeros años del México independiente.

---

<sup>102</sup> Nettie Lee Benson. *Ob. Citada. Págs. 16-17.*

<sup>103</sup> Nettie Lee Benson. *Ob. Citada. Págs. 20-21.*

Es particularmente importante el término transcurrido entre septiembre de 1821, en que se proclama la independencia, y enero de 1824 en que se señala con anticipación a la expedición de la Constitución, la adopción del sistema federal, ya que durante este tiempo, las diputaciones provinciales, que se empezaban a reinstalar desde 1820 en que se restaura la vigencia de la Constitución de Cádiz, lucharon para que el Gobierno Nacional de tendencia centralista, reconociera su existencia y autonomía, y propugnaron por que, ante la separación de España, se adoptase el régimen federal. La tendencia centralista del Gobierno Nacional, motivó que algunas Provincias trataran de convertir sus diputaciones en legislaturas y ellas mismas en Estados libres y soberanos. Cuando se proclamó la independencia, varias provincias hicieron lo mismo, previa declaración de su propia emancipación.<sup>104</sup>

Así pues, la idea del federalismo mexicano se originó así en las Cortes de Cádiz y su autor fue Ramos Arizpe. Fue el ilustre coahuilense el más destacado defensor de las diputaciones provinciales sobre las cuales se cimentó nuestro Estado Federal. Su nacimiento obedeció exclusivamente a la necesidad de las provincias de carácter con un órgano político propio que la liberara del centralismo opresor.

La diputación provincial de la Nueva España quedó constituida oficialmente el 13 de julio de 1814, pero tal vez no siguió funcionando porque el 11 de agosto siguiente se recibió en México el Real Decreto que derogaba la Constitución de 1812 y todas las Actas de las Cortes desde 1810, publicándose en el diario de México el 5 de octubre de 1814.

---

<sup>104</sup> Ignacio Burgoa, *Ob. Citada*, págs. 156-159.

### 3.- LA CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814.

Es en el año de 1814 cuando se expide el principal documento de carácter constitucional de los realizados por los insurgentes: El Decreto Constitucional de Apatzingán, de 22 de octubre. Es importante por ser realmente la primera Constitución Mexicana, si bien su vigencia fue sólo parcial y muy corta. Se refería a las provincias en sus artículos 42 y 43 que decían: "Artículo 42. Mientras se haga una demarcación exacta de esta América mexicana y de cada una de las provincias que la componen, se refutarán bajo de este nombre y dentro de los mismos términos que hasta hoy se han reconocido las siguientes: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tépam, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo Reino de León". El Artículo 43 - "Estas provincias no podrán separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte". El artículo 48 indicaba que el Supremo Congreso estaría compuesto por diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales en autoridad.<sup>105</sup>

En cuanto a la unidad que pretendía la Constitución de Apatzingán a diferencia de la federación americana, se fundaba en un gobierno central inspirado en las ideas rousseauianas de la soberanía popular, una e indivisible, que en las Cortes se representasen los intereses de toda la población y no de las provincias, defensores de intereses locales, y de allí la supremacía de la corporación legislativa sobre la ejecutiva y judicial, pues en ella se conjuntan tales intereses.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> Felipe Tena Ramírez. *Ob. Citada. Págs. 36-37.*

<sup>106</sup> José Miranda. *El influjo político de Rousseau en la Independencia Mexicana. UNAM. 1962. Págs. 269-270.*

El tratadista Jesús Reyes Heróles, nos dice "que la Constitución de Apatzingán supuso tal radicalización en la marcha del liberalismo mexicano, que es imposible precisar sus raíces. Se duda sobre la existencia de un proceso ideológico que la sustente. De aquí que el documento se quiera ver como un hecho aislado, sin conexiones. Pero ello no fue así; es un documento franco resultado de una evolución ideológica previa. El decreto de Apatzingán fue el primer planteamiento radical del Liberalismo mexicano; por ello mismo y por los resultados, el esfuerzo discontinuo, al menos exteriormente, y sólo es retomado muchos años después.<sup>107</sup>

A pesar de que la Constitución de Apatzingán tuvo poca vigencia positiva, "es documento de orden singular que descubre la personalidad de nuestros primeros hombres de Estado y tiene el alto interés histórico de servir como índice para juzgar a la luz de las ideas políticas contemporáneas a Morelos y al grupo que lo rodeaba Quintana Roo, Rayón, Murguía, Liceaga, Ortíz de Zárate, Sotero Castañeda, Argáandar, Herrera Verduzco, entre otros, primeros algunos de sus componentes, en propugnar con franqueza la absoluta separación de España y el abandono de las formas monárquicas, hasta entonces dilusoriamente concebidas y siempre disimuladas: No era razón engañar a las gentes haciendo una cosa y siendo otra, es decir, pelear por la independencia y suponer que se hacía por Fernando VII, declaró enfáticamente Morelos en el curso del procedimiento invocado en su contra cuando fue capturado.<sup>108</sup>

Lorenzo de Zavala al referirse a la Constitución de Apatzingán la califica despectivamente como "Obra de abogados o clérigos sin experiencia, sin conocimientos prácticos de gobierno, orgullosos con el título de diputados y embriagados en un poder que creían irresistible fue dado en sus teorías tan mezquinas como ridículas..." Aún en nuestros días Herrera y Lasso afirma: "De

---

<sup>107</sup> Jesús Reyes Heróles. *El Liberalismo Mexicano. Tomo I. Los Orígenes. Pág. 25.*

<sup>108</sup> Octavio A. Hernández. *Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través. Pág. 82.*

la Constitución de Apatzingán glorificada, con simulacros retóricos en el ayer reciente de su conmemoración sesquiescularse ha dicho y repetido que es el inicio de nuestra vida institucional.

Indocta la doctrina y grave el error. El nombre mismo de Constitución con que se le decora resulta, por lo equívoco de su aplicación de similar, un extravío verbal. El inoperante Estatuto de 1814, sólo fue y en ello estaba su importancia histórica la desafiante aunque absurda respuesta de la insurgencia mexicana al establecimiento en España del absolutismo monárquico".<sup>109</sup>

La enumeración del artículo 42 de la Constitución de Apatzingán, presenta importantes omisiones, pues sin explicación aparente no menciona las provincias de Texas, Nueva Santander, Nuevo México y las Californias y por otra parte, menciona una provincia nueva, la de Técpam, que según dice O'Gorman, se trata de una provincia de filiación insurgente, que los revolucionarios erigieron como un trofeo a sus hazañas y que más tarde sería el actual Estado de Guerrero; su origen más remoto se encuentra en una disposición expedida por Morelos antes de 1814, tal vez desde 1811.<sup>110</sup>

#### **4.- LA CONSTITUCION DE 1824.**

México se hallaba en realidad dividido en provincias independientes, cada una de la cuales había tomado por completo el cuidado de su administración dentro de sus propias fronteras. El jefe político se había convertido en el ejecutivo provincial y la diputación provincial o alguna Junta había asumido las funciones legislativas del gobierno de las provincias. En

---

<sup>109</sup> Octavio A. Hernández. *La Lucha del Pueblo por sus Derechos Constitucionales*, En: *Derecho del Pueblo Mexicano. México a través*. Tomo I. Págs. 76-77.

<sup>110</sup> *Edmundo O'Gorman. Ob. Citada. Págs. 7-8.*



realidad como dice Nettie Lee Benson, "muchas de las provincias de México mantuvieron su propio gobierno independiente y tan sólo obedecían los decretos del gobierno central por libre consentimiento de cada una de ellas".<sup>111</sup>

El Congreso Constituyente restablecido declaró caducó el Plan de Iguala en lo que se refería a los príncipes borbones, resultado de aquí dos partidos legalmente nulificados: el iturbidista y el borbonista, "y un hecho incontrovertible, la república". Así, las tendencias ahora serían para determinar la clase de república que se adoptaría y de este modo, los borbonistas, el alto clero, los altos jefes del ejército y los ricos propietarios se unieron en un grupo que empezó a llamarse centralista; de otra parte, el partido reformista cuya característica fue su incompatibilidad con los españoles y con los grupos privilegiados del centro, fueron los federalistas, que según Justo Sierra "proyectaban una república calcada sobre la norteamérica, cuya Constitución habrían someramente estudiado".<sup>112</sup> Por su parte, el Maestro Mario de la Cueva dice igualmente que a la caída de Iturbide, los antiguos borbonistas se inclinaron hacia el centralismo que defender mejor sus intereses y privilegios, si bien hay que reconocer también a hombres de buena fé indiscutible, como Fray Servando Teresa de Mier, José María Becerra, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete, integrando el grupo centralista. El partido federalista por su parte, se integró con los antiguos republicanos y con algunos de los antiguos iturbidistas. La lucha 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 decidieron el problema; y la pugna intelectual y parlamentaria, que se desenvuelve en estudios, proyectos, folletos y discursos, y que

---

<sup>111</sup> Ignacio Burgos. *Ob. Citada. Págs. 161-164.*

<sup>112</sup> Justo Sierra. *Evolución Política del Pueblo Mexicano, México, 1948.*  
Pág. 184.

concluye inclinándose por la voluntad de las provincias". El Maestro agrega: "la creación de las diputaciones provinciales posee una importancia grande para la comprensión de los orígenes del federalismo mexicano, pues, por una parte, el virrey de la Nueva España cesó como gobierno universal de las provincias y, por otra parte, las provincias principiaron a acostumbrarse a la práctica de un gobierno propio, y a sus indudables ventajas en beneficio de la libertad".<sup>113</sup> A este respecto considero que si los federalistas tuvieron presente la Constitución de los Estados Unidos de América, fue porque su estructura federal ofrecía en principio una solución a la situación real por la que el país atravesaba, pero los orígenes fueron diferentes, y ya la aplicación del federalismo en México fue distinta también, si bien es justo reconocer que si hubo cierta influencia de la Constitución Norteamericana en nuestro federalismo, pero nunca al grado de afirmar que nuestra solución federal sea una simple imitación extralógica de la norteamericana.

El Maestro Justo Sierra dice refiriéndose al federalismo: "que éste había encontrado de antemano su expresión y su forma en las Juntas Provinciales, verdaderos congresos locales emanados de la elección aparente del pueblo, creados por la Constitución española y que aclimatados propiamente en el Imperio eran el centro de todos los apetitos, codicias y anhelos de los grupos provinciales por disfrutar empleos y distribuirse los pequeños erarios locales; así se formaron en las más importantes ciudades del país sendas oligarquías políticas, resueltas no dejarse arrebatar el poder conquistado y no transigían más que con el sistema federal, que tenía un marcado color separatista"; ésto se encontraba acentuado particularmente en las Provincias Internas de Oriente, Nueva Galicia, y Yucatán, que, ésta última, por su ubicación geográfica, sus intereses económicos e inclusive su autonomía étnica y lingüística, "eran una pequeña nacionalidad aparente, que casi nunca estuvo conforme con vivir unido a la República Mexicana

---

<sup>113</sup> Mario de la Cueva. *La Constitución de 5 de febrero de 1857 En: El Constitucionalismo a Medios de Siglo XIX. Tomo II. México 1957. Pág.1238*

y cuya fusión íntima con la patria común no se ha realizado sino lentamente en la Segunda mitad del siglo XIX"; así como también en Guatemala, en donde como ya se vió sus habitantes votaron su independencia, misma que fue reconocida más tarde por el Congreso Mexicano.<sup>114</sup>

Atuando pues el Congreso restaurado bajo la presión de las provincias, el 14 de mayo de 1823, Bocanegra propuso que se nombrara una Comisión Especial que presentara las bases de la Constitución, integrándose ésta por J. Cecilio Valle, Fray Servando Teresa de Mier, José Mariano Marín, Javier Bustamante, Lorenzo de Zavala, José María Jiménez, Juan de Dios Mayorga, Francisco Lombardo y García; sin embargo, el 21 de mayo siguiente, la Comisión Especial para proponer medidas conducentes a evitar los males que amenazaban al país, presentó un Dictamen que resolvía: que se diera la convocatoria para el nuevo Congreso; que provisionalmente el actual se ocupara de la Hacienda, del Ejército y de la Administración de Justicia; que se diera a conocer el proyecto de Bases de la República Federativa; que el Ejecutivo tomara providencias, de acuerdo con la Constitución provisional, para mantener el orden y la tranquilidad interna. En lo esencial el Dictamen es aprobado, aunque se aprobó también la petición de Javier Bustamante en el sentido de que la impresión del proyecto de Bases de República Federativa saliera por separado.<sup>115</sup>

El Doctor Mario de la Cueva dice: "cuando el Congreso Constituyente reinstalado pronunció el voto por la forma federal de la república el 12 de junio de 1823, el federalismo era una realidad que estaba viviendo México. Aquel voto es la aceptación de un hecho consumado, concurriendo la circunstancia de que las provincias ya no se conformaban con el simple voto, sino que exigían la convocación de un segundo Congreso constituyente, que fuera una

---

<sup>114</sup> Justo Sierra. *Ob. Citada* Págs. 163-165.

<sup>115</sup> Jesús Reyes Heróles. *Ob. Citada. Tomo I* Págs. 373-375.

representación auténtica de la nación desligada de los problemas de la monarquía y apto para reorganizar al país dentro de un sistema federal". La solución federativa fue de este modo, lo que mantuvo la unión de las provincias evitando su disgregación. "El federalismo mexicano nació como un ansia de democracia, de gobierno propio y de libertad de los hombres".<sup>116</sup> La inclinación hacia el federalismo por otra parte, estaba muy difundida en el Continente; una de las obras que tuvo gran importancia en este sentido, es la del ecuatoriano Vicente Roca fuerte: "Las ideas necesarias a todo pueblo independiente que quiera ser libre".

Las ideas sostenidas por los diputados, frecuentemente contrarias unas de otras, muchas veces, sin embargo eran expuestas citando un mismo apoyo doctrinal; ello sucedió particularmente con las ideas de Rousseau que fue citado para apoyar declaraciones centralistas y federalistas. Empero, de acuerdo con el pensamiento del ginebrino y atendiendo a las propicias circunstancias del país, pensamos que es más certero sostener con base en sus ideas, la tendencia federalista. La tesis de Rousseau, como dice Reyes Heróles, está pensada para comunidades pequeñas, pudiendo éstas confederarse, pues la distancia y falta de población fomenta las tiranías. "La dimensión de nuestro país al adoptar la forma federal, la depoblación y el temor que nuestro liberales tienen a los tiranos, hacen que encuentren en la tesis del ginebrino un poderoso aliciente intelectual hacia el federalismo".<sup>117</sup> El mismo Rousseau, junto con el Barón de Montesquieu, influye en la idea de concebir al Pacto Federal como un contrato social, sólo que de sociedades y no de individuos. Sin embargo, como ya lo habíamos esbozado, sirvió para apoyar también posturas centralistas como la de José María Becerra.<sup>118</sup>

---

<sup>116</sup> *Marío de la Cueva. La Constitución... Págs. 1239-1240.*

<sup>117</sup> *José Reyes Heróles. Rousseau y el Liberalismo Mexicano\* En: Presencia de Rousseau. México 1967. Págs. 312-313.*

<sup>118</sup> *José Reyes Heróles. Ob. Citada. Págs. 313-314.*

El 28 de julio de 1823 aparece uno de los cuatro documentos, a nuestro juicio, más importante en torno al problema de la adopción o no del federalismo: "El Pacto Federal del Anáhuac" de Prisciliano Sánchez. Los otros documentos que consideramos de importancia fundamental en las discusiones en torno a la idea federalista en esta época son de Francisco García, también en favor del Federalismo como Prisciliano Sánchez, y de Fray Servando Teresa de Mier y de José María Becerra en contra.

En el "Pacto Federal del Anáhuac" como dice Reyes Heróles, se discuten los hechos, la decisión de las provincias que no puede ser detenida y reclama federalismo, las bases del Pacto, y se anticipa la contestación de las objeciones que surgirán en contra del federalismo al discutirse el artículo 50. del Acta Constitutiva.

Prisciliano Sánchez propugna en el "Pacto Federal del Anáhuac", una y otra vez el federalismo. "La nación se ha pronunciado suficientemente por el sistema de República Federada: no podían ser otros sus votos puesto que quiere ser libre en toda la extensión de la palabra". Se anticipa por otra parte a los criterios del federalismo cuando dice: "es verdad que en el sistema federal se divide la nación en Estados pequeños e independientes entre sí para todo aquello que les conviene a fin de ocurrir a sus necesidades políticas y domésticas: más inmediatamente, a menor costo, con mejor conocimiento y con mayor interés que el que puede tomar por ello una provincia lejana y extraña, cuya autoridad las más veces obra ignorante, o mal informada, y de consiguiente sin tino ni justicia. Pero esta independencia recíproca de los Estados en nada debilita la fuerza nacional, por que ella en virtud de la federación rueda siempre sobre un sólo eje y se mueve por un resorte central y común". Explica que las provincias no se separan para constituir naciones independientes, sino sólo "respecto a su gobierno interior se han

pronunciado Estados soberanos, porque quieren ejercer éste sin subordinación a otra autoridad".<sup>119</sup>

Considera Prisciliano Sánchez que las provincias están de acuerdo con la implantación del federalismo, y sólo difieren en cuanto a los medios de establecerlo, es decir el criterio respecto a la distribución de las competencias entre ellas y la federación. Dice explicable la actitud de Guadalajara, Yucatán, Oaxaca, Zacatecas y las Internas de Oriente "deseosas del federalismo, e impacientes de que se les retarde este bien", han declarado no considerarse ligadas por el antiguo pacto ya disuelto, y se han declarado independientes para darse su propia Constitución y gobernarse por sí mismas, reconociendo no obstante, su unión con las demás provincias dentro de "una justa federación que les garantice su tranquilidad mutua y su seguridad externa".<sup>120</sup>

Prisciliano Sánchez presenta una serie de puntos sobre los que propone, ha de constituirse el gobierno; así, bajo el rubro de: "Indicaciones previstas al Pacto Federal" por ejemplo, establece en el tercer punto que cualquier ley que se dicte, o providencia que se tome dirigida a impedir o estorbar el Pacto Federal, no debe admitirse. Pero en las "Bases para la Constitución General, se encuentran las disposiciones más importantes:

"1.- La nación de Anáhuac es la reunión de todas sus provincias que forman el Estado General".

---

<sup>119</sup> Prisciliano Sánchez. *El Pacto Federal del Anáhuac*. En: *Revista de la Facultad de Derecho* No. 56 México 1966. Págs. 1154-1156.

<sup>120</sup> Prisciliano Sánchez. *Ob. Citada*. Pág. 1159.

"2.- Es una, es soberana, es indivisible, y es independiente, tanto de la antigua dominación española como de cualquier otra potencia de dentro y fuera de su continente".

"3.- Las provincias que la componen son las que al fin del último gobierno se hallaban en el rango de tales, sujetas al virreinato de la Nueva España".

"4.- Las que actualmente se hallan con una población de doscientas mil personas arriba serán estados, soberanos e independientes para todo lo relativo a su gobierno interior".

"5.- Las que no lleguen a esta población se unirán con otra u otras de sus inmediatos vecinos que mejor les acomode para formar con ellas un estado independiente y llegado el caso de que cada una tenga la referida población que quedarán por el hecho separadas para formar estados distintos".

"6.- Las naciones barbaras a quienes la ilustración y el tiempo vaya dando a conocer las ventajas de la vida social y se las haga desear, se admitirán a la agregación voluntaria en el Estado que la pretendan y teniendo la población antes dicha, y la capacidad bastante para gobernarse por sí mismas formarán estado distinto".

"7.- La religión de todos los Estados será la católica, apostólica y romana, única verdadera, con exclusión de otro culto".

"8.- Su gobierno será popular, representativo, federado".

El último punto contiene imperativamente la forma de gobierno que han de adoptar las entidades miembros, en tanto que el anterior ratifica la intolerancia religiosa estableciendo la religión católica como obligatoria para todos los miembros.

Los siguientes puntos se refieren a los poderes en que se divide la autoridad central: hace recidir el Poder Legislativo en un Congreso compuesto de diputados electos popularmente de acuerdo con la población de cada Estado; el Poder Ejecutivo lo deposita "en uno o tres individuos electos popularmente y amovibles por tiempo"; establece el Senado como parte del Ejecutivo, compuesto por uno o dos senadores por cada Estado, nombrándose popularmente, y amovibles por mitad en el periodo que lo disponga la Constitución; el Poder Judicial lo componen un número competente de letrados nombrados a propuesto del Senado.

Finalmente establece las Bases para las Constituciones Particulares de los Estados , declarando a cada uno "soberano e independiente en todo lo respectivo a su gobierno interior". Divide a todos los Estados en partidos y municipalidades. Establece para cada Estado un gobierno con división de poderes, en la misma forma que para el Gobierno General, residiendo el Legislativo en una Asamblea formada por individuos nombrados popularmente; el Ejecutivo reside en un Gobernador electo popularmente, amovible y reelegible despues de un intervalo si la Constitución local lo determina; el Judicial lo hace residir en un tribunal de Justicia cuya organización en forma general, se trata en los últimos puntos del Pacto.<sup>121</sup>

Las bases descritas por Prisciliano Sánchez influyeron en muy impotante medida en la redacción del Proyecto de Acta Constitutiva, sobre todo en lo que toca a las facultades del Poder Legislativo.

---

<sup>121</sup> Prisciliano Sánchez. Ob. Citada. Págs. 1163-1169.



En el nuevo Congreso Constituyente, como bien dice Justo Sierra, los elementos federalistas imperaban de modo tal, "que se consideraba investido de este mandato imperativo: legitimar la federación que de hecho existía, ya en forma anárquica". El Congreso apresuró las bases de la promulgación de la Federación aún antes de la Constitución definitiva, "con el objeto de apaciguar el ardor y la vehemencia de las reclamaciones del partido triunfante". Así, aunque hubo opiniones contrarias al federalismo algunas de ellas con cierta solidez y sinceridad, la opinión dominante era favorable totalmente al federalismo, "si el Congreso no la hubiera decretado a la Federación habría sido incontinenti derrocado; la Constitución de 1824 no podía ser otra cosa que lo que fue: la expresión pura de la opinión casi unánime del país político de entonces".<sup>122</sup>

A semejantes conclusiones llega Reyes Heróles, para quien la elección misma de representantes garantizaba la adopción misma de la forma federal de gobierno, el problema se presentaba más bien en torno a la delimitación de las atribuciones entre la federación y las entidades miembros.

El 20 de noviembre de 1823, la Comisión de Constitución presentó el proyecto de Acta Constitutiva. La Comisión estaba integrada por Miguel Ramos Arizpe, Manuel Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas y José de Jesús Huerta; de ellos, Mangino, presentó un voto particular en el que consideraba que la soberanía residía en la reunión de los Estados y no que éstos, particularmente fueran soberanos. El proyecto establecía en su artículo 5o., que "la nación adopta para su gobierno la forma, republicana representativa popular federal", y en el 6o., considerábase a la nación como integrada por Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior... , "por lo que puede verse que el

---

<sup>122</sup> Justo Sierra. *Ob. Citada*, págs. 186-188.

texto de estos artículos estaba influido por las ideas del "Pacto Federal del Anáhuac" de Prisciliano Sánchez.

El 28 de noviembre siguiente, se presentan las reflexiones de Francisco García, las cuales, en términos generales puede decirse, defienden los derechos de los Estados, así como también hace observaciones de carácter teórico-constitucional. La importancia de estas reflexiones es muy grande, pues determinó varias modificaciones de importancia al proyecto del Acta Constitutiva, que más tarde pasaron a la Constitución de 1824 y de aquí a la de 1857 en que se consolidó definitivamente el federalismo mexicano.

Las reflexiones de García sobre el artículo 7o., del proyecto del Acta Constitutiva, dieron lugar a la introducción del concepto de territorio dependiente de la Federación, mismo que hasta hoy, con los mismos razonamientos de fondo, subsiste. Su intervención sobre algunos puntos no prosperó, pero sí sobre otros. Respecto al problema de la individualidad de la soberanía y la existencia de un Estado Federal soberano junto a Estados federados también soberanos, sostuvo que lo que ocurría era que las afirmaciones de soberanía de cada uno; Federación y Estados, era en diferente sentido, "... el que dijo que la soberanía es indivisible, dijo bien, porque lo dijo bajo un sentido; y el que ha dicho la nación mexicana es soberana, y sus partes integrantes son Estados soberanos e independientes ha dicho bien en otro sentido distinto del primero". Considera también que el federalismo en México no introduce división, sino que más bien viene a permitir la unión; señala como las revoluciones, las necesidades que han producido, las viciosas instituciones que han regido al país, y la extensión inmensa de su territorio, han relajado la pretendida unidad de la nación mexicana, y el medio de volver a adquirirla es justamente el sistema federal.<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> Jesús Reyes Heróles. Ob. Citada. Tomo I. Págs. 390-398.

El 10 de diciembre de 1823 sin embargo, tras darse lectura al proyecto de Acta Constitutiva, José María Becerra leyó su voto particular, contrario al federalismo. En éste, se desvía tratando de probar teóricamente que la voluntad general no se ha expresado por la forma federal, y más tarde dice: "La República Federal, señor, en la manera en que se propone en el proyecto, con Estados libres, soberanos e independientes, es un edificio que amenaza ruina y que no promete ninguna felicidad a la nación". Usa el argumento que más tarde repetiría Fray Servando Teresa de Mier y que ya Prisciliano Sánchez se había anticipado a contestar: "con la federación se crearán rivalidades y se aumentarán las que estén creadas. Algunos Estados quedarían resentidos y nuestros enemigos atizarían los celos y procurarían fomentar la división". Considera inoportuna la adopción del sistema federal y propone que se reserve para ocho o diez años más tarde, y llega a decir que si los pueblos sólo quieren el federalismo, es necesario convencerlos de que no les conviene,<sup>124</sup> argumento este último, que cae por su propia base.

En la sesión de 11 de diciembre se discutió el artículo 5o. que, como ya hemos visto, se refería a la forma de gobierno como república, representativa, popular, federal. Ese día, Fray Servando Teresa de Mier pronuncia su famoso discurso contrario al federalismo que planteaba el proyecto del Acta Constitutiva.

En él hace notar, refiriéndose a los Estados Unidos de América, que ellos eran ya Estados separados e independientes, y que se federaron para unirse en contra de la opresión de Inglaterra; "federarnos nosotros estando unidos - dice - es dividimos y atraemos los males que ellos procuraron evitar con esa federación".<sup>125</sup> Consideraba pues al federalismo como una

---

<sup>124</sup> *José Reyes Heróles, Ob. Citada, Tomo I. Págs. 399-401.*

<sup>125</sup> *Fray Servando Teresa de Mier, Profesía sobre la Federación Mexicana. En Revista Facultad de Derecho, México 1962. Págs. 724-725.*

imitación extrológica que desuniría lo unido; calificaba a las diputaciones provinciales como cuerpos de demagogos y llegó a afirmar que la naturaleza misma "... nos ha centralizado", lo cual como bien dice Reyes Heróles es falso, pues el país no contaba con comunicaciones, ni con ríos navegables que unieran más fácilmente el comercio de sus provincias, ni siquiera una sola raza y un sólo lenguaje, sino que aún en la actualidad subsisten variados dialectos en gran parte del país.<sup>126</sup>

Fray Servando Teresa de Mier afirma que él siempre ha estado por la federación, "... pero una federación razonada y moderada una federación conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente, que debe hallarnos muy unidos". Propone un gobierno que sea un término medio entre la muy laxa federación de los Estados Unidos, y la concentración excesiva de Colombia y Perú.<sup>127</sup>

Más adelante en su discurso, admite las aspiraciones federalistas de las provincias, pero aún así no accede al federalismo sino que llega a decir: "cuatro son las provincias disidentes, y si quieren separarse, que se separen, poco mal y chico pleito". Finalmente concluye diciendo que si tales soberanías se adoptan, aprobándose totalmente el Acta Constitutiva, "desde ahora me lavo las manos" y agrega "...protestaré que no he tenido parte en los males que van a llover sobre los pueblos del Anáhuac".<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> *Jesús Reyes. Ob. Citada. Tomo I. Pág. 404.*

<sup>127</sup> *Fray Servando Teresa de Mier. Ob. Citada. Pág. 730.*

<sup>128</sup> *Fray Servando Teresa de Mier. Ob. Citada, Págs. 735-736.*

Como acertada e irónicamente dice Jesús Reyes Heróles: "el discurso de Fray Servando reiteradamente ha sido calificado de profético, más profético lo habría sido si se sigue y no se implanta el federalismo".

Según Reyes Heróles, "la conjugación de la idea federal, sostenida por los clásicos europeos, con el modelo norteamericano y las realidades nacionales, producen el federalismo mexicano".<sup>129</sup>

En síntesis, creemos que en el aspecto teórico, independientemente de la situación real que ha quedado planteada y que en última instancia decidió el problema, las obras que inclinaron desde el punto de vista intelectual la opinión general a favor del federalismo son: las clásicas de Montesquieu y de Rousseau, el "Espíritu de las leyes" y el "Contrato Social"; la obra del ecuatoriano Rocafuerte: "Las ideas necesarias a todo pueblo independiente que quiera ser libre"; y la de los mexicanos Miguel Ramos Arizpe: memoria sobre la situación de las provincias Internas de Oriente"; de el tratadista Prisciliano Sánchez: "El Pacto Federal del Anáhuac" y; las reflexiones de Francisco García.

El 31 de enero de 1824 fue aprobado el proyecto con el nombre de: Acta Constitutiva de la Federación Mexicana", compuesto por un total de 36 artículos, divididos en los siguientes apartados: Forma de Gobierno y Religión, División de Poderes, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Gobierno particular de los Estados, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, (de los Estados) y prevenciones generales.

---

<sup>129</sup> Jesús Reyes Heróles. *Ob. Citada. Págs. 409-410.*

Promulgada la Constitución el 4 de octubre de 1824, los Estados miembros quedaron automáticamente facultados para expedir las suyas. El Presidente de la República era electo de la siguiente manera: cada Legislatura local proponía dos nombres al Congreso, y éste designaba Presidente al que hubiera obtenido mayoría absoluta de votos, y vicepresidente al que le siguiera. Así, los primeros que resultaron electos para estos cargos respectivamente: Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo, quienes tomaron posesión de sus cargos días después de la promulgación de la Constitución.

Para Ignacio Burgoa, el régimen federal establecido en la Constitución de 1824 cumple las características que la doctrina señala a la naturaleza jurídica del Estado Federal, a saber: la autonomía constitucional y la participación de los miembros de la formación de la voluntad federal, indirectamente a través de su representación en la Cámara de Senadores con igualdad de representantes para todos (dos cada uno); directamente por su participación en el procedimiento de reformas a la Constitución Federal, de acuerdo con sus artículos 163 a 171, este último establecía por otra parte, la irreformabilidad de lo que se consideraron Principios Fundamentales de la propia Constitución, incluyéndolo entre ellos la forma de gobierno.<sup>130</sup>

Reyes Heróles, dice que la Constitución de 1824 fue un documento de transacción, pero dirigido sin embargo cautelosamente a la modificación del orden colonial, trataba de dar salida a las fuerzas nuevas: "el federalismo constituía el instrumento legal de estas fuerzas, el principio que iba a permitir su fortalecimiento y ampliación y por ende, la consolidación y mejoramiento del texto constitucional al variar las circunstancias."<sup>131</sup> Dice Reyes Heróles: " Las realidades y

---

<sup>130</sup> Ignacio Burgoa. *Ob. Citada. Pág. 170.*

<sup>131</sup> Jesús Reyes Heróles. *El Liberalismo Mexicano. Tomo II. La Sociedad fluctuante. México 1957. Pág. 11.*

los intereses hacían que las clases liberales fuesen federalistas y que las fuerzas coloniales fuesen centralistas: las primeras estaban diseminadas, descentralizadas; las segundas convergían en la metrópoli, estaban centralizadas. Federalismo y Centralismo no fueron solamente los términos de una polémica teórica, sino la alternativa que marcaría el rumbo de la sociedad mexicana: o se conservaban las fuerzas coloniales centralizadas por sí o predominaban las fuerzas liberales, descentralizadas y federalistas por su propia esencia". Así fue como la lucha se polarizó en torno a: federalismo-centralismo, formas cada una de las cuales, constituyen instrumentos en la resolución de la contienda.<sup>132</sup>

Los Estados defendían la forma federal y aprovechaban toda coyuntura para tratar de avanzar en otros aspectos; y así lo hicieron algunos, sobre todo en lo que toca a las relaciones Estado Iglesia. Además, las clases medias dispersas por el país por una parte, y los jefes militares y el clero que constituyen fuerzas centralizadas y centralizantes, por la otra, representaban las tendencias anti-federalistas.

De cualquier manera, creemos que ha quedado ya asentado que el origen de nuestro federalismo no es, en manera alguna, una simple imitación extralógica del federalismo norteamericano, y en ello hemos visto coincidir a tratadistas de la estatura intelectual de Edmundo O'Gorman, Ignacio Burgoa, Jesús Reyes Heróles, Manuel Herrera y Lasso y Mario de la Cueva; <sup>133</sup> el federalismo mexicano nació, lo hemos ya dicho, a causa fundamentalmente de la realidad política del país, como un grito de libertad de las provincias en contra del absolutismo que venía del centro. Igualmente influyeron las corrientes intelectuales, tanto de Rousseau,

---

<sup>132</sup> Jesús Reyes Heróles. *Ob. Citada. Tomo II. Pág. 31.*

<sup>133</sup> Manuel Herrera y Lasso. *Centralismo y Federalismo, En: Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. México, 1967. Tomo II. Pág. 605.*

Montesquieu y la Constitución norteamericana, como Rocafuerte, Ramos Arizpe, Prisciliano Sánchez, Francisco García. Creemos que pueden adoptarse dos frases de Reyes Heróles: la primera: "el federalismo del Acta Constitutiva (que pasó a la Constitución Federal) no era desunir lo unido, sino mantener ligado lo que estaba desunido". y la segunda; refiriéndose a Ramos Arizpe y parafraseando al autor argentino Francisco Ramos Mejía que hablaba de su propio federalismo: "... de no haber existido la forma del federalismo norteamericano probablemente habría determinado por inventarlo".<sup>134</sup>

## **5.- LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.**

Definitivamente hacia el centralismo, por Ley de 22 de septiembre de 1835, el Congreso dejó suspensos los artículos del Acta Constitutiva, de la Constitución Federal, y del Reglamento interior del congreso en lo que toca a la división interna de las Cámaras. El 3 de octubre de 1835, dictó medidas que de hecho suprimieron los principios federales y establecieron un régimen centralista, subordinando a los gobiernos al Poder Central y suprimiendo las legislaturas de los Estados dejando en su lugar "Juntas Departamentales" como medidas principales. Dejéronse subsistentes jueces y tribunales de los Estados, mientras no se expidiera una ley que organizara ese ramo.<sup>135</sup> El 23 de octubre de 1835 se expidieron las bases para la nueva Constitución, abandonándose la denominación "Estados" y substituyéndose por la de "Departamentos". El 7 de noviembre la convención de Austin declara al pueblo de Texas en guerra con el gobierno de México, aduciendo el rompimiento del pacto federal y proclamando su independencia absoluta el 2 de marzo de 1836. A causa de la captura de Santa Ana en Texas, se firma el tratado de Velasco

<sup>134</sup> *José Reyes Heróles. Ob. Citada. Tomo I. Pág. 367.*

<sup>135</sup> *Manuel Dublan y José María Lozano. Legislación Mexicana. México 1876. Tomo III Pág. 75*



el 14 de mayo, retirándose las tropas mexicanas de territorio de Texas.<sup>136</sup> Es en este año, que el gobierno español, a través del ministerio Calatrava, reconoció la independencia de México. El régimen centralista se establece definitivamente con la expedición de las llamadas Siete Leyes Constitucionales el 30 de diciembre de 1836.

Estas Leyes estaban estructuradas en el orden siguiente: la Ley Primera, de los "Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República", que trataba lo relativo a nacionalidad, naturalización y ciudadanía, y a los derechos y obligaciones de los mexicanos. La Ley segunda, organización de un supremo poder Conservador". La Tercera Ley, "Del Poder Legislativo, de sus miembros, y de cuanto dice relación a la formación de las Leyes", que trataba lo relativo a las Cámaras de Diputados y Senadores y a la Diputación Permanente. La Cuarta Ley trataba todo lo relativo a la "Organización del Poder Ejecutivo", incluyendo lo referente a un consejo de gobierno y al Ministerio. La Quinta Ley, se ocupaba "Del Poder Judicial de la República Mexicana", que trataba lo relativo a la organización de la Suprema Corte de Justicia y la de los Tribunales superiores de los departamentos y de los jueces subalternos de primera instancia. La Sexta Ley trataba de la "División del Territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos". La Séptima Ley se ocupaba de las "Variaciones de las Leyes Constitucionales".

Con el centralismo, los principales cambios además de la legalización de la dictadura, consistieron en llamar a los Estados "Departamentos". Desapareció el Distrito Federal, incorporándose al Departamento de México. El Territorio de Aguascalientes fue erigido en Departamento. Tlaxcala se agregó al Departamento de México y Colima al de Michoacán. Nuevo México es erigido en Territorio en Departamento. Se separan como dos departamentos

---

<sup>136</sup> Edmundo O'Gorman. *Ob. Citada*, Págs. 67-72.

diferentes Coahuila y Texas, aunque de hecho ya no se tenía control sobre este último.<sup>137</sup> Igualmente, las Californias, Alta y Baja, se erigen cómo un sólo departamento.

La Sexta Ley, que como hemos visto, trata lo relativo a la división del territorio de la República y al gobierno interior de los pueblos, contiene algunas disposiciones particularmente importantes para nuestro estudio. El artículo 1 dice: La República se dividirá en departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas. Los departamentos se dividirán en distritos y éstos en partidos". Esta disposición se refiere a las Bases Constitucionales de 15 de diciembre de 1835. El artículo 2 dejaba al primer congreso constitucional la obligación de hacer, durante su segundo año de sesiones, la división del territorio en departamentos por una ley, que será constitucional.

El artículo 3 facultaba a las juntas departamentales para realizar la división correspondiente de su respectivo departamento sujeto a la aprobación del Congreso.

El artículo 4 dice: "El gobierno interior de los departamentos estará a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno central".

El Artículo 5 complemento del anterior establecía: "Los gobernadores serán nombrados por éste a propuesta en terna de las juntas departamentales, sin obligación de sujetarse a ella en los departamentos fronterizos, y pudiendo devolverla una vez en los demás. Los gobernadores durarán ocho años, pudiendo ser reelectos". El artículo 9 señalaba que en cada departamento habría una junta llamada departamental, compuesta de siete individuos, elegidos, de acuerdo con el artículo 10 por los mismos electores que han de nombrar a los diputados para el Congreso, al

---

<sup>137</sup> Edmundo O'Gorman. *Ob. Citada*. Págs. 78-79.

día siguiente de nombrados éstos; habría además siete suplentes nombrados en igual forma, y su periodo, de acuerdo con el artículo 11 sería de cuatro años. Entre las atribuciones más importantes de las juntas departamentales, relacionadas con nuestro objeto a consideración, se encuentran las contenidas en las fracciones XI, XII y XIII del Artículo 14 de la Sexta Ley que venimos tratando y que dicen: "XI. Hacer las elecciones de Presidente de la República, miembros del supremo poder conservador, senadores e individuos de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, según está prevenido en las respectivas leyes constitucionales". XII. Proponer al gobierno general terna para el nombramiento de gobernador". XIII Ejercer, en unión de éste, la exclusiva de que hablan los artículos 12 y 22 de la Quinta Ley Constitucional, en el nombramiento de los magistrados y jueces".<sup>138</sup>

A este respecto dice Justo Sierra: "lo que domina todo el periodo del centralismo es el temor de una guerra con los Estados Unidos". Los territorios del Norte de la República se encontraban a grandes distancias del centro de la organización política de México, nuestra población era inamovible en su mayor parte y escasa en el resto. La concesión que dió origen a la colonización americana en Texas, fue la realizada en favor de Austin para establecer trescientas familias católicas, y pronto Texas fue un grupo de activísimas colonias americanas. En 1833, Texas se había declarado él mismo, desligado de Coahuila. Zavala llevó a Texas la noticia del advenimiento del centralismo, y los colonos, siguiendo sus incitaciones y las de Austin, decidieron separarse de México y declararse independientes, seguros del apoyo de los Estados Unidos. El mismo Maestro Sierra dice: "La ruptura del pacto federal dió a la separación que habría acontecido tarde o temprano, un estricto carácter legal". Los separatistas se apoderaron de San Agustín y fueron armados por los norteamericanos, sin embargo, el ejército mexicano recorrió triunfante parte del suelo texano, pero las actividades de Santa Anna, que al decir de

---

<sup>138</sup> *Felipe Tena Ramírez, Ob. Citada, Págs. 239-242.*

Justo Sierra, fusilaba a los prisioneros, asolaba los campos e incendiaba las poblaciones, provoca la ira de los norteamericanos y un sentimiento favorable a los texanos, además, su temeridad lo llevó al desastre de San Jacinto, siendo ahí destruída su columna y él, hecho prisionero.<sup>139</sup>

Consolidado el centralismo, por el año de 1837 se produce un levantamiento en favor de la federación en San Luis Potosí, que resultó sofocado con grandes sacrificios financieros y humanos; sin embargo, el pronunciamiento cundió en diversas partes; Yucatán separado, Sonora alzado en armas, Nuevo México invadido. A todo esto se agregó una guerra injusta con Francia que debilitó aún más a México ante el inminente choque con los Estados Unidos. Mediante la mediación de Inglaterra se consiguió la paz con Francia aunque se tuvo que pagar lo que no se debía. En la tentativa contra Veracruz por otra parte, Santa Anna perdió una pierna, pero reconquistó la simpatía popular.<sup>140</sup>

El 28 de septiembre de 1841 tras una serie de revueltas son expedidas las Bases de Tacubaya, las cuáles establecían que el General en Jefe, es decir, Santa Anna, nombraría una junta de personas que a su vez eligiera presidente provisional, quien tendría "todas las facultades necesarias para la organización de todos los ramos de la administración pública; además, debía también convocar a un nuevo congreso, "el que facultado ampliamente se encargará de constituir a la nación, según mejor le convenga.

El 10 de abril de 1842 se realizan las elecciones para el nuevo Congreso Constituyente, siendo favorable el resultado a los liberales, moderados en su mayoría y puros en menor número. Santa Anna, al enterarse de este resultado, ordenó poco antes de iniciarse las sesiones: que los

---

<sup>139</sup> *Justo Sierra. Ob. Citada. Págs. 211-216.*

<sup>140</sup> *Justo Sierra. Ob. Citada. Págs. 216-219.*

diputados juraran la observancia de las Bases de Tacubaya, presentándose entonces una diferencia entre asamblea y gobierno que se resuelve finalmente con la aceptación del juramento por la casi totalidad de los diputados, entendidos de que las Bases no los comprometan más que a ocuparse en la Constitución el 10 de junio de ese año, se efectuó la sesión de apertura en la que, Santa Anna pronunció un discurso declarándose inconforme con el sistema federal. El presidente del Congreso, Espinosa de los Monteros afirmó en su contestación que "en el sistema representativo popular no hay ni puede haber otro órgano legítimo de la voluntad nacional que el que la nación misma designa y autoriza con sus especiales mandatos para representar su soberanía". La Comisión de la Constitución quedó formada por Antonio Díaz de Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez, Pedro Ramírez, Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octavio Muñoz Ledo. El proyecto de Constitución fue leído en el Congreso, así como el voto particular que representaron los tres miembros citados en último término.<sup>141</sup>

Ambos proyectos coincidían en aceptar como forma de gobierno la republicana, popular y representativa; sin embargo el proyecto presentado por la minoría agregaba la palabra federal, la cual se consideró por la mayoría como impropia y peligrosa; el proyecto mayoritario fue declarado sin lugar votar por 41 votos contra 35, volviendo a la Comisión el 14 de octubre.

---

<sup>141</sup> Felipe Tena Ramírez. *Ob. Citada. Págs. 304-305.*

## 6.- LAS BASES ORGANICAS DE 1843.

El 3 de noviembre de 1842, un nuevo proyecto de constitución y el cuál es considerado como una transacción entre las corrientes opuestas, inclinándose su discusión el 14 del mismo mes. Los conservadores y la prensa del gobierno atacaron el proyecto en virtud de que sólo prohibía el ejercicio "público" de religiones distintas de la católica, lo que implícitamente permitía el culto privado de las mismas. El mencionado proyecto también es atacado por que declaraba libre la enseñanza privada y por que autorizaba la libertad de imprenta con la única limitación de los ataques "directos" al dogma y a la moral. El gobierno se manifestó abiertamente en contra del Congreso, lo que provocó un pronunciamiento en Huejotzingo, levantándose un acta el 11 de diciembre, desconociendo al Congreso. Ante esa situación, varios Departamentos pidieron el desconocimiento del Congreso, el nombramiento de una junta de notables para formar un estatuto provisional y el reconocimiento de Santa Anna como presidente. La guarnición de la capital se declaró en el mismo sentido y el 19 de diciembre el presidente Bravo desconoció al Congreso que discutía el artículo 70 de los 158 que el proyecto contenía.<sup>142</sup>

El 6 de enero de 1843 instalada la Junta Nacional Legislativa nombrada por Nicolás Bravo, acordó expedir una Constitución y no formular únicamente bases constitucionales. El 8 de abril se comienza a discutir el proyecto, aprobándose casi siempre sus artículos por unanimidad. Las Bases de Organización política de la República Mexicana fueron sancionadas por el Presidente Antonio López de Santa Anna, que había vuelto, el 12 de junio de 1843 y publicadas el día 14 del mismo mes.<sup>143</sup>

---

<sup>142</sup> Felipe Tena Ramírez. Ob. Citada. Pág. 306.

<sup>143</sup> Felipe Tena Ramírez. Ob. Citada. Pág. 403.

Las Bases Orgánicas de 1843, obra de la llamada Junta Nacional Legislativa de tinte centralista por excelencia, que sancionó Santa Anna como Constitución fueron - dice Emiliano Rabasa - "aquel atentado cínico en que se habían omitido hasta las más groseras formas con que se finge al de democracia, cuando hay siquiera el pudor de la hipocrecfa o una asombra de respeto a la dignidad de la nación", y agrega: "La carta de 1843 es un absurdo realizado: es el despotismo constitucional. En ella, el gobierno central lo es todo apenas los departamentos tienen atribuciones de administración municipal, y todo el gobierno central está en manos del Ejecutivo. El Congreso se compone de una Cámara de Diputados designados por los electores terciarios, que lo fueron por los secundarios y sólo éstos por el pueblo, y una Cámara de Senadores designados por los poderes públicos y las asambleas de departamento; pero entre ciertos grupos salientes, con quienes trata de crearse una casta privilegiada, y en la que figuran muy principalmente los generales y los obispos. Así y todo, el Congreso queda casi anulado por el veto extraordinario que corresponde al presidente, en tanto que el Poder Judicial viene también a sus manos por las directas y gravísimas facultades que tiene respecto a los tribunales supremos".<sup>144</sup>

Las Bases Orgánicas establecían un régimen centralista, denominado a las partes integrantes de la nación "Departamentos". Según el artículo 1o., la forma de gobierno era representativo y popular. Su artículo 2o. hablaba del territorio de la República en forma muy vaga, diciendo que este comprende lo que fue antes virreinato de la Nueva España, capitánfa general de Yucatán, comandancias de las antiguas provincias internas de Oriente y Occidente, Baja y Alta California y las Chiapas, con los terrenos anexos e islas adyacentes, en ambos mares. Según el artículo 3o., el número de los Departamentos y sus límites serían arreglados definitivamente por una ley, continuando como se encuentran mientras tanto. Las Californias y

<sup>144</sup> Emilio Rabasa. *La Constitución y la Dictadura*. Editorial Porrúa. México 1956. Págs. 11-12.

Nuevo México podían ser administrados con sujeción más inmediata a las supremas autoridades que el resto de los Departamentos, si así pareciere al Congreso, pudiendo hacerse lo mismo con cualquier punto litoral en que fuere necesario. El artículo 4o. denominaba "territorios" a los puntos administrados con su sujeción mayor. Respecto al gobierno interior de los Departamentos, en el Título VII, artículo 131, se establece que cada Departamento tendría una asamblea con un número de vocales que decidieran las juntas departamentales. Cada Departamento tendría un Gobernador nombrado por el Presidente de la República a propuesta de las asambleas departamentales, con una duración de cinco años, de acuerdo con el artículo 136. El artículo 146 establecía respecto al Poder Judicial, que en cada Departamento habría tribunales superiores de justicia y jueces inferiores. Estas bases no concedían participación alguna a los Departamentos en el procedimiento para su modificación.<sup>145</sup>

## **7.- LAS BASES ORGANICAS DE 1847.**

En enero de 1846, siendo designado Paredes como presidente, expide la convocatoria para el Congreso Nacional extraordinario con funciones de constituyente. Tras una serie de derrotas ante los norteamericanos, la guarnición de Guadalajara desconoció a Paredes y llamó a Santa Anna; en México el 4 de agosto de 1846 Mariano Salas se pronunció en la Ciudadela derrocando a Paredes, convocando a un nuevo Congreso Constituyente conforme a las leyes electorales de 1824 y pidiendo el regreso de Santa Anna.<sup>146</sup> Así, y mediante un decreto del gobierno provisional, es restaurada la vigencia de la Constitución de 1824, "haciendola regir mientras la nueva representación Nacional expedía la suya."<sup>147</sup>

<sup>145</sup> Felipe Tena Ramírez. *Ob. Citada. Págs. 406-435.*

<sup>146</sup> Justo Sierra. *Ob. Citada. Págs. 232-239.*

<sup>147</sup> Emilio Rabasa. *Ob. Citada. Pág. 13.*



La Comisión de Constitución se integró con Espinosa de los Monteros, Rejón, Otero, Cardoso y Zubieta. El 5 de abril, Rejón, Cardoso y Zubieta, constituidos en mayoría de la comisión, declararon sus temores de que ante la invasión norteamericana pudiera quedar el gobierno inconstituido, proponen que sea declarada como única Constitución legítima del país a la de 1824. En esa misma fecha Mariano Otero presentaba su voto particular proponiendo las reformas que considera convenientes y que deberían realizarse inmediatamente. El 16 de abril el Congreso rechazó el dictamen de la mayoría, iniciándose la discusión únicamente del voto particular de Otero. Con algunas adiciones y modificaciones, es aprobado el voto particular, llamado Acta de Reforma, jurándose el 21 de mayo de 1847.<sup>148</sup> Dicha Acta de Reformas establecía que los Estados de la Federación serían los expresamente determinados por la Constitución de 1824 y los que conforme a ella fueron formándose con anterioridad. Con ello pues, se restableció la vigencia de la Constitución de 1824 por algunos años más.

"El sistema de república federal subsistió hasta el año de 1853, en que nuevamente hizo acto de presencia la figura del dictador Santa Anna. El 22 de abril de aquel año, dictó el déspota unas "Bases para la administración de la República", en virtud de las cuales, todo el poder quedó concentrado en sus manos".<sup>149</sup>

---

<sup>148</sup> Felipe Tena Ramírez. *Ob. Citada. Págs. 440-441.*

<sup>149</sup> Mario de la Cueva. *La Constitución. Págs. 1261.*

## **8.- EL FEDERALISMO EN LA CONSTITUCION DE 1857.**

Reunido el Congreso Constituyente, que había iniciado su apertura de sesiones el 18 de febrero de 1856, el presidente Comonfort expidió el estatuto orgánico provisional de la república mexicana. La expedición del citado estatuto, despertó una viva oposición de los liberales por considerarlo de tendencia centralistas el cual solamente tuvo vigencia teórica que desapareció con la promulgación de la Constitución de 1857.<sup>150</sup>

El Maestro de la Cueva refiriéndose al Plan de Ayutla dice: "La guerra de independencia de 1810 fue la rebelión de un pueblo y del hombre americano en contra de un conquistador extranjero, cuya misión se perdió en los tres siglos de la colonia; la Revolución de Ayutla - dice el Maestro Mario de la Cueva - 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 así mismo y su carencia de escrúpulos. Y fue sobre los datos anteriores y en ejecución de ellos, la defensa de la libertad y de la dignidad humana", la Revolución de Ayutla fue la toma de conciencia del pueblo mexicano en su afán de liberarse de las potencias sociales que lo asfixiaban por una parte, y por la otra, con igual o mayor importancia: de la iglesia, ante la negación por parte de ésta, del respeto a la libertad y dignidad del hombre; y esto tuvo que ser así, porque nuestro país, sigue diciendo el Maestro: "... quería ser para siempre libre, quería ser dueño de su destino, quería dejar de ser la propiedad o la cosa de las potencias sociales"... quería como dirían los juristas, ser persona"<sup>151</sup>

<sup>150</sup> Jorge Carpizo. *La Constitución*. Pág. 295.

<sup>151</sup> Mario de la Cueva. *Ob. Citada*. Págs. 1265-1266.

El Plan de Ayutla estaba formado por una introducción en que se exponían las razones por las que se expedía el Plan que eran fundamentalmente los abusos cometidos por Santa Anna y sus esbirros en contra del pueblo, tanto por la opresión y restricción de libertades, como por las excesivas cargas tributarias a un pueblo pobre y los insolentes despilfarros de los fondos públicos obtenidos; así como las pérdidas territoriales sufridas bajo sus gestiones y la amenaza que sobre la independencia del país se veía. A continuación se exponían nueve puntos, en ellos se desconocía a Santa Anna (1°); el 2° punto establecía: "cuando éste haya sido adoptado por la mayoría de la Nación, el General en jefe de las fuerzas que lo sostengan, convocará un representante por cada Estado y Territorio, para que reunidos en el lugar que estimen conveniente, elijan al Presidente Interino de la República, y le sirvan de Consejo durante el corto periodo de su encargo". El texto del punto 4°, de Plan, tenía una tendencia federalista, ya que además de hablar de "Estados" y "Territorios", establecía que el Jefe de las fuerzas de cada Estado que se adhiere al Plan, debía junto con otras siete personas elegidas por él mismo, acordar y promulgar un Estatuto provisional que requiera en cada Estado, salvaguardando la unidad e independencia de la Nación. Su punto 5° establecía que el Presidente Interino convocaría a un Congreso extraordinario conforme a las bases de la ley relativa de 1841, que se ocupara de constituir a la Nación "bajo la forma de república representativa popular".<sup>157</sup>

La Comisión que elaboró el proyecto de Constitución de 1857 y la cual presidió Ponciano Arriaga, consagró el régimen federal en el artículo 46 del proyecto y 40 de la Constitución al establecer: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, federativa, 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, para todo lo relativo a los intereses comunes y nacionales, al

---

<sup>157</sup> Felipe Tena Ramírez. *Ob. Citada. Págs. 402-404.*

mantenimiento de la Unión, y a los demás objetos expresados en la Constitución". A partir de ese momento en que se implanta el federalismo, dice Ignacio Burgoa: "quedo proscrito de la historia política de nuestro país toda tendencia centralista. La adopción del régimen federal en la Constitución de 1857 selló para siempre las viejas luchas, más de partido que ideológicas, entre sus propugnadores y los grupos adictos al llamado centralismo, liquidando así una de las etapas efervescentes de la vida pública mexicana".<sup>153</sup>

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana en su artículo 1o. establecía que "la nación mexicana es y será siempre una sola, indivisible e independiente. El artículo 2o. disponía: "El territorio nacional continuará dividido en los mismos términos en que lo estaba al reformarse en Acapulco el Plan de Ayutla". Esto es, queda pendiente el problema relativo a la forma de gobierno que habría de adoptarse, dejándolo a la Constitución. Sin embargo el artículo 114 establecía: los gobernadores de los Estados y Distritos, y los jefes políticos de los territorios, serán nombrados por el Presidente de la República, deberán ser mexicanos por nacimiento o por naturalización y tener 30 años de edad, es decir consagraba una de las características naturales del centralismo y por lo mismo opuestas al régimen federal; lo que trajo como consecuencia que se lanzaran en contra de Comonfort y del Estatuto infinidad de ataques. El Diputado Escudero llegó a decir que dejaba a los Estados "Reducidos a una vergonzosa tutela, que se opondrá a su buena administración y progreso respectivos..." en defensa del sistema federal dijo: "no es posible que un sólo gobierno conozca todas las exigencias, todas las necesidades y todos los medios de satisfacerlas en una inmensa multitud de pueblos de diversos hábitos y costumbres, de distintos elementos, porque no es posible que un sólo gobierno tenga tiempo para resolver y

---

<sup>153</sup> Ignacio Burgoa. *Ob. Citada.* Pág. 177.

despachar con la debida oportunidad un cúmulo de negocios que vendrían hasta México desde muy largas distancias en todos los ramos de la administración".<sup>134</sup>

Los debates del Congreso registraron diferencias entre moderados y puros en materia de federalismo. En la sesión de 8 de julio de 1856, el ministro Luis de la Rosa, en nombre del gobierno, expresó las siguientes ideas, según las interpretó Francisco Zarco: "con respecto a la federación pregunta el señor ministro si la comprendemos o no, y cuenta que, cuando visitó los Estados Unidos, examinó las instituciones de aquel pueblo, exclamo: O ésta no es federación, o los mexicanos jamás la hemos comprendido. Cree que la comisión hace la misma confesión en su parte expositiva, examina cuál es el gran principio de la federación, combate la soberanía de los Estados, que bien pueden llamarse soberanos, si esto los lisonjea, como halaga a los particulares un título de nobleza; pero, en realidad, no pueden serlo. La soberanía de los Estados sólo puede existir en Alemania, donde cada uno de ellos es una entidad política separada; pero donde ha de haber un gobierno nacional sólo puede tener los Estados independencia en su orden interior; la soberanía producirá nacionalidades parciales que, no pudiendo vivir como los de Alemania, se perderan en la anarquía como Centroamérica, donde un puñado de filibusteros profana hoy el territorio".<sup>135</sup>

Respecto a la organización de los Estados, el Gobernador de Nuevo León por decreto del 19 de febrero de 1856, había declarado unida a dicha entidad, con la de Coahuila. El 15 de abril, fueron suspendidos los efectos del decreto por el Ejecutivo, reconstituyendo a Coahuila como

---

<sup>134</sup> Francisco Zarco. *Historia del Congreso Constituyente de 1857. México 1857. Tomo I Pág. 372.*

<sup>135</sup> Francisco Zarco. *Ob. Citada. Pág. 478.*

entidad separada. Sin embargo, es aprobada la unión en sesión de 15 de Septiembre de 1856, tras prolongados debates que se dieron al respecto.<sup>156</sup>

En sesión de 9 de diciembre del mismo año, fue aprobada la erección en Estado, el antiguo Territorio de Colima por unanimidad de 82 votos; así como también, la erección en Estado, el Territorio de Tlaxcala por 75 votos a favor por 13 en contra.<sup>157</sup> En la sesión del siguiente día se aprobó la creación del Distrito Federal en Estado del Valle de México, previo el traslado a otra parte de los Poderes Federales; habiéndose aprobado el primer punto por 60 votos contra 30, en tanto que el segundo, y tras prolongadas discusiones en que se llegó a decir que la Ciudad de México era nefasto para las actividades del Gobierno Federal, fue aprobado por 48 votos contra 38.<sup>158</sup>

La Constitución de 1857 en su artículo 127 concedió a las entidades federativas, particulación en el procedimiento de reformas a la Constitución Federal, en los siguientes términos: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.<sup>159</sup>

---

<sup>156</sup> Francisco Zarco. *Ob. Citada*, Tomo II. Págs. 306 y siguientes.

<sup>157</sup> Francisco Zarco. *Ob. Citada*, Tomo II. Pág. 648.

<sup>158</sup> Francisco Zarco. *Ob. Citada*, Tomo II. Págs. 657-663.

<sup>159</sup> Felipe Tena Ramírez. *Leyes Fundamentales...* Pág. 627.

"El régimen federal estatuyó en la Constitución de 1857 dice - Ignacio Burgoa - 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, 1869, respectivamente, y establecimiento del Senado en noviembre de 1874, organismo a través del cual las entidades federales participan directamente en la expresión de la voluntad nacional"; más adelante señala el Maestro que "bajo la vigencia de la Constitución de 1857 la unidad del Estado mexicano fue cada vez más compacta, sin perder su forma federal".<sup>160</sup>

Si bien es cierto que la Constitución de 1857 consagró definitivamente el federalismo, y que el centralismo jamás volvió a aparecer en la vida institucional de nuestro país, en la realidad durante el periodo gubernamental del presidente Porfirio Díaz, el federalismo fue seriamente afectado, ya que aún cuando se decía que la autonomía de los Estados era respetada, y que el pueblo de cada una era quien libremente elegía a sus gobernantes en realidad estos eran impuestos a voluntad del Presidente de la República, por lo que, como dice el Maestro Burgoa, "Bajo el Porfiriato, México fue, de hecho, un Estado central".<sup>161</sup>

Sin embargo, como dice el Maestro Jorge Carpizo: "El pensamiento de 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".<sup>162</sup>

---

<sup>160</sup> Ignacio Burgoa. Ob. Citada. Págs. 178-179.

<sup>161</sup> Ignacio Burgoa. Ob. Citada. Págs. 180.

<sup>162</sup> Jorge Carpizo. *La Constitución Mexicana de 1917*. Pág. 296.

## **9.- EL FEDERALISMO EN LA CONSTITUCION DE 1917.**

Hemos visto que en la Constitución de 1857 quedó consagrado el régimen de gobierno federal en forma definitiva y que en lo esencial el artículo 40 pasó integró a la Constitución de 1917, y de la cual nos ocuparemos enseguida a fin de encontrar su naturaleza jurídica.

A este respecto el Maestro Jorge Carpizo, afirma que la tesis asentada por la Constitución Mexicana de 1917 sobre el federalismo, la encontramos en sus artículos 40 y 41. En el primero de los preceptos citados, encuentra que: "El sistema federal en México es una decisión fundamental del orden jurídico de Anáhuac es una de sus columnas, es parte de la esencia de la organización política". El artículo 40 establece: "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". Y el artículo 41 dice: "El pueblo ejere su soberanía por medio de los poderes de la unión en los casos de la competencia de estos y por los de los Estados, en lo que toca en su régimen interiores, en los términos respectivos establecidos por la presente constitución federal y los particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal". El Estado Federal mexicano de acuerdo con estos artículos, está compuesto por la federación y por las entidades federativas, siendo ambos órdenes jurídicos, soberanos dentro de la esfera de su competencia.

Ahora bien, la Constitución General impone a las constituciones de los estados la obligación de respetar ciertos principios básicos de conformidad con lo establecido por el artículo 115 que dice: "Los estados adotarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre"; es decir, las constituciones locales no



podrán estar en contravención con lo prevenido en la ley fundamental ya que como dice Jorge Carpizo: "representa la unidad del estado federal"; así pues, los artículos 40 y 115 constitucionales marcan esencialmente sigue diciendo el maestro de derecho constitucional una "identidad y conciencia de decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas"; esta es una de las cosas que caracteriza el estado federal en México.<sup>143</sup>

Consideramos que el texto del artículo 40 de la Constitución es erróneo en cuanto trata de definir y explicar al estado federal como formado por dos entidades soberanas: la federación y las entidades federativas; cosas totalmente falsas, ya que si hemos entendido el concepto de soberanía como indivisible, resulta imposible jurídicamente que éste se halle compartido entre dichos órdenes jurídicos al mismo tiempo; es decir, al encontrarse ambos formando parte de la unidad, pues como sabemos el único soberano es el pueblo considerado en su totalidad. Concebido así el estado federal podemos afirmar que en las entidades federativas no existe tal soberanía, sino que más bien, estas poseen una autonomía constitucional, lo cual les permite darse su propia constitución; además, están en la posibilidad de elegir y nombrar libremente a su gobernante.

"El poder del estado federal, único en sí, que es la unidad del orden jurídico está representado en la constitución, y se divide en dos campos, se descentraliza, se descompone en dos órdenes delegados de igual jerarquía: el federal y el de las entidades federativas. El poder no se encuentra físicamente en el centro, sino también en las provincias, las que tienen facultad de decisión política en la esfera de su competencia"; dicha facultad tiene su fundamento en el artículo 41, el cual establece también una supremacía en la constitución del estado federal.<sup>144</sup>

---

<sup>143</sup> Jorge Carpizo. *Sistema Federal Mexicano*. En: *Sistemas Federales del Continente Americano*. INAH y F. C. E. México 1972. Págs. 473-474.

<sup>144</sup> Jorge Carpizo. *Ob. Citada*. Pág. 475.

Del examen realizado pensamos que de la tesis acentada por la constitución mexicana de 1917 sobre la naturaleza jurídica del estado federal es equivocada, en cuanto que parte de la noción de soberanía para explicarla, ya que siendo así, dicha soberanía queda compartida entre la federación y las entidades federativas, lo que no resulta posible; sin embargo, como dice Carpizo: "En la realidad es intrascendente que nuestra constitución asiente una tesis errónea de la naturaleza jurídica del estado federal, como intrascendente es que se admita o no que la idea de descentralización política se encuentra en los postulados del artículo 41 constitucional".<sup>165</sup> El citado artículo establece el principio de la división de competencias en el Estado Federal.

A este respecto podemos señalar la que sostiene Ignacio Romerovargas Iturbide y Agustín Cué Cánovas en el sentido de que el federalismo mexicano está relacionado íntimamente con la organización política y social de los pueblos prehispánicos.

Según Romerovargas, en su obra "La Organización Política de los Pueblos de Anáhuac", el federalismo consiste principalmente en "una organización vinculada a la distribución territorial y a las actividades económicas y políticas de un país, para la satisfacción de todos y cada una de las autonomías territoriales reconocidas por el Estado", correspondiendo en México originariamente a las instituciones prehispánicas; el federalismo mexicano dicen estos autores, se encuentra en la federación de los Estados indígenas de la parte central del país y los cuáles constituyeron las alianzas de Tenochtitlan-Tetzucoco-Tlacopan y Tlaxcala-Cholula-Huejotzingo; sin embargo, pensamos que no se trata de ninguna federación, sino más bien de una confederación de Estados indígenas que se unían para fines de defensa común en contra de los ataques de otras organizaciones o reinos indígenas. Según Romerovargas Iturbide, el germen del federalismo en México se encuentra representado en el Calpulli, cuando dice: "El calpulli

---

<sup>165</sup> Jorge Carpizo. Ob. Citada Pág. 476.

representa en nuestra historia, una tradición viva y continua de nuestro sistema federal en uno de sus elementos fundamentales (el municipio)".<sup>166</sup>

Siguiendo el pensamiento de Fray Servando Teresa de Mier, el tratadista mexicano Serafín Ortíz Ramírez refiriéndose a este problema, considera entre otras cosas que la adopción de la forma federal en nuestro país no tuvo ninguna razón de ser, y que por tanto, solamente se trató de una simple imitación del sistema norteamericano, ya que -según este autor- las condiciones políticas y sociales de México en ese tiempo no eran propicias, y además totalmente diferentes a las que se presentaron en los Estados Unidos de Norteamérica, pues "...para crear la federación se necesitaban Estados, no habiéndolos, la federación los creó, y a un pueblo totalmente ayuno de principios cívicos y políticos lo dotó de un golpe, de un gobierno democrático con carácter federativo. Las provincias elevadas respectivamente a la categoría de Estados no se dieron cuenta de su nueva situación y el pueblo no supo que hacer con la nueva forma de gobierno que se le daba, acostumbrado como estaba durante tres siglos, sólo a obedecer, y a dejar que la autoridad estuviera en manos del Rey y de su representante".

El Constituyente de 1824 quiso dotar al pueblo mexicano de una Constitución esencialmente idéntica a la norteamericana, y que según Ortíz Ramírez: "para realizar este insuperable propósito tuvo que fundar un gobierno federal, sobre bases que no existían, creando e implantando la democracia"; y agrega: felizmente tuvo un pueblo dócil a la voz del deber, y un modelo que imitar en la República floreciente de nuestros vecinos del Norte. Felizmente conoció que la Nación mexicana, sólo intentaba sacudir la obediencia pasiva y entrar en la discusión de sus intereses, derechos y obligaciones".<sup>167</sup>

---

<sup>166</sup> Agustín Cua Cdnovas. *El Federalismo Mexicano*. México, 1960. Págs. 11-14.

<sup>167</sup> Serafín Ortíz. *Derecho Constitucional Mexicano*. México 1960. Págs. 279-280.

La opinión de Ortíz Ramírez, es pues, de que en nuestro país no se dieron las condiciones necesarias para que se implantara el régimen de gobierno federal, acudiendo a las siguientes razones: "Los Estados no existían, y para crear, en 1824 el Estado Federal (un absurdo) primero se creó la federación y luego los Estados que deberían integrarlo".<sup>168</sup>

Para el Maestro Ignacio Burgoa, el federalismo en México se inspiró en las ideas políticas plasmadas en la Constitución de Cádiz de 1812, las cuales se vieron frustradas en el Plan de Iguala y reivindicadas en el Acta Constitutiva y finalmente consagradas en la Constitución de 4 de octubre de 1824, "misma que no fue sino la obligada consecuencia de las luchas que empuñaron las provincias para reconquistar y mantener su autarquía";<sup>169</sup> por su parte, Reyes Heróles nos dice: "El federalismo del Acta Constitutiva (que paso a la Constitución Federal) no era desunir lo unido, sino mantener ligado lo que estaba desunido."<sup>170</sup>

El principio de descentralización se manifestó principalmente al crearse las diputaciones provinciales en la Constitución gaditana de 1812; por otra parte, como dice el Maestro Jorge Carpizo, la forma federal en México sirvió para unir lo que se estaba desunido, y como prueba de ello, señala el caso de algunas provincias como Oaxaca, Guadalajara y Zacatecas que habían declarado su separación de México y que para su reincorporación imponían como condición la implantación del federalismo.<sup>171</sup>

<sup>168</sup> *Serafín Ortíz Ramírez. Ob. Citada Pág. 283.*

<sup>169</sup> *Ignacio Burgoa. Ob. Citada. Pág. 165.*

<sup>170</sup> *Jesús Reyes Heróles. Ob. Citada. Tomo I Pág. 358.*

<sup>171</sup> *Jorge Carpizo. LA Constitución de 1917. Pág. 291.*

Así pues, hemos visto que la primera tesis aquí expuesta, cree haber encontrado el fundamento de la federación mexicana en la organización de los pueblos prehispánicos, mientras que la segunda, es en el sentido de que el régimen federal en México sólo fue consecuencia de una imitación extralógica del sistema norteamericano y que además, solamente sirvió para desunir lo que estaba unido.

Consideramos que la primera y segunda tesis son erróneas, en virtud de lo que ya se ha dicho al respecto; pues como acertadamente afirma el maestro Jorge Carpizo: "la esencia del sistema federal respondió a una necesidad, porque si la solución federal no se hubiera implantado, México, probablemente, se hubiera balcanizado. Así es que el régimen federal sirvió para unir lo que se estaba desunido",<sup>172</sup> y no como se ha pretendido hacer ver por los teóricos de Derecho Constitucional que niegan toda posibilidad de una existencia de condiciones propicias para la adopción de la mencionada forma de organización estatal en nuestras instituciones jurídico-políticas. Así pues, podemos decir, que la forma federal fue la solución que no podía hacerse esperar en el Acta Constitutiva y más tarde consagrada en la Constitución Federal de 1824, como resultado de una consecuencia necesaria de la realidad histórica y política del pueblo mexicano.

Creemos que el haberse adoptado la forma de gobierno federal fue principalmente, lo que permitió la unidad de nuestro país, ya que de lo contrario, sólo estaríamos hablando de un grupo de pequeñas repúblicas independientes y no de un Estado Federal en México. No obstante las razones anteriores, la aplicación que el federalismo ha tenido en la realidad mexicana está muy lejos de ser la aspiración de un pueblo que luchó y sigue luchando por alcanzar su emancipación

---

<sup>172</sup> Jorge Carpizo. *Federalismo en Latinoamérica. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1973. Pág. 27.*

política y económica, y lo cual es fácil de explicar, pues el régimen federal en México ha ido degenerando en una marcada tendencia centralizadora que han determinado factores de índole político, jurídica y económica, en detrimento de la autonomía Constitucional de las entidades federativas. Sin embargo, tenemos fé en nuestras instituciones políticas, creemos en ellas y esa fé y esa creencia es, precisamente, lo que nos hace renacer la esperanza de que en nuestro país llegará a tener efectiva aplicación el régimen de gobierno federal.

## **CAPITULO IV**

### **ALGUNOS FACTORES JURIDICO-POLITICOS DEL FEDERALISMO EN MEXICO**

**A).- ANALISIS DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCION V DEL ARTICULO 76 CONSTITUCIONAL Y LA DESAPARICION DE PODERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

**B).- LA GARANTIA FEDERAL EN MEXICO.**

**1.- HIPOTESIS QUE PLANTEA EL ARTICULO 122 CONSTITUCIONAL.**

**2.- LA GARANTIA FEDERAL Y SU FUNCIONAMIENTO EN OTROS PAISES.**

**C).- EL REPARTO DE COMPETENCIAS ( ARTICULO 124 ) CONSTITUCIONAL.**

**D).- LA PROTECCION JURISDICCIONAL DE COMPETENCIAS ( ARTICULO 103 FRACCIONES II Y III ) CONSTITUCIONAL.**

**E).- LA EXISTENCIA DE UN PARTIDO POLITICO DE CARACTER CUASI - OFICIAL.**

## CAPITULO IV

### ALGUNOS FACTORES JURÍDICOS-POLÍTICOS DEL FEDERALISMO EN MEXICO

#### 1) ANALISIS DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCION V DEL ARTICULO 76 CONSTITUCIONAL Y LA DESAPARICION DE PODERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Consideramos que es muy importante, que antes de hacer un análisis de la ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76 constitucional, es necesario primeramente hacer un estudio de la propia fracción V del artículo 76, para tener claro cuales fueron las causas que motivaron el origen de esta ley reglamentaria.

#### I.- LA DESAPARICION DE PODERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

La Constitución Política de 1857 fue el marco en el cual se desarrollaron las instituciones hechas políticas que desembocaron en la instauración de la facultad declarativa de la desaparición de poderes, así como otros medios para preservar la forma republicana de gobierno y la unión federal, aunque sin ningún concierto ni sistema en su ejercicio.



El Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

"V".- 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 provisional 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 el expidiese. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso."

El precepto que nos ocupa aparece por primera vez en la Constitución de 1857, a través de la reforma introducida en el año de 1874, ya que inclusive la versión original del artículo 72 de la Constitución citada, establecía un Poder Legislativo unicameral, pues el Constituyente de 1857 había considerado al Senado como un cuerpo aristocrático y perjudicial.

Según Felipe Tena Ramírez: "varios casos que se presentaron bajo la vigencia de la primitiva Constitución, demostraron que para la acefalía de los gobiernos locales no se encontraba solución alguna dentro del pacto federal.<sup>173</sup> Cita este autor el que caso se presentó en Yucatán el año de 1872, al ser expulsado del Estado los Poderes ejecutivo y legislativo, considerados como usurpadores por haberle dado efecto retroactivo a una reforma que ampliaba la duración de su mandato; el Gobierno Federal decretó el Estado de sitio, pero al levantarlo, cayó en cuenta que ni la Constitución Federal ni la del Estado prevenían el caso, es decir, no se establecía como debía procederse para la sustitución de los Poderes desaparecidos. Tras

<sup>173</sup> Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, 1961. Págs. 392

múltiples discusiones, el Congreso de la Unión aprobó que el Ejecutivo Federal, nombrara un Gobernador interino del Estado de Yucatán, para proceder a convocar elecciones. Cita también el caso de Coahuila en 1873, en que hubo una desaparición ocasionada por conflictos entre la Legislatura y el Gobernador, y en que el Gobierno Federal aplicó la misma solución que en el caso de Yucatán.

Ante los problemas planteados: conflictos entre los Poderes de un Estado y desaparición de Poderes, se presentaron al Congreso iniciativas que buscaban resolverlos. El 2 de abril de 1872 se presentó ante el Congreso Federal el dictamen sobre las reformas propuestas años atrás por Lerdo de Tejada, donde se atribuía como facultad del Senado la siguiente: "Dirimir, oyendo al Ejecutivo, en la forma y términos que señale la ley, toda cuestión política que ocurra entre los Estados o entre los Poderes de un Estado, respecto de su régimen interior". Sin embargo, no prosperó. Se presenta más tarde un nuevo dictamen: "Declarar, cuando el orden constitucional hubiese desaparecido en 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 ejecutivo federal, con la aprobación del Senado, y dicho funcionario no podrá ser electo gobernador en las elecciones que se verifiquen por virtud de la convocatoria que se expidiese". Todavía, según nos dice Tena Ramírez, se hizo una modificación importante. En vez de la expresión "cuando el orden constitucional hubiese desaparecido", se dijo "Cuando hayan desaparecido los Poderes constitucionales ejecutivo y legislativo". Este cambio debe interpretarse en el sentido de que no se contempla la hipótesis de que haya desaparecido el orden constitucional, pues consideramos que esta expresión adolece de cierta vaguedad y queda tal vez al criterio de quien deba interpretar la situación concreta, sino que se requería la desaparición de los Poderes políticos, el Ejecutivo y el Legislativo.

La Constitución de 1917 incluyó esta disposición en la fracción V de su artículo 76; entre las facultades exclusivas del Senado, con dos modificaciones: la primera consiste en que no limita la desaparición a los Poderes políticos, sino que lo hace extensivo a todos los poderes constitucionales de un Estado, y la segunda, que el nombramiento de gobernador provisional no se hace ya por el Presidente de la República con la aprobación del Senado, sino por el Senado mismo a propuesta en terna del Presidente de la República; y la tercera, se le aumenta la frase final a la fracción.

Como bien dice el Maestro Felipe Tena Ramírez, la facultad del Senado presupone una situación de hecho anterior a su intervención y que no puede ser obra del Senado: que los Poderes del Estado hayan desaparecido. La inexistencia puede ser de hecho y de derecho "La inexistencia puede ser de hecho y de derecho. "La inexistencia de hecho es fácilmente verificable; sólo puede ocurrir por muerte de los titulares o por abandono absoluto de sus funciones. La inexistencia de derecho sólo puede darse cuando los titulares originariamente legítimos se perpetúan en el Poder, después de concluido su período, sin convocar a elecciones".<sup>174</sup> Por su parte el autor mexicano Serafín Ortiz Ramírez al respecto dice: "La desaparición de los Poderes de un Estado puede ocurrir de hecho o de derecho. El primer caso ocurre por muerte de los titulares, porque no se presentan a tomar posesión de su cargo, o por abandono total de sus funciones. El Segundo caso ocurre, cuando los titulares legítimos se ponen fuera de la Constitución General de la República, cambiando su sistema de gobierno, declarando a su Estado libre y soberano desligado de la Federación, cuando prolongan su encargo después de concluido su período, etc".<sup>175</sup>

---

<sup>174</sup> Felipe Tena Ramírez . Ob . Citada . Pág. 366 .

<sup>175</sup> Serafín Ortiz Ramírez. *Derecho Constitucional Mexicano. México, 1961. Pág. 336*

Como vemos, los dos autores que acabamos de mencionar, coinciden en señalar que la desaparición de poderes políticos de un Estado, puede darse en cualquiera de los dos supuestos mencionados.

Sin embargo, nos dice el Maestro Tena Ramírez, no sucede lo mismo que en el caso de la fracción V del artículo 76 constitucional, tratándose de funcionarios que cometan actos delictivos, ya que en ese caso es procedente el juicio de responsabilidad previsto en los artículos 108, 109 y 111 de la Constitución General y en los capítulos respectivos de las Constituciones locales; por otra parte, tratándose de violación de garantías individuales existe el juicio de amparo.

De acuerdo con lo anterior podemos dividir a la fracción V del artículo 76 constitucional, de la siguiente manera:

1a.- "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". Es decir, el Senado no declara que han desaparecido los poderes constitucionales de un Estado, pues estos, ya han desaparecido, y porque no tiene esa facultad, y lo único que hace es declarar que es llegado el caso de nombrar un Gobernador provisional. Asimismo, impone la obligación al Gobernador provisional designado, de convocar a elecciones en los términos de la Constitución del Estado de que se trate para que sea elegido un nuevo Gobernador.

2a.- "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". Como vemos, la facultad de nombrar Gobernador provisional corresponde tanto al Senado como a la Comisión Permanente. A este respecto, consideramos que erróneamente se le otorgó esa facultad a la Comisión Permanente; pues es un cuerpo con ciertas facultades de trámite únicamente, sin ninguna representación y que por tratarse de un asunto tan delicado como es el nombramiento de Gobernador provisional de un Estado, a quien debe corresponder dicha facultad exclusivamente, es al Senado de la República; debiendo por tanto la Comisión Permanente proceder a convocar a sesiones extraordinarias llegado el caso, para que sea el Senado quien se avoque al conocimiento del problema.

3a.- Finalmente, la disposición que hemos venido comentando dice: "El funcionario así nombrado no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que el expidiese. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso.

Es indudable que el último párrafo del precepto en cuestión está haciendo referencia a alguna de las disposiciones que le anteceden; pero ¿a cual de las tres?. No es posible que se este refiriendo al caso en que se prohíbe al Gobernador provisional resultar electo Gobernador Constitucional en virtud de la convocatoria que se expidiese. En el caso de que así fuera, la citada disposición estaría en contradicción rotundamente con el inciso b) del artículo 115 de la propia Constitución General que establece que no podrá ser electo, para el período inmediato, quien este en funciones de gobernador durante los dos últimos años del período, cualquiera que sea la denominación que tenga; tampoco es posible que se este refiriendo a la declaración que el Senado debe hacer como consecuencia de la desaparición de poderes en las entidades federativas, pues en ese caso la Constitución Federal está otorgando dicha facultad en forma

exclusiva al Senado de la República. Por otra parte, sería muy inconveniente permitir que las autoridades del Estado pudieran resolver sobre tan grave problema, pues el orden y la seguridad de la entidad estarían en constante peligro. Además, esa atribución daría al órgano que la tuviera un poder ilimitado que traería como consecuencia la dependencia incondicional de las autoridades legítimamente constituidas. En este orden de ideas, dice el Maestro Tena Ramírez: "lo que las Constituciones locales pueden prever es la designación de Gobernador provisional para convocar a elecciones..." El Maestro, cita el caso de desaparición de poderes en el Estado de Michoacán en 1920, el Senado tuvo que abstenerse de proceder al nombramiento de Gobernador provisional en virtud del dictamen que le fue presentado de acuerdo con la previsión que hacía la Constitución de esa propia Entidad y el cual fue aprobado por éste. El citado dictamen decía: "... no solicitamos que el Ejecutivo presente terna para nombrar Gobernador provisional que convoque a nuevas elecciones en aquel Estado (Michoacán), porque el mismo artículo 76, en la fracción V y en su parte final, expresa que la disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso";<sup>176</sup> la Constitución michoacana en su artículo 164, disponía que en el caso de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General, asumirían el Poder Ejecutivo, en su orden, el Presidente de la última Legislatura, o el de la Diputación, el Vicepresidente de la Legislatura, el último Secretario de Gobierno, el último Presidente del Supremo Tribunal de Justicia.

Respecto a este último punto, las Constituciones de los Estados miembros en la República Mexicana no siempre resuelven la cuestión y aún algunas pretenden hacerlo y lo regulan en forma incorrecta.<sup>177</sup>

---

<sup>176</sup> Felipe Tena Ramírez . Ob . Citada . Págs. 396-397.

<sup>177</sup> Manuel González Oropeza . La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes. U N A M. México, 1983. Pág. 120.

Las Constituciones locales que prevén el caso a que se refiere la fracción V del artículo 76 constitucional, son las de los Estados siguientes:

Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas. Sin embargo, la mayoría de las disposiciones de estas constituciones, lo hacen erróneamente; pues generalmente, casi todos coinciden en señalar a la persona que se hará cargo del Poder Ejecutivo, entre las que jurídicamente han desaparecido, como son: el Presidente o Vicepresidente de la Legislatura, el Secretario de Gobierno o el Presidente del Tribunal Superior de Justicia.<sup>178</sup>

Lo que consideramos que resulta incongruente con la facultad declarativa de desaparición de poderes, pues los funcionarios que se establecen en las constituciones de los Estados, son personas que forman parte de los poderes desaparecidos en el momento de la declaratoria, con lo cual no se entiende si la desaparición es total, que después de haber atentado contra los principios federales, se les premie otorgándole cargo de Gobernador provisional y confiándole, en consecuencia el restablecimiento del orden constitucional a quien contribuyó a violarlo.

La única explicación al respecto, puede encontrarse en la falta de comprensión del supuesto de desaparición, consiste en que la desaparición total de poderes no resulta necesaria, siendo suficiente la desaparición del Poder Ejecutivo local, estando más alejados los Presidentes

---

<sup>178</sup> Jorge Carpizo. *Sistema Federal Mexicano, en los Sistemas Federales del Continente Americano. U.N.A.M. F.C.E. México, 1972. Pág. 512.*

del Tribunal Superior de Justicia y de la Legislatura, por lo cual son los primeros en aparecer como candidatos a la Gobernatura provisional.

El art. 80. de la Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 Constitucional vigente, determina - según veremos posteriormente - que en ningún caso se podrán designar a funcionarios involucrados en los poderes desaparecidos, como Gobernador provisional. El problema de este precepto es que se enfrente a la mayor parte de las disposiciones de las constituciones locales que lo contrarían. Sin embargo, el conflicto debe resolverse favorablemente a la recién promulgada ley reglamentaria, ya que, con el fundamento en el artículo 133 constitucional, su contenido debe prevalecer sobre el de las constituciones locales.

## **II.- ANALISIS DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN V DEL ARTICULO 76 CONSTITUCIONAL.**

La Constitución General establece que tanto la fracción V, relativa a la desaparición de poderes, como la VI, concierne los conflictos políticos que surjan entre los poderes de un Estado, del artículo 76, deben ser objeto de reglamentación.

De tal manera, la decisión del constituyente obedece a la intención de que sea el Congreso de la Unión y no el Senado, a través de sus declaratorias, el órgano federal que determine los casos en que procede la desaparición de poderes. Sólo de esta forma habrá seguridad en que el carácter de la función senatorial sea declarativa y no constitutiva, pues ya el Senado tendrá supuestos normativos, a los cuales ajustara sus declaraciones y con ello se desecharía el arbitrio, en principio, para calificar cuando han desaparecido los poderes de un Estado. Corresponde igualmente al Congreso de la Unión, mediante la expedición de una ley



reglamentaria, especificar los procedimientos y fijar las funciones del Gobernador provisional, aclarar las cuestiones inherentes a la convocatoria de elecciones y, en general, determinar todo lo relativo a esta materia. Todas estas lagunas legales que permiten el abuso, la arbitrariedad y la invasión competencial, donde debería reinstaurarse el orden para no agravar el conflicto político, evidenciaba y respaldaba el imperativo constitucional de la formulación de una ley reglamentaria.

Formalmente puede aseverarse que las declaratorias de desaparición de poderes hasta el momento realizadas, han sido sin fundamento legal y al margen de la Constitución. Las que se tomen en el futuro, después de la promulgación de la ley reglamentaria de la materia de 1978, tendrán que adecuarse a los supuestos legales es el precepto constitucional el que finca la obligación de expedir una ley reglamentaria para que se determinen con precisión los supuestos de esta facultad senatorial. La formulación de la ley requiere, según el artículo 72 constitucional, del concurso del Congreso de la Unión, así como del Presidente de la República por lo que es indebido que el Senado se haya arrogado funciones que constitucionalmente pertenecen a las autoridades que participan en el proceso legislativo. Al Senado le compete la ejecución exclusiva de la ley reglamentaria, la verificación de que un conflicto de determinado Estado, se ajuste a los supuestos normativos de desaparición de poderes y, por ende, dicte la declarativa correspondiente. Sólo así esta facultad sería reconstitutiva del orden constitucional y no implicaría peligro de invasión federal a las autonomías estatales.<sup>179</sup>

En la larga historia del precepto, se conocen tres proyectos de leyes reglamentarias que terminaron en los archivos legislativos, a pesar de la imperiosa necesidad de que existiera una ley que regulase la materia:

---

<sup>179</sup> Manuel González Oropeza .Ob. Citada. Págs. 123-124.

1).- El proyecto del 29 de noviembre de 1875, elaborado por una Comisión de Diputados cuando Sebastián Lerdo de Tejada estaba a cargo de la Presidencia de la República; proyecto que no prosperó debido a la vaguedad que presentaba entre sus artículos y que posteriormente se transformaría en una facultad arbitraria y perturbadora del orden federal, ante la cual las entidades federativas estarían indefensas, así también, no pudo tener éxito debido a la promulgación del Plan de Tuxtepec en 1876.<sup>180</sup>

El proyecto en cuestión, independiente de los méritos que se le reconocen por haber sido el pionero en la regulación de la facultad declarativa de desaparición de poderes, tuvo la nefasta influencia de un Presidencialismo exagerado a tal grado que, desde su primer artículo, establecía que la facultad otorgada como atribución exclusiva del Senado por la Constitución federal misma que no podría ser ejercida sino hasta cuando el ejecutivo así se lo hubiese requerido oficialmente, con lo cual lograba trasladar efectivamente el ejercicio real de esta facultad a las manos del Presidente de la República.

Una medida prudente de este proyecto, consistió en la determinación de plazos en el procedimiento establecido para la reconstrucción de los poderes desaparecidos. Así, el ejecutivo federal tendría que someter a la aprobación del Senado de designación de gobernador provisional que hubiese hecho, en un plazo de ocho días (artículo 2o.). El gobernador provisional contaba con un plazo de dos meses para reconstruir políticamente al estado, prorrogable sólo bajo la autorización del ejecutivo federal (artículo 3o.). Se contemplaba el supuesto de que a partir de la convocatoria a elecciones, los nuevos poderes tendrían que instalarse en un plazo de tres meses (artículo 5o.).

---

<sup>180</sup> Jorge Carpizo .Ob. Citada. Pág. 510.

Como última disposición relativa a la desaparición de poderes, el proyecto contemplaba que el gobernador provisional no podría Legislar sobre ningún ramo del régimen interior ni alternar la organización administrativa o judicial del estado (artículo 6o)<sup>181</sup>

2).- El proyecto del Senador por el estado de Chiapas, José H. Ruiz, formulado el 30 de octubre de 1925 y modificado por la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales, integrada por los senadores del Valle, Pedrero y Heredia, el 24 de noviembre del mismo año. Recibiéndose una segunda lectura en la sesión del Senado de fecha 7 de diciembre de 1928 y siendo turnada a la Cámara de Diputados hasta el 28 de diciembre de 1934, para perderse definitivamente y archivarse.

3).- El proyecto elaborado por el primer senador por el estado de Oaxaca, Wilfrido C. Cruz y por el primer senador suplente por el estado de Guanajuato, Nicéforo Guerrero Jr., presentado el 12 de diciembre de 1938; tanto este proyecto como el anterior fueron revisados en forma conjunta por las Comisiones Unidas de Gobernación (Manuel Gudiño y Marco Angulo) y de Puntos Constitucionales ( Marco Angulo y Gilberto García) el 16 de octubre de 1939 La Cámara de Diputados devolvió el proyecto al Senado, rechazándolo sin expresión de causas, el 4 de diciembre de 1942. En la Cámara de Senadores no mereció su atención más que para ser archivado después de diez minutos de deliberación el 5 de noviembre de 1970.<sup>182</sup>

De los proyectos mencionados, el primero y el último han tratado de reglamentar la desaparición de poderes y los conflictos políticos entre los poderes estatales, es decir, las fracciones V y VI del artículo 76 Constitucional. Sólo el proyecto de 1925 centro su atención

<sup>181</sup> Manuel González Oropeza . Ob. Citada . Págs . 127-128.

<sup>182</sup> Jorge Carpizo .Ob. Citada. Pág. 510.

exclusivamente en la desaparición de poderes. Al respecto, nuestra opinión es que, a pesar de que ambas facultades se encuentran relacionadas, el contenido por reglamentar en cada una de las facultades es tan extenso, que merecen la elaboración de sendas leyes reglamentarias.<sup>143</sup>

Después de ciento cuarenta años de vigencia de la facultad declarativa de desaparición de poderes, la medida más eficaz para reconstruir el orden constitucional en los estados surgió finalmente el 29 de diciembre de 1978, cuando se promulgó la ley reglamentaria de esta importante función. Esta ley fue producto de una iniciativa presidencial fechada el 27 de octubre de 1978.

Grande es el valor de esta iniciativa que rompió por cuarta ocasión, el silencio legislativo que indebidamente había imperado en la regulación de esta centenaria facultad senatorial. Resultó la primera iniciativa formulada por el ejecutivo federal pues como mencionamos con anterioridad, los proyectos de 1875, 1925 y 1938, fueron elaborados por distinguidos miembros del Congreso de la Unión y que, a pesar de su categoría, no prosperaron.

Inserta la iniciativa presidencial dentro de la denominada Reforma Política, puntualizó en la exposición de motivos que la función reglamentada trata de *garantizar* los derechos individuales y colectivos que la forma republicana de gobierno presupone, así como defender la integridad Política de la Federación y Salvaguardar el orden institucional de las entidades federadas.

La iniciativa presidencial ahora ley ya promulgada, previo los siguientes principios que se expresaron en su articulado:

---

<sup>143</sup> Manuel González Oropeza. Ob. Citada. Pág. 125.

a) Corresponde exclusivamente al Senado la declaratoria de desaparición de poderes y de que, en consecuencia, es llegado el caso de nombrar a un gobernador provisional.

b) La Comisión Permanente del Congreso de la Unión sólo intervendrá en la designación del gobernador provisional, siempre que esta no haya sido realizada en el período ordinario de sesiones por el Senado; o que habiéndolo realizado, se requiera suplir la falta absoluta del gobernador provisional designado, acaecida en receso del Congreso de la Unión.

c) La enumeración de los supuestos de desaparición de poderes es casuística y no ejemplificativa, con el objeto de determinar claramente sin margen de arbitrio, dichos supuestos.

d) La desaparición de poderes constituye en sí un vacío absoluto en el ejercicio del poder local, o bien, una desviación de los principios básicos de la estructura política del estado y de la forma de gobierno.

e) La facultad Senatorial que se reglamenta no debe convertirse en medio sancionador de cualquier conducta violatoria o irregular de las autoridades locales, contienen las garantías que aseguran que la actuación de aquellas se mantengan dentro del ámbito de la legalidad.

f) Se concede limitativamente facultad para solicitar la intervención del Senado, a los senadores y diputados federales y todo ciudadano de la entidad, excluyéndose incluso el ejecutivo federal, de la posibilidad de recurrir al Senado, para que este efectúe la declaratoria correspondiente.

g) Se determinan plazos en el procedimiento de la facultad senatorial. El Senado, una vez excitado para que dicte la declaratoria correspondiente, contara con cinco días para decidir si ejercita su atribución. El ejecutivo federal tendrá tres días para enviar la terna respectiva. El gobernador provisional convocará a elecciones dentro de los tres meses siguientes a la protesta del cargo y se llevarán a cabo las elecciones dentro de los seis meses siguientes a la convocatoria.

h) El gobernador provisional cumplirá dos funciones necesarias: llevar a cabo las elecciones para los poderes ejecutivo y legislativo, y designar provisionalmente a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

El proyecto de ley reglamentaria fue discutido en la Cámara de Senadores como Cámara de origen y fue turnado a las Comisiones Unidas Primera de Gobernación y Cuarta Sección de Estudios Legislativos para que rindieran su dictamen, lo cual hicieron en la sesión del 14 de diciembre de 1978.<sup>184</sup>

La segunda lectura y discusión del dictamen rendido, se verificó en la sesión del 19 de diciembre de 1978 del Senado. No habiendo ninguna participación en contra, se aprobó unánimemente el proyecto y se envió a la Cámara de Diputados.

Por su parte, la Cámara de Diputados, a través de las Comisiones Unidas Segunda de Gobernación, Segunda de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, rindió dictamen del proyecto de ley en la sesión del 26 de diciembre de 1978. En dicho dictamen se repasa la historia constitucional de la garantía de la forma republicana federal de gobierno y se esboza el

---

<sup>184</sup> Manuel González Oropeza. Ob. Citada. Págs. 131-132.

origen de la función declarativa de desaparición de poderes, reseñando laudatoriamente el contenido de la ley reglamentaria para dejar intacto el proyecto enviado por el Senado.

Una vez aprobada la iniciativa en los términos antes mencionados, la ley reglamentaria se promulgó el 27 de diciembre de 1978, publicándose en el Diario Oficial el día 29 de diciembre del mismo mes y año.<sup>185</sup>

A continuación transcribiremos su articulado analizando cada uno de los preceptos que la configuran.

**"Artículo 1o.** 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.

El Maestro Constitucionalista Mexicano Jorge Carpizo, nos dice respecto a este primer artículo de la ley reglamentaria que "esta redacción es maquiavélica y no plasma correctamente lo ordenado en la constitución. Veamos por que.

Dice que se ha discutido si esta facultad del senado es de carácter constitutivo o sólo declarativo. La doctrina mexicana 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

---

<sup>185</sup> Manuel González Oropeza. Ob. Citada. Págs. 136-139.

se constata del simple texto de la fracción V; además, si no fuera así, los poderes de las entidades federativas estarían subordinadas, a la merced y buena voluntad del Senado.

Ahora bien, el verbo que emplea el artículo 10. 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 inclino por la tesis de la facultad constitutiva y en ese sentido en el artículo 30. se habla de "resolución" y más clara aún es la redacción del precepto 50.: "Si el Senado determina que han desaparecido los poderes constitucionales...."

Además el verbo determinar gramaticalmente significa: "fijar los términos de una cosa", "tomar resolución", hacer tomar una resolución".<sup>186</sup>

El Maestro Manuel González Oropeza, nos dice a este respecto que la "intención de este primer artículo es excluir la facultad de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión que se había arrojado, sin fundamento alguno, de declarar que la desaparición de los poderes de un estado. Efectivamente la fracción V del artículo 76 constitucional establece claramente como facultad exclusiva del Senado, órgano federal que ostenta la representación republicana, en forma absoluta y diferenciada del Congreso de la Unión, la de realizar la declaratoria de que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional, en virtud de que han desaparecido los poderes en un estado; por lo que la practica contraria, de participarle a la Comisión Permanente del Congreso la facultad exclusiva que se reglamenta, es del todo indebida, ya que no se faculta a dicha Comisión ni por el artículo 79 constitucional que la regula ni, mucho menos, por la propia fracción V del artículo 76, a desempeñar tal facultad."<sup>187</sup>

<sup>186</sup> Jorgo Carpizo. *Estudios Constitucionales*. U.N.A.M. México, 1980. Págs. 398-399.

<sup>187</sup> Manuel González Oropeza. *Ob. Citada*. Pág. 139.



**Artículo 2o.** Se configura la desaparición de los poderes de un estado únicamente en los casos de que los titulares de los poderes constitucionales:

**I.-** Quebranten 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, imponiendo la plena vigencia del orden jurídico.

**IV.-** Prorrogaren su permanencia en sus cargos después de fenecido el período para el que fueron electos o nombrados y no se hubieran celebrado elecciones para elegir a los nuevos titulares.

**V.-** Promovieren o adoptaren la forma de gobierno o base de organización política de las fijadas en los artículos 40 y 115 de la Constitución general de la República.

El Maestro Manuel González Oropeza dice que una de sus ventajas de toda iniciativa se consagra en este artículo; la expedición de una ley reglamentaria de la fracción que establece la declaratoria de desaparición de poderes, había sido desde 1875 hasta 1970 (año en que se desecha el proyecto de 1939) obstaculizada con el argumento de que al ser una facultad de carácter evidentemente político, resultaba imprudente el pretender circunscribirla a un texto legal, suponiendo que dicha ley no podría contemplar la múltiple variedad de supuestos bajo los

cuales procedería el ejercicio de esta facultad. Sin embargo, la disposición constitucional relativa a reglamentarla continuaba vigente desde 1874 y se confirmaba a través del párrafo final de la fracción VI del artículo 76 de la Constitución de 1917.

Sigue diciendo que este artículo tiene una característica fundamental: determinar los supuestos de la declaratoria y, a la vez, establecer marcos de referencia que permitan encuadrar el universo de posibilidades bajo las cuales puede operar la misma declaratoria. Es decir, no se trata de una determinación casuística y literal que no permita adecuar su aplicación a los diversos casos que puedan darse.

Bajo la fracción primera del artículo nos dice que debe entenderse el desconocimiento que hiciesen los poderes estatales a la coexistencia de soberanías; es decir, que todas las autoridades estatales se revelasen contra la federación mediante un movimiento armado, o que se desconocieran e infringieran gravemente los preceptos de la Constitución general así como lo hicieren respecto de las leyes federales.

En la fracción segunda nos comenta que ha habido casos en que los titulares del poder ejecutivo local han abandonado sus cargos, así por ejemplo Morelos en 1913 y Tabasco en 1920, en los que sin licencia del órgano constitucionalmente autorizado para otorgarla, los funcionarios respectivos han abandonado su cargo, para ocupar otros que incluso son considerados incompatibles como dos cargos de elección popular, gobernador y diputado federal o senador, por ejemplo. Evidentemente, este supuesto declaratorio procede en el caso de que los titulares estén imposibilitados para desempeñar sus cargos, pues en pruridia, tal hipótesis correspondería a una suspensión, más no a un abandono. No debe entenderse como un abandono del ejercicio de

las funciones, el caso en el cual, por una sublevación contra los poderes locales, estos tengan que salir del asiento oficial de los mismos, para evitar ser agredidos aprehendidos.

En la fracción tercera argumenta que esta debe de ser un su puesto de auxilio federal, a que se refiere el artículo 122 constitucional. En caso de que dicha imposibilidad haya sido ocasionada por un movimiento armado cuyo objetivo sea desplazar a las autoridades legítimas de un estado según apreciamos en la anterior fracción, o bien, puede ser supuesto de las propias facultades extraordinarias contenidas en el artículo 29 de nuestra Constitución, si los poderes estatales se vieran imposibilitados de ejercer eficazmente sus cargos debido a conflictos que pongan en peligro a la sociedad.

Realmente este supuesto no es idóneo para la aplicación de la declaratoria de desaparición de poderes, porque:

No corresponde a la intención de la fracción segunda que contempla o excluye los casos de abandono del ejercicio de las funciones estatales cuando medie una causa de fuerza mayor. Supongamos que existiese una guerra intestina con motivo de la aplicación por parte de los poderes de un estado de una ley federal o local y que, por tal motivo, tuviesen que abandonar la residencia oficial de los poderes y se viesan imposibilitados, físicamente, de ejercer sus funciones. ¿Podría asegurarse la procedencia de la declaratoria de desaparición de poderes?. Evidentemente que no, pues tal decisión implicaría no sólo desconocer la legitimidad de los poderes de ese estado, sino que sería tanto como respaldar el movimiento subversivo entre cuyas finalidades esta la de desplazar a las autoridades legítimas, lo que sería "eficientemente" realizando por el Senado. Por otra parte, cabe mencionar que si la intención de la fracción fue la de sancionar los abusos de poder y violaciones de las garantías que pudiesen cometer los

funcionarios locales, esta causa más bien corresponde al supuesto de la responsabilidad oficial consagrada en la propia Constitución general, a través de los artículos 108, 109 y 111, esta fracción no se justifica como supuesto expreso de la desaparición de poderes.<sup>188</sup>

El maestro Jorge Carpizo cita que la doctrina había manifestado que los poderes estatales podían "desaparecer" por causas fácticas o por causas jurídicas y que era indispensable precisar estas últimas que es lo que realiza el artículo segundo.<sup>189</sup> En cuanto a la fracción cuarta el Maestro González Oropeza nos dice que es típico supuesto de desaparición de poderes. Estamos en presencia de la usurpación de funciones que, aunque las autoridades que lo hagan, hayan sido legítimas con anterioridad, se convierten en usurpadoras cuando se prorrogan sus funciones, sustituyendo así su voluntad a la del pueblo violado tanto a la Constitución general como la del estado, así como el voto popular.

Refiriéndose a esta fracción el Maestro Jorge Carpizo "comenta que sólo ha de señalar que esta fracción plasma la causal por la cual la fracción V del artículo 76 constitucional, con otro numeral, se creó en 1874 como consecuencia de que el gobernador de Yucatán había prorrogado su período". El Maestro Jorge Carpizo, al referirse a la fracción V del artículo segundo de esta ley reglamentaria dice que realmente está consagrando la garantía de la forma republicana de gobierno, lo que nos parece muy bien: que en forma tan explícita se diga algo que está en la construcción de este dispositivo constitucional. En otra ocasión, cuando aún no existía la ley reglamentaria había ya opinado en este sentido. Así, en México contamos con tres hipótesis de garantía federal, las dos contenidas en el artículo 122 constitucional más la de la forma

---

<sup>188</sup> Manuel González Oropeza. *Ob. Citada. Págs. 141-143.*

<sup>189</sup> Jorge Carpizo. *Estudios Constitucionales... Pág. 399.*

republicana de gobierno que se encuentra en la fracción V del artículo 76 constitucional, haciéndose la precisión en la fracción V del artículo segundo de su ley reglamentaria.<sup>190</sup>

El Maestro González Oropeza nos comenta al respecto de esta fracción V del segundo artículo de esta ley reglamentaria que una de las formas de quebrantar el sistema federal mexicano, es precisamente alterar la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y federal. La génesis de la facultad declarativa otorgada al Senado se encuentra en la llamada garantía de la forma republicana de gobierno consagrada desde la Constitución de 1824 y cuyos antecedentes se generaron en la Constitución americana, en su artículo 4o. sección 4a. En consecuencia, la facultad declarativa de desaparición de poderes, resulta sin lugar a dudas, uno de los procedimientos constitucionales más directos y eficaces para garantizar dicha forma republicana de gobierno.<sup>191</sup>

"Artículo 3o. La petición para que el Senado conozca de las causas a que se refiere el artículo anterior, podrá ser formulada por senadores, diputados federales o por ciudadanos de la entidad. Recibida la petición, si el Senado lo estima procedente, la turnará a la Comisión correspondiente para que formule dictamen. La resolución, en su caso, se producirá dentro de los cinco días siguientes al recibo de la petición.

En su inmensa mayoría de solicitudes de esta facultad de desaparición de poderes, ha procedido de la presidencia de la República, la cual a través de la Secretaría de Gobernación, plantea al Senado los hechos investigados. Muchas veces las solicitudes del ejecutivo federal han sido originadas por memoriales de ciudadanos afectados de

---

<sup>190</sup> Jorge Carpizo. *Estudios Constitucionales...* Pág. 399.

<sup>191</sup> Manuel González Oropeza. *Ob. Citada.* Pág. 144.

la entidad, que prefirieron recurrir directamente al poder ejecutivo que al Senado, seguramente porque estaban convencidos de que si el ejecutivo federal lo solicitaba, seguramente el Senado sí haría la declaratoria respectiva, con mayor certeza que si un senador presentara la solicitud. En contraste con lo anterior, cuando un senador solicitaba la declaratoria de desaparición de poderes nunca era tomada en consideración, como sucedió en el caso de Guerrero en 1941, igual situación se observaba con las peticiones de particulares afectados por el vacío de poder ocurrido en los estados. Plausible del todo es la inclusión de este artículo que otorga a los representantes del pueblo y de las entidades federativas, así como el pueblo mismo, la exclusiva facultad de solicitar la declaratoria de desaparición de poderes.<sup>192</sup>

**"Artículo 4o.** En los recesos del Congreso de la Unión de la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias a fin de que el Senado se reúna dentro de los tres días siguientes para conocer de las peticiones a que se refiere el artículo anterior. El acuerdo para convocar a sesiones extraordinarias deberá ser aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes de la Comisión Permanente"

El Constitucionalista Jorge Carpizo nos dice que "queda claro en este artículo que la comisión permanente no puede declarar que ha llegado el caso de nombrar a un gobernador provisional porque han desaparecido todos los poderes en una entidad federativa. Esta es una facultad exclusiva del senado y nadie más la puede ejercitar. En este sentido siempre se había pronunciado en contra de la costumbre inconstitucional que ocurría al haberse la comisión permanente atribuido esta facultad, vulnerándose así el claro y preciso sentido gramatical de la fracción V del artículo 76 Constitucional".<sup>193</sup>

---

<sup>192</sup> Manuel González Oropeza. Ob. Citada. Págs. 144-145.

<sup>193</sup> Jorge Carpizo. Ob. Citada. Pág. 400.

**"Artículo 5o.** Si el Senado determina que han desaparecido los poderes constitucionales procederá a formular la declaratoria de que se esta en el caso de nombrar gobernador provisional; para este efecto solicitará al presidente de la República la presentación de una terna para que, de entre las personas que la compongan, se haga el nombramiento respectivo. La presentación de la terna se hará dentro de los tres días siguientes a la solicitud del Senado".

Este artículo da la pauta para valorar la designación del gobernador provisional. El sistema primigenio de la designación de este funcionario de índole federal, establecido en las reformas de 1874 que modificaron la Constitución de 1857, era de designación directa por el presidente de la República y operaba una ratificación de dicho funcionario por parte del Senado; sistema que era seguido, igualmente, para los nombramientos de otros funcionarios no equiparables a los gobernadores provisionales, tales como los jefes superiores del Ejército y la Armada, así como los empleados superiores de Hacienda. Una vez modificado por el sistema vigente, cabe pensar que la razón del cambio obedeció a que el Senado como órgano idóneo para efectuar la intervención federal, corresponde la mayor participación posible en la designación del gobernador provisional, por lo que al ser sometida la terna, la Cámara puede y debe efectuar un análisis, dentro del tiempo permisible en un estado de emergencia, de los candidatos sometidos para designar al más idóneo. Si por alguna circunstancia no fueran del todo óptimos los candidatos integrantes de la terna, cabría solicitar una nueva, con objeto de efectuar la mejor elección.

En muchas ocasiones, la designación apresurada de un gobernador provisional ha provocado mayores daños a la entidad federativa y, consecuentemente, se ha tenido que destituir a dicho funcionario y efectuar dos o más designaciones. Así podemos mencionar los casos de Morelos en 1924-1925 y 1927. Por otra parte, sería conveniente repetir en este artículo, la

disposición constitucional que condiciona la vigencia de este precepto, siempre que la Constitución local no prevea quien deba desempeñar el cargo de gobernador provisional ante los casos de desaparición de poderes y, evitar así; las transgresiones a las constituciones locales.<sup>194</sup>

"**Artículo 6o.** Si transcurrido el plazo señalado en el artículo que precede, el ejecutivo no envía la terna para el nombramiento de gobernador provisional, el Senado hará la designación de entre la terna que su directiva someta a su consideración".

Consideramos que este artículo por su claridad no presenta motivo de comentario ya que pretende que el procedimiento para la reconstrucción de los poderes de los estados tenga rapidez.

"**Artículo 7o.** Corresponde a la Comisión Permanente hacer la designación de gobernador provisional cuando habiendo declarado el Senado la desaparición de poderes el Congreso de la Unión se encuentre en receso sin que se haya nombrado gobernador provisional de la terna que proponga el presidente de la República.

El Maestro Jorge Carpizo dice que esta disposición es acertada porque la facultad de nombramiento si lo 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 estar laborando la cámara de diputados en sesión extraordinaria y el Senado permanecer en receso.<sup>195</sup>

---

<sup>194</sup> Manuel González Oropeza. Ob. Citada. Págs. 146-147.

<sup>195</sup> Jorge Carpizo . Ob . Citada. Pág. 400.



"**Artículo 8o.** En ningún caso se podrá nombrar al gobernador provisional de entre las personas que formaron parte de los poderes desaparecidos en el momento de la declaratoria".

El Maestro González Oropeza, señala que esta es una disposición muy oportuna, pues aunque parezca verdad de perogrullo ha habido casos de desaparición de poderes que, a pesar de que el Senado ha considerado desaparecidos a los poderes de los estados, algunos de sus titulares han sido designados gobernadores provisionales. La incongruencia resalta cuando pensamos que esta hipótesis sólo es posible si es declarado desaparecido el poder en cuestión, junto con los otros dos, al haber incurrido en alguna de las violaciones a la Constitución general, a que se refiere el propio artículo 2o. de esta ley.<sup>196</sup>

El Maestro Jorge Carpizo, dice que este mandato es certero puesto que varias constituciones locales señalan que entrara a ocupar el cargo de gobernador provisional exactamente uno de los titulares de los poderes desaparecidos como son: el presidente del congreso local o del tribunal superior de justicia del estado.<sup>197</sup>

"**Artículo 9o.** Unicamente podrá ser designado como gobernador provisional quien reúna los requisitos que establecen el artículo 115, Fracción III, inciso b), 2o. párrafo de la Constitución general de la República y la Constitución del estado de que se trate".

A este respecto el Maestro González Oropeza considera que en su opinión esta exigencia para el gobernador provisional no es del todo justificable. Por principio la Constitución general, en la fracción III del artículo 115, establece claramente que sólo a los gobernadores constitucionales se les exigirá el requisito de provenir del estado en cuestión la

---

<sup>196</sup> Manuel González Oropeza. Ob. Citada. Págs. 148-149.

<sup>197</sup> Jorge Carpizo. Ob. Citada. Pág. 400.

situación de que un gobernador provisional no sea oriundo del estado, no esta reñida con la prescripción genética del artículo 115, porque son supuestos distintos el gobernador provisional no es una especie de la gubernatura constitucional es un funcionario atípico, designado por un órgano federal, el Senado con participación del ejecutivo federal, para desempeñar funciones previstas en la Constitución general en consecuencia sigue diciendo, no se trata de un funcionario local, electo popularmente para que durante seis, dos o cuatro años gobierne al estado. La función primordial del gobernador provisional es expedir la convocatoria a elecciones y vigilar de su pacífica celebración, más no de ejercer atribuciones de carácter gubernativo.

De tal manera, no parece necesario exigir que el gobernador provisional sea originario del estado con problema de desaparición de poderes, e incluso, podría pensarse que conviene más que no lo sea, puesto que el grave conflicto político que hubiese surgido con la desaparición de poderes, pudiera contaminar al designado gobernador provisional, ya que como originario del estado y presumiblemente con carrera política en su estado, puede tomar partido con mayor facilidad en el conflicto y, en lugar de restablecer el orden constitucional, quebrantarlo en mayor grado.<sup>198</sup>

**"Artículo 10.** El gobernador provisional nombrado protestará ante el Senado o la Comisión Permanente en su caso."

Este artículo no presente ninguna dificultad de entendimiento, por lo que consideramos que el juramento es una obligación de todo funcionario público que debe rendir para garantizar un desempeño de honestidad y patriotismo en beneficio de su estado o nación.

---

<sup>198</sup> Manuel González Oropeza. Ob. Citada. Pág. 150.

**"Artículo 11. El gobernador provisional deberá:**

I. Convocar conforme a la Constitución del estado, dentro de los tres meses siguientes a la asunción del cargo, a elecciones de gobernador y a integrantes del Congreso o Legislatura estatal misma que deberán efectuarse dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la convocatoria.

II. Hacer designación provisional de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, quienes podrán ser confirmados cuando tomen posesión de su cargo los integrantes del Congreso o Legislatura estatal, electos de acuerdo a la convocatoria a que se refiere la fracción anterior".

En cuanto a la obligación que plasma este artículo en la primera fracción es asignada por la propia Constitución al gobernador provisional, efectúa una regulación de plazo en que debe promulgarse la convocatoria respectiva. Algunas Constituciones de los estados determinan precisamente dicho plazo, aún que observan distintos períodos, y no podía ser de otra manera pues en varias ocasiones los gobernadores provisionales designados diferían por períodos más o menos prolongados la expedición de la convocatoria, asumiendo la posición de un verdadero gobernador constitucional, llegando a despachar como tales; por ello, fueron censurados los casos de Oaxaca de 1924, Morelos 1924 y Veracruz, 1927. Sin embargo, esta fracción debe ser adicionada con la mención de que el plazo que se establece será modificado, por lo que en tal caso prevean las constituciones locales, y cuyo plazo no exceda de los tres meses establecidos en esta ley.

En cuanto a la segunda fracción el Maestro González Oropeza considera que como los integrantes del Poder Judicial local no son electos popularmente, estos funcionarios pueden ser nombrados provisionalmente, para que no se interrumpa la administración de justicia, por lo que resulta una disposición muy acertada.<sup>199</sup>

"Artículo 12. El gobernador provisional no podrá participar como candidato a gobernador en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que al efecto expida".

En cuanto a este artículo el Maestro Jorge Carpizo considera que esta disposición esta bien; ya que se encuentra en el artículo 115 constitucional, pero, como por la propia redacción de la fracción V del artículo 76 constitucional se puede prestar a confusiones, no esta de más la precisión en la ley reglamentaria.<sup>200</sup> Lo cual constituye una garantía de las elecciones del estado y que impone al gobernador provisional una necesaria imparcialidad.

"Artículo 13. En el caso de que el gobernador provisional incumpla cualquiera de las previsiones de la presente ley, su designación se revocará por el Senado haciéndose nuevo nombramiento Consideramos que además de la destitución que podría recaer en el gobernador provisional por incumplimiento de sus funciones, debería preverse una sanción, como causa de responsabilidad oficial, generada por el incumplimiento de una función establecida en la Constitución federal, según el artículo 108.

---

<sup>199</sup> Manuel González Oropeza. Ob. Citada. Pág. 151.

<sup>200</sup> Jorge Carpizo. Ob. Citada. Pág. 400.

Remontándonos a las experiencias relativas a la destitución del gobernador provisional ha sido polémica, ya que se ha afirmado que para efectuar tal destitución debe haber el concurso del Senado con el ejecutivo federal así como se han perfilado opiniones en el sentido de que la destitución corresponde hacerla o al Senado o al Presidente de la República. Este artículo viene a esclarecer quien es la autoridad encargada de desplegar dicha medida.<sup>201</sup>

"Artículo 14. Cuando la desaparición de poderes sea declarada dentro de los seis meses anteriores a la celebración de las elecciones ordinarias de gobernador constitucional, o exista gobernador electo, el gobernador electo, el gobernador provisional concluirá el período respectivo".

Esta previsión se justifica debido a que antes del inminente cambio de poder ejecutivo local, producto de elecciones ordinarias, la función del gobernador provisional se reduce sensiblemente a la de vigilar su correcta celebración o, en su caso, de supervisar la transmisión del poder, cuando ya hubiese gobernador electo. Esta que es una excepción a la finalidad básica de la facultad senatorial, se entiende que satisface el vacío de poder que pudiera existir en una entidad federativa, pues la reconstrucción de los poderes ya estará en vías de efectuarse por medios ordinarios.<sup>202</sup>

"Artículo 15. Mientras se designa a los nuevos integrantes del poder judicial, los secretarios de los juzgados resolverán sobre los términos a que se refieren los artículos 19 y 20, fracciones I y III de la Constitución General de la República".

---

<sup>201</sup> Manuel González Oropeza. *Ob. Citada.* Pág. 152.

<sup>202</sup> Manuel González Oropeza. *Ob. Citada.* Pág. 152.

Con el objeto de dar mayor protección al ciudadano residente en la entidad federativa afectada, convendría establecer que dichos funcionarios judiciales deben resolver los asuntos cuidando de proteger todas las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución general, a menos que se hubieran suspendido las garantías por el ejecutivo federal, para aportar con mayores elementos la situación extraordinaria.<sup>203</sup>

El Maestro Jorge Carpizo considera que "la ley reglamentaria debió haber contenido un artículo en que se reiterara que si las constituciones locales prevean como 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. En general, considera que fue buena la promulgación de esta ley reglamentaria y que sus aciertos son mayores que sus defectos".<sup>204</sup>

El Tratadista Manuel González Oropeza comenta respecto de las consideraciones generales de la ley reglamentaria que conviene apuntar la intervención del poder ejecutivo federal del ejercicio de esta función senatorial, lo cual es enteramente plausible, puesto que mientras esta facultad este bajo el control más directo del Senado, se aspirara a que esta Cámara, como representativa de las entidades federativas, emita decisiones legítimas y adecuadas, en uso de la más correcta intervención federal. Corresponderá pues, la exclusiva apreciación de los casos de desaparición de poderes al Senado, permitiendo que sólo los diputados, senadores o ciudadanos residentes en el estado afectado estuviesen autorizados para solicitar formalmente la declaratoria correspondiente. De igual manera, compete al Senado o a

---

<sup>203</sup> Manuel González Oropeza. Ob. Citada. Pág. 153.

<sup>204</sup> Jorge Carpizo. Ob. Citada. Pág. 401.

la Comisión Permanente, con las objeciones que mencionamos, la designación del gobernador provisional, reconociendo al ejecutivo federal el envío de la terna. La destitución del funcionario así nombrado también correrá, pues, a cargo del Senado.

Al gobernador provisional debe considerársele como representante de la Federación, puesto que tal es la categoría de quienes intervienen en su designación, por lo que debe concebirse tal cargo distinto esencialmente al de los diversos tipos de gobernadores constitucionales, interino o sustituto. Según lo mencionamos, aquel está encargado únicamente de convocar a elecciones que reconstruyan los poderes estatales, y esta es su única función de acuerdo a lo establecido en la ley y en la doctrina. Los demás gobernadores, electos popularmente o por la Legislatura local, son titulares de las funciones específicas que contienen las constituciones federal y local y son los titulares del poder ejecutivo local, afirmación que no puede hacerse extensiva al gobernador provisional.

Lo anterior debe comprenderse, también, para aceptar la limitación que, por principio, todo gobernador provisional tiene para ejercer funciones no relacionadas con la categoría a elecciones y designación provisional de los funcionarios judiciales del estatuto.<sup>205</sup>

## **2.- LA GARANTIA FEDERAL EN MEXICO.**

En este punto veremos un problema de singular importancia como lo es el que representa la Garantía Federal, mediante la cual la Federación garantiza a las entidades federativas una forma republicana de gobierno y los supuestos del artículo 119 Constitucional.

---

<sup>205</sup> Manuel González Oropeza . Ob. Citada. Págs . 153-154.

Asimismo trataremos de hacer un análisis comparativo de este problema entre los textos constitucionales de otros países.

a).- **HIPOTESIS QUE PLANTEA EL ARTICULO 119**  
**CONSTITUCIONAL.**

Como antecedente histórico importante en nuestra legislación respecto de la Garantía Federal, podemos señalar que ya en el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, en su capítulo de Previsiones Generales en su artículo 34, establecía: "La Constitución general y esta acta garantizan a los Estados de la federación de forma de gobierno adoptada en la presente ley; y cada Estado queda también comprometido a sostener a toda costa la unión federal". Es decir, que encontramos en esta, claramente, la idea de garantía de la forma de gobierno, que no era otra si no la representativa, republicana, democrática, federal. Además, establece como obligación para los Estados, el sostenimiento de la Unión federal. La Constitución Federal de 1824 establecía entre las facultades del Congreso Federal, el dictar leyes y decretos que tuviesen por objeto: la conservación de la unión federal de los Estados, y la paz y el orden público en el interior de la Federación, así como mantener la independencia de los Estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior.

Encontramos que en el primer proyecto de la Constitución de 1842, como facultad del Congreso, en la fracción XXIV de su artículo 79: Mantener la independencia de los Departamentos, por lo que respecta a su Gobierno interior, y la paz y armonía que deben guardar entre sí".



Más tarde, en la Constitución de 1857 se encuentra consignada en su artículo 116 la siguiente disposición: "Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviese reunida".

Finalmente encontramos que el artículo 119 de la Constitución de 1917, aprobado el 25 de enero de 1917, sin discusión y por unanimidad, reproduce fundamentalmente el texto del artículo 116 de la Constitución de 1857.

De la lectura del artículo 119 de la Constitución vigente, se desprenden dos hipótesis: a) la protección que debe dar el Gobierno Federal a las entidades federativas en el caso de una invasión extranjera, y b) en el caso de una rebelión interna.

Cuando se trata de una invasión externa, la federación actuará de oficio ya que tiene el deber de proteger la integridad del país. En el supuesto de una rebelión interior, sólo podrá hacerlo siempre que así lo solicite la Legislatura local o el Gobernador en su caso.

Por lo que respecta a la primera hipótesis del artículo 119 Constitucional que dice: "Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior", el tratadista mexicano de Derecho Constitucional Felipe Tena Ramírez, considera como superfluo este enunciado "en un régimen federal, pues por carecer de personalidad internacional las entidades federativas, ninguna de ellas es susceptible de ser objeto aisladamente de un ataque exterior"; estamos de acuerdo con el anterior criterio, toda

vez que si una parte del territorio nacional es atacada por una potencia extranjera, debe entenderse dicho ataque dirigido al Estado Federal.<sup>206</sup>

Por su parte, el Maestro Enrique González Flores considera que el artículo 119 constitucional resulta innecesario en su totalidad, en virtud de que la fracción VI del artículo 89, faculta al Presidente de la República a disponer de la fuerza armada para la seguridad interior y defensa externa del Estado mexicano, pues en lo esencial sigue diciendo el autor sólo se trata de un problema de seguridad.<sup>207</sup> En efecto, la citada disposición expresamente otorga dicha facultad al titular del Poder Ejecutivo, en los siguientes términos: "Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación".

Nosotros pensamos que por lo que respecta a la primera hipótesis del artículo 119 constitucional, o sea, en los casos de un ataque o violencia exterior en contra del Estado mexicano, quien debe intervenir es el Presidente de la República con apoyo en la fracción VI del artículo 89 constitucional; pero por lo que toca a la segunda hipótesis, es decir, en los casos de violencia interior o doméstica, sólo podrá intervenir el Poder Ejecutivo siempre que así lo soliciten la Legislatura Local o el Gobernador en su caso.

Sin embargo hemos visto y seguiremos viendo que en la realidad, esta segunda hipótesis ha tenido muy poca aplicación, ya que cuando se ha presentado algunos disturbios en el interior del país, quien generalmente ha resuelto la situación ha sido el Presidente de la República sin consultar a nadie, ni tampoco esperar la solicitud de las autoridades de las

---

<sup>206</sup> Felipe Tena Ramírez. *Ob. Citada*. Pág. 163.

<sup>207</sup> Enrique González Flores. *Manual de Derecho Constitucional, México, 1965*. Pág. 180.

entidades federativas facultadas para ello; lo cual ha implicado siempre por parte del Gobierno Federal, un acto atentatorio en contra de la autonomía de las entidades federativas que en muy pocas ocasiones se ha visto respetado, no obstante que para la existencia real de un Estado Federal como es el nuestro, se haga imprescindible la existencia cabal de este principio, sin que se tenga que violar la autonomía constitucional de las entidades federativas.

## **b) LA GARANTIA FEDERAL Y SU FUNCIONAMIENTO EN OTROS PAISES.**

Después de haber analizado la Garantía Federal en México y la ordenación que ha tenido la materia que nos ocupa, trataremos de exponer en forma somera las condiciones en que ha sido tratada esta cuestión en otros países.

### **1).- LA GARANTIA FEDERAL EN ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.**

Este país al estatuir la garantía federal en su artículo 4o. sección IV en el que se consagra dicha intervención federal, nos dice: "Los Estados Unidos garantizan a cada Estado de esta Unión una forma republicana de gobierno y protegerán cada uno de ellos contra la invasión, y a pedido de la legislatura o del ejecutivo, cuando la legislatura no pueda ser convocada, contra la violencia doméstica".

Como vemos, la Constitución Norteamericana comprende a la garantía federal en un triple aspecto:

**1o. Externa.**- La federación debe proteger a los Estados federados contra las invasiones extranjeras.

**2a. La Forma republicana.**- La federación, tiene la obligación de garantizar la forma republicana de gobierno en las entidades federativas.

**3o. Interna.**- Por último, la federación deberá intervenir para mantener el orden cuando existan disturbios internos, siempre que medie solicitud de parte de la entidad federativa de que se trate.

En los dos primeros casos la federación puede intervenir de oficio, es decir, sin tener que esperar que así lo soliciten las autoridades locales facultadas para ello; en tanto que en el último caso, si es necesaria la solicitud.

De acuerdo con la Constitución Norteamericana podemos señalar tres casos de intervención del Gobierno Federal en las entidades federativas, principalmente: la garantía de la forma republicana de gobierno, la protección de las entidades en contra de toda invasión exterior, caso en el que la intervención federal es de oficio, y la ayuda contra toda rebelión interna, violencia doméstica, siempre que la Legislatura local así lo solicite, o el Ejecutivo cuando no se encontrará reunida aquella.

La Constitución Mexicana vigente en su artículo 119, solamente establece dos de estas, y que son: La protección en los casos de una invasión exterior y en los casos de rebelión interna, faltando por tanto la garantía que establece la forma republicana de gobierno, no obstante que había sido establecida ya en el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824.

Sin embargo, como acertadamente señala el constitucionalista mexicana Jorge Carpizo y con el estamos de acuerdo; que si bien la garantía de la forma republicana de gobierno no se encuentra consignada expresamente en el texto constitucional mexicano en la forma en que la encontramos en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, sí esta contenida en la fracción V del Artículo 76 de la propia Ley Fundamental.<sup>208</sup>

## **2).- LA GARANTIA FEDERAL EN BRASIL.**

La Constitución Brasileña al tratar este tópico en su artículo 6o. constitucional dispone: "El gobierno Federal no podrá intervenir en los asuntos peculiares de los Estados, salvo: 1o., para repeler una invasión extranjera o de un Estado en otro; 2o., para mantener la forma republicana federativa; 3o., para restablecer el orden y la tranquilidad, y en los Estados, a requerimiento de sus gobiernos; 4o., para asegurar la ejecución de las leyes federales".

Como se puede ver, el último inciso del artículo transcrito otorga a las autoridades federales del Brasil una mayor intervención en los Estados que la que autorizan las constituciones de Estados Unidos de Norteamérica y México que antes hemos anotado al tratar este tema.

En Brasil tal extensión a las atribuciones de los funcionarios federales ha suscitado gran descontento porque se considera que se lesiona la zona de atribuciones de las entidades federativas. La doctrina y la jurisprudencia del Brasil están acordes en considerar que la ejecución de la supradicha garantía, por lo que respecta a la dispuesto en los incisos 1o., 3o. y

---

<sup>208</sup> Jorge Carpizo, *Sistema Federal Mexicano ...* Pág. 509.

4o., corresponde al ejecutivo, sin que para ello en nada tenga que intervenir el Congreso. Por el contrario, al tratarse de lo estipulado por el inciso 2o. y por ser asuntos de naturaleza política, la competencia de acuerdo con la ley, es del poder legislativo.<sup>209</sup>

### **3.- LA GARANTIA FEDERAL EN ARGENTINA.**

Según el tratadista argentino Juan A. González Calderón la intervención de la federación en las entidades federativas se puede clasificar en dos categorías: "Una es la intervención que llamaré reconstructiva, y otra es la que llamaré ejecutiva. La primera tiene lugar cuando esta subvertida la forma republicana de gobierno y es necesario que el poder federal lleve su acción suprema a tal o cual Provincia donde aquella sucede para restablecer y garantizar dicha forma de gobierno. La segunda tiene lugar cuando ocurre alguno de los otros casos previstos por el artículo 6o. invasión exterior, derrocamiento de las autoridades constituidas por sedición o invasión de otra Provincia, en los cuales casos el Poder Federal debe cumplir los mandatos de la Constitución que lo obligan a proceder en el sentido que ellos determinan: repeler la invasión exterior o, a requisición de aquellas autoridades provinciales, sostenerlas o reestablecerlas". Considera que la intervención federal solamente debe ser en aquellos casos excepcionales que así lo requieran,"y por no transitorias y leves complicaciones en la vida institucional y política de las provincias, cuyos correctivos pueden hallarse dentro de sí mismas" ; pues la regla general es que la federación no intervenga en las entidades autónomas; ya que agrega el autor argentino ... " si la regla fuera que el Poder Federal puede intervenir sin mayores motivos y frecuentemente en las provincias, las formulas constitucionales que consagra nuestro federalismo serían groseras mistificaciones y aún

---

<sup>209</sup> Jorge Carpizo. *El Federalismo en Latinoamérica, U.N.A.M. México, 1973. Págs. 71-72.*

ridículos desmentidos a los propósitos que presidieron nuestra organización nacional". Las facultades de referencia residen en el congreso según González Calderón, y no solamente en el presidente de la República.<sup>210</sup>

El autor Carlos Sánchez Viamonte, por su parte dice: "Una intervención federal en las provincias es, siempre, un acto de soberanía nacional y consiste en la imposición de la voluntad que emana del cuerpo orgánico de la nación referida a una de sus partes componentes."<sup>211</sup>

El artículo 5° de la constitución argentina dispone:

"Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria". Como vemos, el precepto establece que las Constituciones de las provincias deben estar acordes con los principios fundamentales que rigen a la Constitución Nacional, así como la obligación para la constitución de cada provincia, de asegurar la administración de justicia y la educación primaria.

Las Constituciones de las provincias de acuerdo con el precepto citado, dice Sánchez Viamonte, deben reunir las siguientes características: Dictarse bajo el sistema representativo republicano; no contravenir los principios, declaraciones y garantías de la Constitución

---

<sup>210</sup> Juan Antonio González Calderón. *Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires, 1931. Tomo III, Págs. 571-573.

<sup>211</sup> Carlos Sánchez Viamonte. *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires, 1959 Pág. 99.

Federal; procurar el aseguramiento de la administración de justicia y régimen municipal, así como asegurar la educación primaria.<sup>212</sup>

Según Sánchez Viamonte, cuando han sido cumplidas estas condiciones, el Gobierno Federal está obligado a respetar y garantizar la autonomía de cada provincia, en caso contrario, o sea, cuando se ha incumplido alguna de ellas, se faculta al mismo Gobierno Federal a no respetar dicha autonomía y en consecuencia a intervenir en la provincia que se encuentre en ese caso.

La intervención federal establece el artículo 6o. de la misma Constitución argentina, en los siguientes términos: "El Gobierno Federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones externas, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición o por la invasión de otra provincia ". De tal manera, que la obligación del Gobierno Federal según este artículo, consiste, dice Sánchez Viamonte en: "1o. Garantizar la forma republicana de gobierno; 2o. Repeler invasiones externas; 3o. Sostener las autoridades constituidas, ante el peligro de sedición interior o por invasión de otra provincia; 4o. Restablecer las autoridades constituidas depuestas por sedición interior o por invasión de otra provincia". Sánchez Viamonte está de acuerdo con González Calderón, en cuanto que la mencionada facultad corresponde al Congreso pues "Cuando la constitución reconoce la existencia de un poder que corresponde al Gobierno Federal y no determina a que forma gubernativa pertenece, debe interpretarse a favor del Congreso, porque este cuerpo representa íntegramente la soberanía ordinaria de la Nación (Pueblo de la Nación y provincias que la

---

<sup>212</sup> Carlos Sánchez Viamonte. Ob. Citada. Pág. 100.



forman) y porque además, tiene atribuciones implícitas por expresa disposición constitucional".<sup>213</sup>

En cuanto a la intervención federal no sea reglamentada, toda ley de intervención, dice Sánchez Viamonte, debe: "1o.- Declarar intervenida la provincia en cuestión; 2o.- Declarar la caducidad del poder o poderes que se considere necesario renovar; 3o.- Fijar el término dentro del cual debe proceder el interventor, a la renovación de los poderes caducos; 4o.- Dar como instrucción general al interventor la de atender las necesidades urgentes de la administración, limitándose al ejercicio de las atribuciones que, según la constitución local correspondan al Poder Ejecutivo; 5o.- Señalarle la obligación de cumplir la constitución y las leyes locales, salvo el caso excepcional de que el motivo de la intervención sea precisamente la Constitución o una ley contraria al régimen republicano o a los preceptos de la Constitución Nacional. En tal caso, corresponde prescindir de su cumplimiento en la medida en que lo disponga la ley de intervención".<sup>214</sup>

Concluye este autor señalando que en la Argentina se ha abusado de esta facultad, debido a que la interpretación que ha imperado, puesta al servicio de intereses personales, "ha dado como fruto la anulación práctica de la autonomía provincial, bajo cualquier pretexto".<sup>215</sup>

Hemos visto que en los textos constitucionales de Estados Unidos de Norte América, Brasil y Argentina se consignan dos formas de intervención del Gobierno Federal: La reconstructiva, que tiene por objeto restablecer la forma republicana de gobierno y la

---

<sup>213</sup> Carlos Sánchez Viamonte. Ob. Citada. Págs. 101-102.

<sup>214</sup> Carlos Sánchez Viamonte. Ob. Citada. Pág. 104.

<sup>215</sup> Carlos Sánchez Viamonte. Ob. Citada. Pág. 106.

ejecutiva, que es la protección en los casos de una invasión exterior y en los de una rebelión o revolución interna.

En nuestro orden jurídico sólo se consigna la forma ejecutiva; o sea, aquella por medio de la cual se va a restablecer el orden y los poderes que han sido legalmente constituidos; ignorando por tanto los motivos que el legislador tuvo para suprimir la forma reconstructiva, que es el caso de la garantía de la forma republicana de gobierno, Sin embargo como apuntamos en líneas anteriores, el problema se resuelve aplicando la fracción V del artículo 76 de la Constitución General.

Por otra parte, encontramos que la propia Constitución General en su artículo 115, impone a todos los Estados dentro del régimen federal, la obligación de mantener una identidad de principios fundamentales, entre ellos, la forma de gobierno republicano lo que nos hace pensar que el constituyente no quiso ser muy reiterativo en el artículo 119 Constitucional al no tocar más ya este tipo de garantía reconstructiva.

### **3).- EL REPARTO DE COMPETENCIAS (ARTICULO 124 CONSTITUCIONAL).**

Desde el punto de vista jurídico el éxito o fracaso de un sistema federal, como dice Jorge Carpizo, depende de la división de competencias que se establezca entre la federación y los Estados particulares y principalmente, en lo referente a las facultades legislativas.<sup>216</sup>

<sup>216</sup> Jorge Carpizo. *Lineamientos Constitucionales de la Commonwealth. U.N.A.M. México, 1971. Pág. 82.*

Así en la legislación mexicana el artículo 41 de la Constitución General establece el principio de la división de competencias entre la federación y las entidades federativas, perteneciendo la competencia originaria a los Estados, quienes delegan en la federación una serie de facultades; de ahí que las atribuciones que le corresponden a la federación se encuentren numeradas,<sup>217</sup> y que de acuerdo con el artículo 124 todo lo que esta expresamente atribuido a la federación, es competencia de los Estados.

Lanz Duret refiriéndose a este problema, expresa: "La Federación ha traído como consecuencia inmediata y necesaria el establecimiento de dos gobiernos dentro del Territorio Nacional" , el de las entidades federativas y el federal; actuando ambos con facultades y poderes propios, limitándose recíprocamente de conformidad con lo establecido por la Constitución General.

El gobierno federal cuenta con órganos propios y va a desempeñar las tareas que expresamente le concede la Ley Suprema; por su parte los Estados van, a actuar a través de los poderes que han sido creados por sus constituciones particulares, pero sin contravenir las normas de la Constitución General; además, ejercen funciones propias y diferentes a las reservadas por la propia Carta Fundamental a la Federación.<sup>218</sup>

El supremo poder de la federación, de acuerdo con el artículo 49 de la Constitución General, se divide para su ejercicio en tres órganos: El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, desempeñando cada uno de los cuales las funciones que expresamente la propia Constitución

---

<sup>217</sup> Jorge Carpizo. *Sistema Federal Mexicano ...* Pág. 474.

<sup>218</sup> Miguel Lanz Duret. *Derecho Constitución Mexicano. México, 1947. Pág. 33.*

les ha conferido, aplicando así la teoría de la división de poderes, en nuestro concepto, creemos que más bien se trata de una colaboración de funciones entre ambos poderes.

En la federación mexicana, los Estados únicamente están facultados para hacer uso de aquellos derechos que no están expresamente conferidos al gobierno federal; sin embargo, y por desgracia, el principio de que los casos de conflicto o duda sobre el alcance e interpretación de ciertas facultades de cualquiera de los poderes, será al poder federal a quien corresponda en último término - Según Lanz Duret - calificar la competencia constitucional, tanto de la federación como de las entidades federativas; de ahí el desmedido crecimiento de las competencias federales y la disminución de la llamada soberanía de los Estados.<sup>219</sup>

Nosotros pensamos que esto se ha debido principalmente a que el Gobierno Federal, ha mostrado muy poco respeto a la autonomía de los Estados, no obstante que la Constitución Federal delimita claramente las atribuciones que a cada uno de dichos órdenes corresponde.

Para el Tratadista Mouskheli, el problema de la división de las atribuciones establecidas entre el poder central y las autoridades locales, es fundamentalmente un problema de derecho positivo. En principio, las colectividades miembros gozan de bastante poder en lo referente al régimen interno del Estado miembro, no es así en lo que toca a la competencia internacional.<sup>220</sup> Por su parte Karl Loewenstein señala que la distribución del ejercicio de la función aparece en la forma más pura cuando en determinado campo concurren la competencia del Estado Central y la del Estado miembro. Aquí, sigue diciendo Loewenstein,

---

<sup>219</sup> *Níquel Lanz Duret. Derecho Constitución Mexicano. México, 1947. Pág. 34.*

<sup>220</sup> *H. Mouskheli. Teoría Jurídica del Estado Federal. Traducción de Armando Lozano y Ros. Madrid, 1934. Pág. 330.*

surge tarde o temprano un problema que el Estado Federal deberá resolver a no ser que la Constitución estipule claramente, que en las competencias concurrentes las decisiones llevadas a cabo por el Poder Central, tienen primacía sobre la de los Estados miembros.

Según Carl Schmitt, la competencia legal constitucional de practicar reformas a la Constitución no es ilimitada, más es posible que en el curso de la historia y mediante un aprovechamiento de las posibilidades de revisión constitucional, se extiendan de tal modo las competencias de la Federación que los Estados miembros se queden sin alguna facultad digna de mención y pierdan su existencia política, pasando hacer la Federación un Estado Unitario; utilizar esa competencia con el fin deliberado de suprimir la independencia política de los Estados miembros, sería sin duda una contravención a la Constitución Federal.<sup>221</sup>

A este respecto el maestro Mario de la Cueva, nos dice que existen dos posibles criterios para la determinación de las competencias relativas a la Federación y entidades federativas, a saber: a) el seguido por el sistema Norteamericano y b) el seguido por el sistema Canadiense.

En el primero, la competencia originaria corresponde a los Estados miembros y a la delegada a la Federación; ésta delegación existirá en los casos siguientes: a) Cuando la Constitución conceda expresamente una facultad exclusiva a la Federación; b) Cuando se conceda por la Constitución una facultad a la Unión sin afirmar que es exclusiva, pero prohibiendo simultáneamente su ejercicio a los Estados miembros; c) Cuando se conceda determinada facultad a la Unión, que sea incompatible con su realización por cualquiera de las entidades federativas. De manera que toda facultad no concedida a la Federación se entiende

---

<sup>221</sup> Carl Schmitt. *Teoría de la Constitución*. 1952. Pág. 446.

reservada a los Estados miembros, aclaración expresa introducida en la Constitución Norteamericana por la enmienda X.

El segundo sistema es el contrario, es decir, las atribuciones no delegadas expresamente a los Estados miembros, se entienden reservadas a la federación, y esto se explica porque el Canadá evolucionó de Estado Unitario a Estado Federal.<sup>222</sup>

La Constitución mexicana sigue, en su artículo 124 el sistema norteamericano; Sin embargo en éste existen las denominadas facultades concurrentes que se presentan cuando el Gobierno Federal no ejercita una determinada facultad que le está conferida, y en tanto no lo hace ésta es ejercitada por alguno o varios Estados miembros, la que sin embargo quedará sin efecto cuando la Federación haga uso de ella. Como tal caso no sucede en México, pues no necesariamente excluye a las entidades, se dice que cuando se concede una facultad al Poder Central sin que se prohíba ni sea incompatible al Poder de los Estados miembros, lo que existe son más bien "facultades coincidentes."

Según James Bryce, las reglas que determinan las competencias del Estado Federal y de sus miembros, son las siguientes:

I.- Facultades de la Federación: a) Las que la Constitución, expresamente les atribuye independientemente de su naturaleza; b) Las instituciones de carácter general, nacional; c) Las actividades que se relacionan con la vida unitaria de los Estados Unidos.

---

<sup>222</sup> Mario de la Cueva. *Apuntes de Derecho Constitucional*. México, 1966 Págs. 209-213 .

**II.-** Las restantes facultades corresponden a los Estados miembros: a) regulación sobre el derecho privado; b) regulaciones sobre el Derecho Penal, y de policía y en general todas las instituciones locales.

**III.-** Existen además poderes atribuidos expresamente a los Estados miembros.

**IV.-** Existen poderes o atribuciones ejercidas indiferentemente por la Federación o por los Estados miembros, y son las llamadas facultades concurrentes, que en México son más bien coincidentes.

**V.-** Existen actos prohibidos al Poder Central.

**VI.-** Actos prohibidos a los Estados miembros.

Esta última regla de esta clasificación que establece prohibiciones a los Estados, es subdividida en: prohibiciones absolutas y relativas. La primera consiste en que no se pueden ejercitar en ningún caso, y las relativas sólo podrán ejercitarse con la autorización del Congreso Federal.

Mathews considera una regla más a la anterior clasificación, que sería el de las prohibiciones absolutas, en que se establece que no podrán violarse los derechos humanos sin previa suspensión legal de éstos, tanto a las autoridades locales, (policía etc.) como a las federales (como el ejército), es decir, son prohibiciones tanto a la federación como a los Estados miembros.<sup>223</sup> De entre las máximas prohibiciones que se establecen al respecto, se

---

<sup>223</sup> Mario de la Cueva. *Ob. Citada.* Págs. 213-216.

señalan los principios que sirven de base a todo orden jurídico, como son el principio de la soberanía nacional y el de los derechos humanos.<sup>224</sup>

Siguiendo el criterio de la clasificación hecha por Bryce, nuestra Constitución agrupa estos poderes en la siguiente forma:

**I.-** Facultades que corresponden únicamente a la federación y que comprenden: a) la expedición de leyes reglamentarias de la Constitución; b) la jurisdicción sobre el Distrito Federal, Territorios e Islas que no pertenezcan a alguna entidad federativa; y c) facultades que se atribuyen a los distintos poderes de la federación.

**II.-** Facultades atribuidas a los Estados: a) facultad de organizarse; b) facultad de arreglar pacíficamente sus dificultades limítrofes; c) todas aquellas no otorgadas a la federación. ( artículo 124).

**III.-** Actos prohibidos a la federación y a las entidades federativas; a) supresión de las garantías individuales.

**IV.-** Actos prohibidos a la federación, y

**V.-** Actos prohibidos expresamente a los Estados.

---

<sup>224</sup> Jorge Carpizo. *La Constitución Mexicana de 1917, U.N.A.M. México, 1973 Pág. 302.*



A continuación trataremos de analizar cada una de las facultades mencionadas y algunas más que se establecen en el texto Constitucional.

I.- Facultades atribuidas a la federación.- Expresamente las establece el artículo 73 en sus 29 fracciones primeras, las cuales conocemos con el nombre de facultades expresas o explícitas.

La última fracción del citado precepto establece las facultades implícitas. Tena Ramírez refiriéndose a éstas, las define como 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"; en tanto que éstas últimas, son aquellas que confiere la Constitución General a cualquiera de los Poderes Federales, concretamente en alguna materia. El citado autor señala los requisitos que deben reunir las facultades implícitas y ellos son:

a).- La existencia de una facultad explícita que por sí sola no podría ejercitarse.

b).- La relación de un medio necesario entre la facultad implícita, y el ejercicio de la facultad explícita, que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda.

c).- El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al Poder que de ella necesita.

El primer requisito señala la consecuencia de que la facultad implícita no es autónoma pues depende de una facultad principal a la que está subordinada y sin la cual no existiría; el segundo advierte que la facultad explícita quedaría inútil si su ejercicio no se actualizara por

medio de la facultad implícita, de aquí surge la relación de necesidad entre una y otra; y el tercer requisito quiere decir que ni el Poder Ejecutivo ni el Poder Judicial pueden concederse a sí mismo las facultades indispensables para dinamizarlas que la Constitución les conceda, pues tienen que recibir las del poder legislativo; en cambio, éste poder no sólo otorga a los otros dos las facultades implícitas, sino que también se las da a sí mismo.<sup>225</sup>

II.- Facultades atribuidas a los Estados.- Son todas aquellas que no están expresamente otorgadas a la Federación, según lo dispone el artículo 124 constitucional, excepto las prohibiciones que la propia Ley fundamental establece para los Estados miembros. Por otra parte, el Segundo párrafo del artículo 4o.; dice: "La Ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo", el artículo 27 fracción XII inciso g), dice: "Las Leyes locales organizarán el patrimonio de la familia, determinando los bienes que deban constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen alguno". Estas dos últimas disposiciones, dice el Maestro Jorge Carpizo, más que facultades, tienen naturaleza de obligaciones; <sup>226</sup> y la facultad de darse su propia Constitución según lo previene el artículo 41 constitucional.

III.- Facultades prohibidas a la Federación y a los Estados miembros.- Esta prohibición consiste en que ni la Federación ni los Estados pueden suprimir las garantías individuales consignadas en los primeros 29 artículos de la Constitución General.

<sup>225</sup> Felipe Tena Ramírez. *Ob. Citada*. Págs. 119-120.

<sup>226</sup> Jorge Carpizo. *Sistema Federal Mexicano...* Pág. 484.

**IV.- Actos prohibidos a la Federación.-** Entre las prohibiciones que expresamente se establecen a los Poderes Federales encontramos la que se consigna en el Segundo párrafo del artículo 130 que dice: "El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo cualquier religión".

**V.- Actos prohibidos expresamente a los Estados.-** Estas prohibiciones las establecen los artículos 117 y 118 constitucionales, y las cuales pueden ser de dos clases: a) absolutas y b) relativas. Las primeras son aquellas que los Estados miembros nunca podrán realizar; en tanto que las segundas, no obstante tal prohibición, podrán ejercitarlas siempre y cuando obtengan autorización del Congreso Federal.

El artículo 117 constitucional que establece las prohibiciones absolutas dice: Los Estados no pueden, en ningún caso:

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

**"II.- Derogado " ;**

**"III.- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado";**

**"IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio";**

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

**"VI.-** Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya extensión se efectúe por aduanas locales, requiere inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía";

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

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

Los Estados o Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública," y

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

"El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo".

Las funciones establecidas en este artículo 117 corresponde realizarlas exclusivamente a los poderes federales, por eso están prohibidas para los Estados, ya que de no ser así se rompería el pacto federal y la nación caería en el desorden.

El artículo 118 que establece las prohibiciones relativas, dice:

Tampoco pueden sin consentimiento del Congreso de la Unión: "

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

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

"III.- Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República".

Así como el artículo 117 establece una serie de prohibiciones absolutas para las entidades federativas, éste señala que para llevar a cabo determinados actos se requiere autorización expresa del Congreso de la Unión, o sea, estatuye también para los Estados prohibiciones relativas, puesto que están sujetas a dicha condición.

En nuestro Derecho Constitucional existen además otras facultades conocidas con el nombre "Facultades Coincidentes".

Según el Maestro Tena Ramírez, dichas facultades sólo en apariencia participan de la misma característica, y menciona entre ellas las relativas a Salubridad, Vías Generales de Comunicación y a Educación. Sigue diciendo el autor que aún a pesar de que estas facultades son legisladas simultáneamente por la Federación y los Estados, existe una zona reservada tanto a la Federación como a los Estados. Así como corresponde al Congreso de la Unión según el artículo 73 fracción XVI legislar sobre Salubridad General de la República, corresponde según el principio del artículo 124 de la misma Constitución, los Estados legislar sobre la Salubridad Local. De la misma manera como el Congreso tiene facultad para dictar leyes sobre Vías Generales de Comunicación ( artículo 73 fracción XVII ), a los Estados les corresponde legislar sobre Vías Locales de Comunicación.<sup>227</sup>

Así podemos decir que las facultades coincidentes son aquellas que pueden realizar por disposición Constitucional, tanto la Federación como los Estados miembros. Dichas facultades nos dice el Tratadista de Derecho Constitucional Jorge Carpizo, se encuentran establecidas en forma amplia y en forma restringida. En el primer caso, la facultad coincidente se señala en la Constitución, cuando ni a la Federación ni a los Estados se les autoriza expedir las bases a un determinado criterio de división. Así por ejemplo, el artículo 18 de la Ley Fundamental en su segundo párrafo dice: " La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores ". El Segundo caso, consiste en que la facultad coincidente es otorgada tanto a la Federación como a los Estados; sin embargo, aquí se atribuye a alguna de las dos, la facultad de establecer las bases de división de dicha facultad. Ejemplo: artículo 3o, " La educación que imparta el Estado, Federación, Estados, Municipios tenderá a desarrollar..., pero por otra parte la fracción VIII del mismo precepto dice: " El Congreso de la Unión con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios..."

---

<sup>227</sup> Felipe Tena Ramírez. *Op. Citada*. Pág. 126.

El Maestro Jorge Carpizo además de la clasificación anterior de facultades, señala la existencia de facultades "coexistentes" y de "auxilio". Las facultades coexistentes son aquellas que una parte de la misma facultad compete a la Federación y la otra a las Entidades Federativas. Así por ejemplo, la fracción XVI del artículo 73 Constitucional, otorga al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de Salubridad General, y la fracción siguiente del citado precepto, establece la facultad de legislar sobre Vías Generales de Comunicación; esto quiere decir, que tanto la Salubridad como las Vías de Comunicación locales, son competencia de las Legislaturas de los Estados miembros. Las facultades de auxilio son aquellas que se representan cuando una autoridad presta auxilio a otra por expreso mandato constitucional, como es el caso que se establece en la primera parte del artículo 130 que dice: Corresponde a los Poderes Federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la federación".<sup>228</sup>

Nosotros pensamos que las facultades coincidentes en el orden jurídico mexicano, existen realmente y no sólo en apariencia como lo afirma Tena Ramírez; pues las facultades que señala el maestro como coincidentes, o sea, las establecidas en las fracciones XVI y XVII del artículo 73 constitucional, son más bien, de acuerdo con la clasificación que hace el destacado tratadista Jorge Carpizo, "Facultades Coexistentes".

Existen también las llamadas facultades concurrentes, que son aquellas que no están concedidas de manera exclusiva a la Federación ni prohibidas a los Estados, pero cuando la federación no las ejercita, pueden hacerlo los Estados miembros; sin embargo, si la Federación legisla sobre las mismas materias, abroga la legislación local.

---

<sup>228</sup> Jorge Carpizo. *Sistema Federal Mexicano...* Pág. 486.

El argumento que se da para justificar la existencia de las facultades concurrentes consiste en que las entidades federativas no pueden estar esperando a que la federación actúe para satisfacer sus necesidades.<sup>229</sup>

Para el Tratadista Felipe Tena Ramírez, la existencia de facultades concurrentes solamente se justifica en aquellos países de régimen federal en que los Estados miembros son lo suficientemente fuertes para disputarle derechos al Poder Central cuando éste descuida su ejercicio; así en México, las Facultades Concurrentes no han prosperado debido al poco vigor que han demostrado las entidades federativas.<sup>230</sup>

En cuanto al principio de la división de competencias en un Estado Federal, nos dice Mouskheli: "La relación del Derecho Federal y el Derecho Provincial asume otro aspecto: no se trata ya de saber si el derecho federal tiene primacía sobre el derecho particular, y no es posible ya ni plantear la cuestión en esta forma, ya que los dos derechos son iguales y no están ya en una relación de sometimiento o subordinación"; lo que importa es que tanto el derecho federal como el provincial se encuentren de conformidad con la Constitución Federal, que es el orden superior y al cual se hallan igualmente sometidos; asimismo, importa que la relación de las competencias y la esfera de las atribuciones establecidas por la Carta Fundamental, respectivamente, en estricto derecho, sean respetadas por ambos órdenes jurídicos; así, las leyes federales o locales que resulten contrarias a la Constitución Federal, serán anuladas; siendo el órgano encargado de pronunciar dicha anulación, la Suprema Corte de Justicia que es un órgano de la propia Constitución Federal, y por tanto, superior al Estado Central y a los Estados miembros.<sup>231</sup>

---

<sup>229</sup> Jorge Carpizo. *La Constitución Mexicana de 1917*. México, 1973. Pág. 300.

<sup>230</sup> Felipe Tena Ramírez. *Ob. Citada*. Pág. 125.

<sup>231</sup> H. Mouskheli. *Ob. Citada*. Pág. 157.



Según el Maestro Jorge Carpizo <sup>232</sup> "La jerarquía de la legislación federal y de la local en un Estado Federal responde a la propia estructura jurídica y a la concepción del sistema federal que se tenga en ese país"; En México, la solución al problema la encontramos en el artículo 133 constitucional, que dice: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueden haber en las constituciones o leyes de los Estados."

Son varios los autores que consideran que en México existe supremacía del derecho federal sobre el local. Entre ellos podemos citar a Eduardo García Máynez, Ignacio Burgoa, de quienes abordaremos sus aportaciones a este respecto.

El Maestro García Máynez, al clasificar las normas del orden jurídico mexicano, colocó en la parte superior a la Constitución General; después, la legislación federal y los tratados internacionales, en seguida clasificó las restantes normas, en locales, y que según su ámbito espacial de vigencia, son: a) aquellos que se aplican en el Distrito Federal, Territorios Federales e Islas de jurisdicción federal; y b) las que se aplican en las entidades federativas; encontrándose dichas normas jerárquicamente en el mismo plano y sin posibilidad de entrar en pugna, ya que su ámbito de validez territorial es diferente. Pero a su vez, el primer grupo de normas, es decir, aquellas que se aplican en el Distrito Federal, Territorios e Islas se subdividen en: 1) Leyes ordinarias; 2) Leyes reglamentarias; y 3) Normas individualizadas; en tanto que el segundo grupo de normas se subdividen en: 1) Constituciones locales; 2) Leyes ordinarias; 3) Leyes reglamentarias; 4) Leyes municipales y 5) Normas individualizadas.

---

<sup>232</sup> Jorge Carpizo. *Sistema Federal Mexicano...* Pág. 502.

Lo anterior nos lleva a concluir que para García Máynez, la legislación federal es de mayor jerarquía que la local; y que como dice Carpizo, el pensamiento del citado autor puede tener aplicación en la doctrina norteamericana, con la circunstancia de que en el país vecino dicha teoría sí tiene validez, pero en México no es aplicable;<sup>233</sup> con lo que estamos de acuerdo en la anterior consideración.

Por su parte, Ignacio Burgoa también afirma que en México las leyes federales son de mayor jerarquía que las locales, y por ende, justifica la existencia de facultades concurrentes, cuando dice: "En todo sistema jurídico federal, que se integra con dos tipos de derecho positivo, o sea, el de la federación y el de las entidades federativas, opera necesariamente el principio de la supremacía del primero. Sin este principio, Sigue diciendo el autor dicho sistema no podría funcionar." El Maestro basa su afirmación en los artículos 133 y 120 Constitucionales.<sup>234</sup>

Pensamos que las concepciones tanto de García Máynez como de Ignacio Burgoa, son erróneas; pues no es verdad que exista supremacía del derecho federal sobre el local.

La propia jurisprudencia confunde las facultades concurrentes, cuando en realidad se está haciendo referencia a facultades coincidentes.<sup>235</sup>

El Dr. Mario de la Cueva clasifica al orden jurídico mexicano de la siguiente manera: a) Constitución Federal; b) Leyes Constitucionales y tratados; c) Derecho federal ordinario y Derecho

---

<sup>233</sup> Jorge Carpizo. "La Interpretación del Artículo 133 Constitucional", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Año II. Nueva Serie ... No. 4 México, 1969. Págs. 18-19.

<sup>234</sup> Ignacio Burgoa. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, 1973. Pág. 523.

<sup>235</sup> Jorge Carpizo. *Sistema Federal Mexicano ...* Pág. 487.

local; este último, a su vez dividido según la clasificación de García Máynez. Así mismo el Maestro de la Cueva distingue lo que son leyes constitucionales y derecho federal ordinario; siendo las primeras, aquellas que material y formalmente emanen de la Constitución; es decir, las leyes constitucionales son parte de la misma constitución, son la constitución misma que se amplía, que se vivifica, que crece; en cambio, el derecho federal ordinario deriva de la Constitución, pero sin ser parte de la misma, pues éste bien podría ser competencia local, si así lo hubiera juzgado conveniente el Constituyente. Además, el citado tratadista distingue que las leyes constitucionales son de tres especies, a saber: 1) Leyes orgánicas; 2) Leyes reglamentarias y 3) Leyes sociales.<sup>236</sup>

Miguel Villoro Toranzo coincide con el Dr. Mario de la Cueva en señalar que en México, no existe supremacía del derecho federal sobre el local; pues ambos órdenes jurídicos se encuentran subordinados a la Constitución General.<sup>237</sup>

Nosotros también opinamos que en México la legislación federal y la local se encuentran en igualdad jerárquica, según lo establece el artículo 124 constitucional que marca la competencia tanto de la federación como de las entidades federativas; y al no existir supremacía del derecho federal sobre el local, resulta jurídicamente inconcebible la existencia de facultades concurrentes en el orden jurídico mexicano.

Por lo tanto, podemos afirmar que en México no existen las facultades concurrentes partiendo del principio que establece el artículo 124 Constitucional que marca claramente la competencia tanto de la federación como de las entidades federativas; es decir, que tratándose de dos órdenes de igual jerarquía como es el caso de la legislación mexicana, no opera el principio de Supremacía del uno

---

<sup>236</sup> Mario de la Cueva. *Apuntes de Derecho ...* Págs. 46-48.

<sup>237</sup> Miguel Villoro Toranzo. *Introducción al Estudio del Derecho. México, 1969. Pág. 308.*

sobre el otro; pues el problema que se presenta, no es de Supremacía sino de competencia, y como acertadamente señala Jorge Carpizo, cuando existe alguna aparente contradicción entre una norma federal y una local, debe examinarse qué autoridad es competente en esa materia.

#### **4).- LA PROTECCION JURISDICCIONAL DE COMPETENCIAS** **(ARTICULO 103 FRACCIONES II Y III CONSTITUCIONAL).**

En este apartado trataremos de hacer un análisis del artículo 103 en sus fracciones II y III, referentes a la procedencia o no del juicio de amparo contra leyes o actos de autoridades federales o locales por invasión de esferas de competencias.

Al analizar las ideas capitales sobre las que se erige el juicio de amparo, expresados con singular nitidez en la formula de Otero y que todavía sobreviven en la Constitución, son las tres siguientes:

- a).- El juicio se sigue a petición de la parte agraviada por el acto inconstitucional;
- b).- Esa parte agraviada tiene que ser un individuo particular;
- c).- La sentencia se limitará a resolver el caso concreto, sin hacer declaraciones generales respecto de la ley o el acto que motivare la queja.

Estas ideas informan del acentuado individualismo de la Institución del Amparo, en grado tal que si la estudiamos sin prejuicios habremos de convenir en que no se trata en realidad de un sistema

de defensa directa de la constitucionalidad, sino de defensa primordial del individuo frente al Estado, que se resuelve en defensa secundaria y eventual de la Constitución.

El Maestro Felipe Tena Ramírez, nos dice al respecto, que de las dos partes que se han distinguido en una Constitución como la nuestra, la más digna de ser defendida, desde el punto de vista constitucional. La defensa de la otra parte (dogmática) tiene suma importancia, pero no desde el punto de la Constitución, sino del individuo. Por eso el auténtico control de la Constitucionalidad es el que tiene por objeto mantener a los poderes dentro de sus competencias respectivas, impidiendo sus interferencias recíprocas.

El Maestro Tena Ramírez, sigue diciendo que no es propiamente control de la constitucionalidad aquel que sólo cuida evitar las invasiones de los poderes en la esfera de los derechos públicos de la persona. Sin duda las invasiones de este género son formalmente violaciones a la constitución, porque los derechos infringidos figuran en ella; pero no constituyen violaciones a lo esencialmente constitucional. Los derechos públicos de la persona son derechos empíricamente seleccionados, a los que se les da el rango de constitucionales por considerárseles susceptibles de ser menoscabados con más frecuencia por la autoridad y merecedores, por lo tanto, de una protección especial. La categoría constitucional que se les otorga serviría de poco, sino estuviera acompañada de una defensa también constitucional. Pero esta razón de índole práctica no impide admitir en teoría que tales derechos pueden estar protegidos por un procedimiento ordinario.<sup>238</sup>

La jurisprudencia en su tesis 11 sobre el amparo por invasión de la federación en los Estados y viceversa, nos dice que el juicio de amparo fue establecido por el artículo 103 constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la propia Constitución, sino para proteger las garantías individuales y las

---

<sup>238</sup> Felipe Tena Ramírez, *Ob. Citada*, págs. 537-539.

fracciones II y III del precepto mencionado, deben entenderse en el sentido de que sólo puede reclamarse en el juicio de garantías una ley federal, cuando invada o restrinja la soberanía de los Estados, o de éstos, si invade la esfera de la autoridad federal, cuando existe un particular quejoso, que reclame violación de garantías individuales en un caso concreto de ejecución o con motivo de tales invasiones o restricciones de soberanía. Si el legislador constituyente hubiese querido conceder la facultad de pedir amparo para proteger cualquier violación a la Constitución, aunque no se tradujese en una lesión al interés particular, lo hubiese establecido de una manera clara, pero no fue así, pues al través de las constituciones de 1857 y 1917, y de los proyectos constitucionales y actas de reforma que las precedieron, se advierte que los legisladores, conociendo ya los diversos sistemas de control que pueden ponerse en juego para remediar las violaciones a la Constitución, no quisieron dotar el Poder Judicial Federal de facultades omnímodas, para oponerse a todas las providencias inconstitucionales por medio del juicio de amparo, sino que quisieron establecer éste, tan sólo para la protección y goce de las garantías individuales.<sup>239</sup>

Veamos ahora si el juicio de amparo realiza o no un verdadero control de la Constitucionalidad, según se refiere el artículo 103 constitucional en el que se asientan los objetivos del juicio que consiste en impedir las violaciones de las garantías individuales por parte de cualquier autoridad así como las invasiones de la jurisdicción federal en la local, y viceversa.

De estos objetivos, el primero realiza íntegramente la defensa de la parte dogmática de la Constitución; nada tiene, pues, de control de la constitucionalidad en sentido estricto.

---

<sup>239</sup> Juventino V. Castro, *Lecciones de Garantías y Amparo*. Ed. Porrúa. México, 1978. Pág. 308. *Jurisprudencia de 1917-1975*.

El segundo se preocupa en apariencia por salvaguardar algo que sí es típicamente constitucional federal y local. Más para que la protección se alcance es preciso, según, fracción I del artículo 107 constitucional, que la invasión de competencias repercuta en perjuicio de un individuo y que el agraviado solicite la protección. Lo cual quiere decir que aún en caso de custodia a una porción orgánica de la Constitución, la defensa queda subordinada a la condición de que resulte lesionado un individuo y de que éste quiera que se repare en su persona un agravio cometido a la organización de poderes. No importa la lesión en sí a la ley suprema, sino sólo en cuanto se traduce en daño a un individuo, que es lo único que parece interesar a la Constitución. Reparado el perjuicio que se ocasionó al quejoso, la violación general queda impune en sí misma y en relación con todos los individuos que no reclamen, porque la sentencia no vale sino para el caso concreto ni puede hacer declaraciones generales respecto a la inconstitucionalidad del acto violatorio. He aquí cómo las ideas de Otero, a que antes nos referimos, ampliadas por el constituyente de 57 a estos casos de invasión de jurisdicciones, hacen imposible el control de la constitucionalidad, completo y auténtico, ni siquiera en la mínima porción de la ley suprema a que tales casos se contraen.<sup>240</sup>

El Maestro Felipe Tena Ramírez, nos dice, que las tres fracciones del artículo 103, son las únicas que fundan la procedencia del juicio de amparo, y que están al servicio del individuo y no al directo de la Constitución; no hay razón, por lo tanto, para establecer una distinción entre ellas. La primera se refiere a violaciones de garantías individuales, la segunda a invasiones de la jurisdicción local por lo federal y la tercera a invasiones de la jurisdicción federal por la local. Como estos dos últimos casos implican falta de competencia, se traducen al cabo en violación de la garantía individual que consagra el artículo 16 constitucional que consiste en que nadie puede ser molestado sino en virtud, entre otros requisitos, de mandamiento escrito de autoridad competente. ¿Para que invocar, pues, las fracciones segunda y tercera, si a fin de alcanzar el amparo basta con fundarlo en la primera?

---

<sup>240</sup> 68.- Felipe Tena Ramírez. *Ob. Citada*. Pág. 539.

Así el amparo ha reivindicado totalmente sus fueros individualistas y la jurisprudencia y los litigantes mexicanos se han habituado a entender y sentir la institución a través del individuo, relegando al olvido y al desuso más completo las dos últimas fracciones del artículo 103.<sup>241</sup>

Sin embargo, adviértase en nuestro derecho público la necesidad de dirimir en alguna forma las querellas de los poderes, motivadas por invasión de sus órbitas constitucionales. En efecto, cuando la violación constitucional consiste en invasión de ajena jurisdicción, puede surgir un conflicto entre el poder invasor y el invadido, que afecte la forma de gobierno, altere la paz pública y repercuta en la estabilidad misma del Estado.

Para arreglar dicho estado de cosas no puede servir eficazmente el juicio de amparo, pues éste no remedia una situación general, sino sólo protege un interés particular, que en la situación imaginada es del todo secundaria. Se necesita, por tanto, un procedimiento diverso al del amparo para afrontar el problema propuesto, al fin de contraer de modo general y no sólo en un caso concreto, dentro de su perímetro constitucional, al poder que lo ha rebasado.

Las violaciones de que tratamos pueden provenir de cuatro órdenes de poderes: 1) de alguno de los tres poderes federales; 2) de alguno de los tres poderes locales con respecto a cualquiera de los otros dos poderes locales; 3) de los poderes de un Estado respecto a los de otro Estado; 4) de los poderes federales con respecto a los poderes locales, y viceversa.

Tocante a la primera de esas cuatro hipótesis, la Constitución no la consideró para resolverla siquiera por el medio limitado del amparo, que tratándose de conflictos de poderes sólo es aplicable a

---

<sup>241</sup> Polipo Tena Ramírez. *Ob. Citada*. Págs. 539 - 540.



las últimas hipótesis. La necesidad ha hecho que para ese caso se recurra a una interpretación ingeniosa, propuesta por Don Emilio Rabasa, mejorada más tarde y aceptada ya por la jurisprudencia.

El Maestro Emilio Rabasa sostuvo que el artículo 14 constitucional establece como garantía de la persona la aplicación de leyes que además de anteriores al hecho, tiene que ser estrictamente constitucionales; el agraviado con la aplicación del estatuto inútil que usurpa el nombre de la ley, puede invocar con el amparo la violación del artículo 14, infringido por el hecho de darle fuerza a una ley forjada en la violación de preceptos de la ley suprema; toda invasión de un poder de las atribuciones de otro, o bien toda acción de un poder fuera de los límites que la Constitución le impone se produce en forma de ley inconstitucional o en acto atentatorio que no se funda en la ley buena ni mala, y en uno y otro caso implica la infracción del artículo 14 al ponerse por obra.<sup>242</sup>

El Maestro Felipe Tena Ramírez, nos dice, que los esfuerzos realizados no alcanzan, ni pueden alcanzar, sino al objeto de incluir en la protección del amparo a las invasiones de los poderes federales entre sí, lo que deja sin solución general los choques de los expresados poderes, al igual de lo que ocurre respecto a las querrelas de la jurisdicción federal con la local. De este modo las dificultades de índole constitucional entre los poderes federales quedan sin arreglo dentro de la constitución.

En cambio, por lo que hace a los conflictos de la segunda categoría, es decir, a los suscitados entre los poderes de un Estado, el artículo 105 constitucional provee a su solución otorgando a la Suprema Corte la facultad de conocer de las controversias surgidas entre los poderes de un mismo Estado sobre la Constitucionalidad de sus actos. He aquí el único caso en que el control de la constitucionalidad se ejercita, no en función del individuo, sino del órgano de gobierno que se considera agraviado por los actos de otro órgano; el conflicto se plantea por demanda del poder invadido, en juicio ordinario del que conoce la Suprema Corte en única instancia; la sentencia

---

<sup>242</sup> Emilio Rabasa. *El Juicio Constitucional*. México, 1919. Págs. 236-238.

resuelve de modo general la cuestión constitucional planteada, puesto que al definir si la actitud de un poder es o no constitucionalmente correcta, se resuelve implícitamente acerca de la validez de todos los actos realizados conforme aquella actitud. En ésta una innovación de la Constitución de 1917, que modifica sustancialmente el sistema individualista de control que estableció la de 1857.

La tercera hipótesis relativa a las violaciones de orden constitucional de los poderes de un Estado respecto a las de otro Estado, aunque poco frecuentes, tampoco encuentra en nuestra Constitución un remedio general, diverso del individualista del amparo.

Las controversias entre dos o más Estados, cuya resolución encomienda el artículo 105 constitucional a la Suprema Corte, son controversias ordinarias; verbigracia, cuestiones de límites o disputas reguladas por normas realmente de derecho internacional.

La última de las cuatro hipótesis que hemos expuesto, no tiene mas solución en nuestra Constitución que el juicio de amparo, con fundamento en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional. Pero ya hemos visto que esta defensa se confunde con la de las garantías individuales, porque son mismos sus efectos, limitados a la protección del individuo quejoso. El remedio total y radical de un conflicto de índole constitucional entre la jurisdicción local y la federal no existe en el derecho público mexicano; los esfuerzos que para hallarlo han hecho la teoría y las leyes secundarias, carecen de base constitucional, como lo veremos en seguida.

Según el artículo II, fracción II de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial Federal (de 30 de diciembre de 1935), corresponde a la Suprema Corte conocer en pleno de las controversias que se susciten por leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de las autoridades de estos que invadan la esfera de la autoridad federal, cuando sean

promovidas por la entidad afectada o por la Federación, en su caso, en defensa de su soberanía o de los derechos o atribuciones que le confiera la Constitución. Acogiendo parecidas tesis, la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal (de 31 de diciembre de 1942) autoriza en su artículo 44 al procurador general de la República para plantear la controversia constitucional correspondiente cuando el gobierno de un Estado no lleve a cabo, dentro del plazo que se le fije, la reforma de una ley violatoria de la Constitución.

Estas leyes secundarias someten a un juicio ordinario, ventilado entre órganos gubernamentales, el conflicto de jurisdicciones que, según la Constitución, debe tratarse en juicio de amparo, a solicitud del particular agraviado y en beneficio exclusivo del propio particular. Se contrarían de este modo los antecedentes de nuestro control de constitucionalidad, según las cuales la defensa de la Constitución se hace exclusivamente a través del individuo, aún en el caso de los conflictos entre la federación y los Estados; la única excepción que hemos advertido es la relativa a conflictos entre poderes de un mismo Estado, donde la Constitución de 1917 rompió el tradicional sistema de la de 1857.<sup>243</sup>

Con el mismo afán de galvanizar las fracciones II y III del artículo 103, se ha pensado que la federación o los Estados pueden pedir amparo por invasión de sus respectivas jurisdicciones. Esta tesis es para nosotros inadmisibile. lo es no porque consideremos que sólo las personas físicas son los "individuos particulares" que pueden demandar amparo, conforme a la fracción I del artículo 107; interpretación tan estricta y literal fue ya desechada definitivamente por la jurisprudencia, la cual admite la capacidad para iniciar el juicio constitucional por parte de las personas morales de derecho privado y de las de derecho público, cuando estas últimas no obran como autoridad. Tampoco para rechazar la tesis expuesta nos acogemos a la jurisprudencia y a la teoría, conforme a las cuales el

---

<sup>243</sup> *Felipo Tena Ramírez. Ob. Citada. Págs. 541-543.*

Estado como autoridad no puede solicitar amparo, pues entendemos que aunque el atributo de autoridad difiere profundamente del concepto de garantía individual que protege mediante aquel juicio de la fracción I del artículo 103, sin embargo, el razonamiento no sirve por sí sólo en los casos de las fracciones II y III; efectivamente, en los casos de estas dos últimas fracciones, no hay violación de garantías, sino invasión de jurisdicción, por más que ella sólo puede ser reclamada por el individuo en cuyo perjuicio se refleja; por lo tanto, no puede decirse que en las hipótesis de tales fracciones la autoridad esté impedida de solicitar amparo por la misma razón que vale en la fracción I, esto es, por no rezar la autoridad con las garantías individuales.

La razón es otra, a nuestro ver. Si la Federación pudiera pedir amparo contra Estados, o éstos contra aquella, por invasión de jurisdicción, la sentencia que se pronunciaría en el juicio tendría necesariamente alcance de generalidad. Imaginemos que se concede un amparo al Estado de Hidalgo en contra de una ley expedida por el Congreso de la Unión en materia reservada a los Estados. Ese amparo beneficia por lo menos a todos los habitantes de Hidalgo, lo que significa que una sentencia judicial deroga para ese Estado una Ley Federal.

Más clara aparece la intromisión de la justicia en la legislación si se supone que el amparo se concede a la Federación contra la ley de un Estado, pues entonces la ley local queda derogada totalmente. Estas instrucciones de la justicia en la órbita de otros poderes con alcance de generalidad, con efectos de anulación total, es lo que pretendió evitar nuestra Constitución al permitir el funcionamiento del control jurisdiccional únicamente a solicitud del particular agraviado y en beneficio exclusivo de éste.<sup>244</sup>

---

<sup>244</sup> Felipe Tena Ramírez. *Ob. Citada*. Págs. 543-544.

El Maestro Juventino V. Castro, en las reflexiones en relación al amparo soberanía, nos dice, que habría que concluir que, si el proceso de amparo realmente sólo puede plantearse por violación de las garantías individuales, y no de cualquiera otras disposiciones de la Constitución, deberán suprimirse las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, que tan sólo crean confusión respecto a la posible existencia de una acción de amparo por violación de las soberanías constitucionalmente demarcadas, aunque ya hemos expresado nuestra creencia de que el amparo-soberanía sí existe, sí fue previsto en los inicios de nuestro proceso, sí se le consideró sumamente destacado, y sí persiste a través de numerosas disposiciones.<sup>245</sup>

El Maestro Emilio Rabasa, al hacer un análisis del artículo 101 de la Constitución de 1857 (103 de la actual), deduce que muchos casos de violaciones constitucionales, dentro de los que señala el relativo a las prohibiciones que la Ley Fundamental impone a las entidades federativas, se encuentra fuera de la protección de la Justicia Federal, precisamente porque el juicio de amparo es procedente respecto de ellas.<sup>246</sup>

Como se observa en la última parte de la transcripción anterior, la fracción sugerida por Rabasa tampoco vendría a hacer procedente el juicio de amparo en todos los casos de violaciones a la Ley Fundamental, lo que nos hace no estar de acuerdo con este pensamiento de este ilustre Constitucionalista en el sentido de que esos casos se encuentran fuera de las tres fracciones del artículo 103 ó 101, porque, es posible tutelar las violaciones mencionadas a través del artículo 16 de la Constitución del 17 y de 57.

---

<sup>245</sup> *Juventino V. Castro. Ob. Citada. Pág. 309.*

<sup>246</sup> *Ignacio Burgoa . El Juicio de Amparo. México, 1975 . Ed. Porrúa. Pág. 249.*

Así podemos concluir que las fracciones II y III del artículo 103 constitucional que suponen la invasión de esferas de competencias federales por los Estados o de éstos en lo federal.

En tales situaciones procede también el amparo, a fin de que cada poder conserve dentro de sus propios límites, más se necesita que esos actos de autoridad contrarios a las normas constitucionales lesionen una garantía individual y que el ofendido solicite el amparo, por lo tanto no pueda solicitar amparo por la misma razón que vale en la fracción I de dicho artículo, esto es por no rezar la autoridad con garantías individuales, o lo que también se considera que la Federación no puede pedir amparo contra Estados, o éstos contra la federación por invasión de Jurisdicción, porque la sentencia que se pronunciaría tendría alcances necesariamente de generalidad, y es precisamente lo que trato de evitar el constituyente al permitir el funcionamiento del control jurisdiccional únicamente a solicitud del particular agraviado y en beneficio exclusivo de éste.

## **5.- LA EXISTENCIA DE UN PARTIDO POLITICO DE CARACTER CUASI-OFICIAL.**

Analizados en este capítulo los problemas que plantean los temas; la fracción V del artículo 76 constitucional: la ley reglamentaria de esta misma fracción y artículo; la garantía federal en México; el reparto de competencias; y la protección jurisdiccional de competencias; nos proponemos ahora, examinar algunas de las razones que han determinado situaciones de índole político, contrarias a la estructura del sistema federal mexicano, debido principalmente a la existencia de un partido político predominante; el cual como sabemos, está íntimamente vinculado con el Gobierno de la República.

En México, el ejercicio del poder político le corresponde por un lado al gobierno federal y por el otro al de las entidades federativas, cada uno dentro de la esfera de sus competencias. Sin embargo, en la realidad hemos visto, que por situaciones de índole diversa, la mayoría de las veces ha sido la Federación representada en el Presidente de la República, quien ha decidido sobre los más importantes problemas del país; aún cuando con ello, se lesione gravemente la autonomía constitucional de los gobiernos locales.

Maurice Duverger, refiriéndose al principio de la separación de poderes, mismo que fue incorporada al Constitucionalismo iberoamericano y sobre el que se han estructurado la mayoría de los textos constitucionales, considera que en la realidad el Poder Ejecutivo ejerce gran preponderancia sobre los otros dos (Legislativo y Judicial), no obstante la delimitación de funciones que se establecen para cada uno de dichos órganos en el texto constitucional. Por ejemplo la Constitución Mexicana en su artículo 49 dispone: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

"Mas a pesar de estos reconocimientos constitucionales la realidad histórica, pasada y presente, de los pueblos iberoamericanos muestra claramente que el equilibrio y armonía entre los poderes no se ha conseguido y que, en cambio, el Poder Ejecutivo ejerce un claro predominio sobre los otros dos." A estos regímenes gubernamentales se les ha denominado como de preponderancia presidencial; la razón de esta realidad estriba fundamentalmente en que la organización de los Estados iberoamericanos ha sido de regímenes presidenciales. Sin embargo, como dice Duverger: "Esta preponderancia presidencial como es igual en todos los países, ya que si bien en algunos esta reforzada, como sucede en México por la existencia de un partido predominante en las Cámaras, hay otras Naciones cuyos textos constitucionales, aunque fieles a la fórmula presidencialista del régimen, contienen preceptos que reconocen la facultad parlamentaria de formular votos de censura o

desconfianza respecto de los ministros", como son los casos de las Constituciones peruana de 1933 y Uruguay de 1967.

La preponderancia del Poder Ejecutivo pues, se ha consolidado por razones de carácter histórico, como es el caso tradicional del caudillismo o personificación del poder que se da generalmente en pueblos de escasos conocimientos políticos y, por "... la deficiente calidad de los representantes, parlamentarios, debido a que los partidos prefieren situar a sus mejores hombres en puestos decisivos, o la necesidad de disponer de un Ejecutivo fuerte capaz de llevar adelante los programas de desarrollo y de garantizar el orden social y público."

Según Duverger, la preponderancia del Poder Ejecutivo se ejerce fundamentalmente a través de factores institucionales o funcionales, como son: la iniciativa de ley, el veto, las facultades legislativas del Presidente, la intervención federal, las facultades extraordinarias, etc.<sup>247</sup>

"En México, existe un partido político extremadamente poderoso que desde hace sesenta y cinco años, no ha perdido ninguna elección de su candidato para Presidente de la República; para Gobernadores y Senadores, es hasta las elecciones de 1988, cuando ha reconocido la derrota de cuatro Senadurías, dos en el Distrito Federal y dos más en el Estado de Michoacán, por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN); Así como también en el transcurso de este sexenio (1988-1994) le han sido arrebatadas tres candidaturas a Gobernadores, de los Estados de Guanajuato, de Baja California Norte y de Chihuahua, por el Partido Acción Nacional" (PAN).

---

<sup>247</sup> Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ed. Ariel, S.A. Barcelona, 1970. Págs. 586-590.



Sin duda alguna, los acontecimientos políticos marchan a ritmo acelerado, particularmente desde 1988. Se considera que a partir de ese momento se acabó en México el sistema del partido único. Sin embargo consideramos que el vacío provocado por estos acontecimientos no han sido llenados por un sistema de partidos, "El Pluripartidismo democrático."

El Maestro Jorge Carpizo, cuando se refiere a este problema nos dice, " que en esta forma, el candidato del partido oficial tiene casi seguro el triunfo. Al referirse a los Gobernadores de los Estados al ser propuestos por el partido, éstos saben que le deben el cargo al partido, específicamente al Presidente de la República que en la realidad es el jefe quien toma las decisiones definitivas del partido" esto hace que por lo general los gobernadores se muestren dóciles y sumisos a la política del Gobierno Federal; aún cuando en algunas ocasiones se han presentado casos de rebeldía; estas actitudes resultan un suicidio en la política mexicana. Sin embargo, la actitud de la mayoría de los gobernadores de no contrariar la voluntad federal, no siempre es de servilismo; pues existen razones de peso, como son: el hecho de que para lograr la realización de obras federales en la entidad, es necesario que estos mantengan buenas relaciones políticas con el gobierno central; el caso contrario, acarrearía su muerte política; es decir, de la ayuda que puedan conseguir de la poderosa federación, dependerá en una gran parte el éxito o fracaso de su gestión.<sup>248</sup>

Esta dependencia tan estrecha que existe entre gobernadores, senadores y diputados con el partido cuasi-oficial, hace que el sistema federal de gobierno consagrado en la Constitución General, con frecuencia se vea seriamente afectado; y por si fuera poco, a ello también se debe el atraso democrático que han sufrido las instituciones políticas que nos rigen; y cuyo avance se hace necesario para el desarrollo integral del país. Esto nos hace pensar además, que mientras subsista la practica de que sea el titular del Poder Ejecutivo (que en la realidad es el jefe máximo del partido cuasi-oficial)

<sup>248</sup> Jorge Carpizo. *Sistema Federal Mexicano...* Págs. 524-525.

quien intervenga en la designación de Diputados, Senadores y Gobernadores de los Estados, sin tomar en cuenta en este último, si las personas designadas tienen o no conocimiento de los problemas de la entidad; es decir, que mientras no se permita un mayor juego democrático en la selección de los candidatos, se estará con ello afectando gravemente la autonomía constitucional de las entidades federativas, y por ende, el sistema federal de gobierno. Por otra parte, esta actitud puede traer como consecuencia el poco interés de los habitantes en los problemas políticos del país, aunque en la realidad esto es lo que pretende el partido político cuasi-oficial para tener mayor control de la sociedad, lo que no resultaría conveniente para nuestras instituciones democráticas.

Antonio Delhumeau Arcillas, nos dice al respecto, que desgraciadamente el carácter oficialista del partido no es una cosa nueva, pues tiene su origen en el Partido Nacional Revolucionario; fundado en 1929 por el entonces caudillo y Presidente de la República, Plutarco Elías Calles, quien con miras a controlar la sucesión presidencial creó dicho órgano político; reconociéndola así, de la siguiente manera: "He meditado sobre la necesidad de crear un organismo de carácter político... Durante más de quince años, nos hemos debatido, los revolucionarios, en las luchas estériles por encontrar la fórmula para resolver nuestros problemas electorales. Todo ha sido inútil... con tal organismo, se evitarán los desórdenes que se provocan en cada elección y poco a poco, con el ejercicio democrático que se vaya realizando nuestras instituciones irán fortaleciéndose hasta llegar a la implantación de la democracia".<sup>249</sup>

Inicialmente el Partido no fue un instrumento dependiente del gobierno sino más bien, el medio que el General Plutarco Elías Calles utilizó para "designar" presidentes a quitar y poner secretarios de Estado; en fin, el partido era un instrumento de "facción" controlado por el General

---

<sup>249</sup> Antonio Delhumeau Arcillas. *México: Realidad Política de sus Partidos*. Instituto Mexicano de Estudios Políticos. A. C. México. 1970. Págs. 55-56.

Calles. De 1935 a 1943 se estrechan las relaciones entre el Partido y el Gobierno, produciéndose una variante que consistió en que desde entonces, la dependencia del partido se estableció en forma directa con el Presidente de la República; el titular del Poder Ejecutivo contó con un instrumento de control para ejercer su actividad política, mientras que el partido pudo obtener mayores prerrogativas a través del Presidente. Y finalmente, las relaciones entre el Partido y el Gobierno pasan de la espontaneidad a la institucionalización, estableciéndose acuerdos sobreentendidos respecto de concesiones, derechos y obligaciones.<sup>250</sup>

Así pues, tenemos que la dependencia del partido respecto del Gobierno, se torna un hecho incontrovertible al observarse que el jefe real del Partido es el Presidente de la República; sin embargo, las relaciones entre éste y el jefe formal deben mantener permanentemente un equilibrio y coordinación, pues en el caso contrario, se puede originar un conflicto.<sup>251</sup>

Así por ejemplo dice Vicente Fuentes Díaz-, la caída de Carlos A. Madrazo se explica por el hecho de no haber querido reconocer la verdadera sujeción del Partido del Gobierno; ya que desde el momento de su posición trató de tomar atribuciones que no le correspondían, criticando al propio régimen y adoptando una actitud de supergobierno, ignorando la verdadera jerarquía del Partido en la estructura nacional de poder. Intentando fortalecer al municipio frente al gobernador y negando la función de la conciliación en la relación política, provocó la enemistad de los núcleos políticos profesionales. Todo ello era reflejo de una actitud tendiente a desconocer las reglas del juego prevalecientes, profundamente arraigadas en el sistema de decisiones nacionales.<sup>252</sup>

---

<sup>250</sup> Antonio Delhumeau Arcillas. *Ob. Citada. Pág. 98.*

<sup>251</sup> Antonio Delhumeau Arcillas. *Ob. Citada. Págs. 99-100.*

<sup>252</sup> Vicente Fuentes Díaz. *Los Partidos Políticos en México. Ed. Altiplano. México, 1972. Págs. 264-265.*

Daniel Moreno Díaz, señala que en México, ha sido muy poco afortunado el destino de los partidos políticos "debido a la prepotencia de una agrupación que constituye un apéndice gubernamental, que funciona casi de manera burocrática, en vista de que hasta el nombramiento de su Presidente lo realiza el Ejecutivo de la República, como a un funcionario de confianza, independientemente de que se cubran ciertas formalidades para hacer nominación de los funcionarios directivos del partido semioficial"; el cual se encuentra en el poder desde 1929, con el nombre de Partido Nacional Revolucionario; más tarde, como Partido de la Revolución Mexicana, y finalmente, como Partido Revolucionario Institucional; sin embargo, Moreno Díaz agrega: "El cambio de nombre no altera su idiosincrasia, sino que se halla en el poder en determinado momento, la que marca su rumbo".<sup>253</sup>

Considerando que esa marcada tendencia centralizadora del poder político, originada por la existencia de un partido político predominante dependiente del Presidente de la República, ha resultado perjudicial a nuestro régimen federal. Es por ello que se hace indispensable fortalecer las instituciones políticas del país, permitiendo un verdadero juego democrático en la selección de los candidatos; pues pensamos que en los países democráticos, un auténtico federalismo sirve para conservar mas fácilmente los principios democráticos.

Al respecto Tena Ramírez dice: "...La existencia de un Partido Político oficial es lo profundamente perturbador de la incipiente democracia mexicana. Un Partido de Gobierno es precisamente lo contrario de un Gobierno del Partido. La democracia quiere que todos los partidos tengan posibilidad de ganar el gobierno; así se llega al gobierno del partido triunfante. Más cuando es el gobierno quien crea y sostiene su propio partido para perpetuarse en el poder, estamos en presencia del procedimiento antidemocrático del partido del gobierno".<sup>254</sup>

---

<sup>253</sup> Daniel Moreno Díaz. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, 1972. Págs. 320-321.

<sup>254</sup> Felipe Tena Ramírez. *Ob. Citada*. Pág. 104.

El Partido Revolucionario Institucional debe responder y llevar fielmente a la práctica lo que en su Declaración de Principios establece como norma de conducta en la vida política del país, en lo referente al federalismo cuando dice: "... Pugnaremos por aprovechar nuestro régimen jurídico federal para combatir la centralización económica, cultural, social y política que en nuestro país se presenta.

Combatiremos todas las formas de acumulación y centralización para descongestionar las actividades y lograr una mayor uniformidad nacional, sin mengua de la personalidad de las distintas colectividades que componen el país. Instamos a una mayor autonomía de los Estados de la Federación y de los Municipios que forman los Estados".<sup>255</sup> Esta declaración debe ser realidad en la vida política del pueblo mexicano, y no sólo quedar en una simple declaración.

Lucio Mendieta y Nuñez nos dice que la característica de los países en donde existe un Poder Ejecutivo demasiado fuerte, estriba en que "la administración pública se eterniza en manos de un sólo partido, el cual para mantenerse en el poder recurre a toda clase de procedimientos hasta que su propia corrupción lo destruye".<sup>256</sup>

Varios países africanos han considerado que la existencia de un sólo partido resulta mejor a sus necesidades, pues cuando existe un partido único y que está identificado con la nación como una unidad, los cimientos democráticos son más sólidos y firmes que en un sistema bipartidista; y no porque se juzgue a esos países como totalitarios o antidemocráticos por no existir en ellos dos o más partidos políticos; sino porque a decir verdad, el sistema de partido único africano tiene semejanza

---

<sup>255</sup> *Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos del PRI.*  
Págs. 11-12.

<sup>256</sup> *Lucio Mendieta y Nuñez. Los Partidos Políticos.* Ed. Porrúa. México, 1973. Pág. 104.

con el sistema bipartidista que es común en varios países latinoamericanos, y el cual resulta más efectivo y democrático que éste último.

El candidato de cierto partido político en el sistema africano, nunca está seguro de triunfar en virtud de que el mismo partido postula a dos o más candidatos; mientras que en el sistema bipartidista ficticio tiene casi seguro el triunfo el candidato único del partido oficial; en el sistema de partido único las dicidencias y opiniones contrarias son aceptadas con mayor tolerancia que en el sistema bipartidista ficticio, que exige dentro del partido una mayor cohesión y disciplina. Sin embargo, pensamos que es mejor y más sano el sistema bipartidista que el sistema de partido único, ya que en el primer caso, el pueblo esta en la posibilidad de decidir con cierta libertad lo que mas conviene a sus intereses.<sup>257</sup>

Podemos concluir diciendo que en México, existe un partido político extraordinariamente poderoso, a través del cual el titular del Poder Ejecutivo designa candidatos para Gobernadores, Senadores y Diputados. Este hecho hace que el agrado de dependencia entre dichos funcionarios y el Presidente de la República se traduzca en obediencia, pues como dice el Maestro Jorge Carpizo, estos saben que le deben el puesto al partido y principalmente al Presidente que en la realidad es quien toma las decisiones definitivas del mismo, circunstancia tal que ha implicado una marcada tendencia centralizadora del poder político, y consecuentemente por ello, se ha afectado la estructura del sistema federal mexicano consagrado en la Constitución General.

Por otro lado, pensamos también que de no limitarse el gobierno federal a la esfera de su competencia, al paso que vamos, pronto la autonomía de los Estados miembros pasará a ser única y exclusivamente un principio constitucional, vacío, sin ningún valor, pues como dice Duverger,: "... La

---

<sup>257</sup> Jorge Carpizo. *Linoamientos Constitucionales...* Pág. 167.

existencia de un partido dominante puede transformar la naturaleza de un régimen";<sup>258</sup> en esas condiciones México pasaría a ser cualquier otro tipo de Estado, menos ser considerado como un Estado Federal. Sin embargo, creemos que por ahora lo más importante es que el sistema federal en nuestro país, se aplique verdaderamente; pues por fortuna en la actualidad no se discute si se debe o no desaparecer como forma de gobierno.

La dificultad de los procesos políticos y de las relaciones entre la sociedad y sus gobernantes, nos obliga hacer una breve reflexión de las diferentes formas en que se manifiestan estos conflictos. La complejidad de los problemas del país nos exige a todos los mexicanos buena fe, voluntad política y deseos de encontrar puntos de convergencia sustentados en la legalidad.

Los últimos acontecimientos electorales nos obligan a hacer estas reflexiones para que nuestra lucha política se traduzca en una mejor armonía entre la sociedad. Es necesario que los mexicanos, hablando sociedad y autoridades, tengamos en cuenta estos principios para poder sortear los momentos difíciles e importantes por los que atraviesa nuestro país.

Es necesario convocar y reforzar los procedimientos democráticos, civilizados, legales y rechazar cualquier acto de violencia o de provocación que intente afectar estos principios, así como también es necesario que los partidos se abran a la sociedad civil para hacer suyos los mejores candidatos, sobre la base de reclutar ciudadanos representativos de la comunidad. La tendencia dominante actual en la sociedad, es la de valorar la representatividad de los individuos; el descubrimiento de que los partidos deben ser instrumento de los ciudadanos y no los ciudadanos instrumentos de los partidos políticos.

---

<sup>258</sup> Maurice Duverger. *Los Partidos Políticos*. Ed. F.C.E. México, 1972. Pág. 419.

## **CONCLUSIONES**

1.- Federación es una entidad constituida por dos o mas entes jurídicos unificados por un organismo central nacido de su unión, conservando aquellos su autonomía, pero renunciando a su soberanía. La palabra proviene del Latín Foedus - Foederi que significa alianza, pacto, unión, lazo, vínculo.

2.- La soberanía significa completa autodeterminación, mientras que el concepto de autonomía incluye una zona de autodeterminación y un conjunto de limitaciones y determinantes jurídicos extrínsecos. La soberanía es la expresión de autodeterminación de un país ante el conjunto de naciones, y automantiene su realización en las Constituciones Locales de las entidades federativas.

3.- La tendencia hacia la Federación existe desde que hay historia social humana. El primitivo instinto gregario de la humanidad por primera vez se manifestó en las integraciones de las Gens, continuo con la unión de varias gens en fratrias, evoluciono la formación de las Tribus, siguió con la Confederación de tribus, y ha continuado evolucionando hasta llegar a las formas de gobierno modernas, de las cuales la mas avanzada es la de la Federación.

4.- El Federalismo moderno tiene su primera aplicación integral en los Estados Unidos de Norteamérica, las colonias inglesas no pensaron en un principio más que unirse para lograr la independencia y defenderla a su triunfo sobre Inglaterra. En 1777 se confederaron, pero ya independientes, la Confederación resultó inoperante, y en 1787 se dictó la Constitución Federal, que comenzó a regir dos años después.



5.- La Federación norteamericana reúne y supera todos los anteriores intentos en la creación de un eficaz sistema federal, y se inspira en los principios liberales emanados del enciclopedismo francés.

6.- Para México, puede decirse que su historia respecto del federalismo la podemos encontrar, en las primeras poblaciones prehispánicas en donde existieron experimentos de tendencia federal, como la triple alianza azteca - acolhua - tecpaneca en torno a la que agrupaban provincias federadas en número de treinta y ocho pequeños Estados. Pero en realidad, se parecían más a Confederaciones que a Federaciones. Durante el virreinato se padecieron tres siglos de absoluto centralismo, que provocó todos los vicios posteriores a la independencia, y que llevaron a las cruentas guerras civiles en torno al Federalismo - Centralismo, liberales y conservadores, progreso y reacción.

7.- El Estado Central o Unitario es gobernado por un sólo Organismo Central, desde el cual se administran las provincias muchas veces con absoluto desconocimiento de sus verdaderas necesidades. Posee unidad política y constitucional, es homogénea e indivisible; sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio. En la Confederación los Estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior. En la Federación los Estados - miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del Gobierno Central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al Gobierno Central. Las Confederaciones son transitorias, pues obedecen a motivos de utilidad transitoria; su unidad esta sujeta a la voluntad soberana de los pueblos, y sirven a específicas necesidades políticas, económicas, militares etc., de un momento dado en la historia.

8.- El Estado Federal es un Estado similar al unitario, pero con un gobierno doble: el de la Federación y el de las entidades federativas.

9.- El Federalismo no constituye un principio fundamental uniforme en todas las democracias occidentales, pero si en buen numero de ellas, en que con matices diversos suele ser un factor histórico de fundamental importancia en su desenvolvimiento constitucional. Donde se ha adoptado, constituye una garantía para la libertad y un freno a la centralización política que conduce frecuentemente a las dictaduras: contribuye también, al posibilitar la existencia de las comunidades más pequeñas, a la conservación de una democracia más pura, en que pueden atenderse las necesidades de cada una con mayor conocimiento y efectividad.

10.- El Estado Federal es un sólo Estado pero con un gobierno doble: el de la Federación o Poder Central y el gobierno de cada una de las entidades federativas. El único soberano es el pueblo de todo el Estado Federal, pues la soberanía no es susceptible de dividirse. Las entidades federativas no son en estricto sentido Estados, sin embargo, gozan dentro de este régimen de descentralización política de una autonomía constitucional limitada a no contrariar los principios fundamentales contenidos en la Constitución Federal; participan además en la formación de la voluntad federal, indirectamente a través del Senado o Cámara de Estado, y directamente por su necesaria participación en el procedimiento de reforma a la Constitución Federal.

11.- En México, la tesis que asienta la Constitución de 1917 sobre la naturaleza jurídica del Estado Federal, es errónea, al considerar que tanto la federación como los Estados miembros, son soberanos. La soberanía no es susceptible de dividirse, y el único soberano es el pueblo. Pensamos que más bien, el problema que se presenta no es de soberanía sino de competencia; principio este, perfectamente establecido en los artículos 41 y 124 constitucionales. Los Estados miembros gozan de una autonomía constitucional, la cual tiene por límite los principios fundamentales contenidos en la Constitución Federal; además, participan en la formación de la voluntad federal a través del Senado y directamente por su participación en el procedimiento de reformas a la Constitución General.

12.- En México, puede decirse que su historia a partir de la Independencia, ha sido y esta representada en la historia de sus constituciones que han regido y pretendido regir. La Constitución de Cádiz de 1812, dió el primer ejemplo que influiría mas tarde en el ascenso hacia el sistema federal, pues creo el sistema de diputaciones provinciales. En 1824 México se convierte en un Estado moderno, gracias a la Constitución Federal que aprueba el Congreso Constituyente. A partir de entonces el país sufre una serie de sangrientas convulsiones por su fluctuación entre gobiernos federales y gobiernos centrales, de modo que la vida política del país en esos tiempos tiene un movimiento pendular, que no cesa hasta que se hace regir la Constitución Federal de 1857. De este momento hasta la promulgación de la nueva Constitución Federal de 1917, se ha mantenido estable la forma de gobierno federal.

13.- El federalismo mexicano se encuentra hoy en plena decadencia y el país sufre una tendencia centralizadora al parecer incontenible; factores de índole político, jurídico y económico han conducido a esta situación, que a su vez causa muy importante que ha posibilitado el régimen de dictadura constitucional y de hecho, del Presidente de la República.

14.- La implantación del federalismo en México, no fue una imitación extralógica del sistema norteamericano, sino la obligada consecuencia de una realidad histórica y política, y la única solución posible, capaz de mantener unido a nuestro país.

15.- La facultad de declarar que ha llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional en un Estado corresponde únicamente al Senado de la República y no a la Comisión Permanente, y es indebido atribuir dicha facultad al último órgano mencionado por que no es representativo del elemento federativo dentro del sistema, pues se trata de un órgano mixto que realiza ciertas facultades

de trámite y que por ser un problema tan delicado, sólo debe limitarse llegado el caso, a convocar a sesiones extraordinarias al Senado para que sea éste, el que se avoque al conocimiento del asunto.

16.- La facultad que la fracción V del artículo 76 constitucional concede al Senado ha significado una limitación más a la autonomía de los Estados, pues el Senado no sólo ha declarado que es el caso de nombrar gobernador provisional, sino que ha decretado la desaparición de los poderes de un Estado, lo que rebasaba, en mucho los marcos de la norma constitucional, lo que trae como necesaria consecuencia la promulgación de la Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 Constitucional.

17.- La promulgación de la ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76, de 27 de diciembre de 1978 viene a determinar una serie de procedimientos y fijar las funciones del Gobernador provisional, aclarar las cuestiones inherentes a la convocatoria de elecciones y, en general determinar todo lo relativo a la declaración de desaparición de poderes en las entidades federativas. Todas estas lagunas legales que permitían el abuso, la arbitrariedad y la invasión competencial, desaparecen con la promulgación de esta ley, así como determinar las funciones que competen al Senado, como es la ejecución "exclusiva" de la ley reglamentaria, la verificación de un conflicto de determinado Estado, se sujete a los supuestos normativos de desaparición de poderes y, por ende, dicte la declaratoria correspondiente. Sólo así esta facultad sería reconstructiva del orden constitucional y no implicaría peligro de invasión federal a las autonomías de los Estados.

18.- En nuestro país, la garantía federal está prevista en el artículo 119 constitucional, la cual aparece incompleta respecto a las doctrinas Norteamericana, Brasileña y Argentina, ya que omite la hipótesis más importante para nuestro estudio: la violación por una entidad, de la forma republicana de gobierno, pues los otros dos supuestos están perfectamente previstos. Esta omisión sin embargo, ha

sido subsanada por la disposición contenida en la fracción V del artículo 76 constitucional, la cual por otra parte ha sido interpretada y aplicada en la forma totalmente incorrecta y convenenciera, dañando la esencia misma del sistema federal al hacer nugatoria la autonomía de las entidades federativas.

19.- El problema de la división de competencias que se establece entre la federación y las entidades federativas es fundamentalmente un problema de derecho positivo, es decir, la solución debe buscarse en la Constitución de cada Estado Federal. En México, la encontramos en los artículos 41 y 124 de la Constitución General de la República.

20.- La protección jurisdiccional de competencias contemplada en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional que suponen la invasión de esferas de competencias federales por los Estados o de estos en lo federal. En tales situaciones procede también el amparo, a fin de que cada poder se conserve dentro de sus propios límites, más se necesita que esos actos de autoridad contrarios a las normas constitucionales lesionen una garantía individual que el ofendido solicite el amparo, por lo tanto no puede decidirse que en tales fracciones la autoridad pueda solicitar amparo por la misma razón que vale en la fracción I de dicho artículo, esto es por no rezar la autoridad con garantías individuales, o lo que también se considera que la federación no puede pedir amparo contra Estados, o estos contra la Federación por invasión de jurisdicción, por que la Sentencia que se pronunciaría tendría alcances de generalidad, y es esto lo que trato de evitar el constituyente al permitir el funcionamiento del control jurisdiccional únicamente a solicitud del particular agraviado y en beneficio exclusivo de éste.

21.- En nuestro país, la existencia de un partido político dirigido y sostenido por el Gobierno, ha sido fundamentalmente la causa de que la democracia mexicana con frecuencia se vea seriamente perturbada; pues en una auténtica representativa de partidos políticos, debiera existir por lo menos dos

de ellos con iguales posibilidades de triunfo, y su actividad ser totalmente ajena a la que el Gobierno realiza. Por otra parte, debido a la dependencia que existe entre Diputados, Senadores y Gobernadores con el partido cuasi-oficial y principalmente con el Presidente de la República que en la realidad es el jefe máximo, el federalismo mexicano consagrado en la Constitución General resulta gravemente afectado por la gran carga de centralismo del poder que esto provoca.

**BIBLIOGRAFIA**

Benson, Nettie Lee. La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano. México, 1955.

Burgoa, Ignacio . Derecho Constitucional Mexicano . México, 1973.

-----Evolución de la Idea Federalista, en: 50 años de Revolución . Tomo III.  
México, 1961.

-----El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. México, 1975.

Capdequf, José Ma. El Estado Español en las Indias, F.C.E. México, 1965.

-----Las Instituciones Jurídicas Coloniales al Tiempo de la Independencia y su  
Influencia..."Revista de la Facultad de Derecho. México, UNAM. No. 59.

Carpizo MacGREGOR. Jorge. Lineamientos Constitucionales de la Commonwealth. Instituto de  
Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1971.

-----La Constitución Mexicana de 1917. UNAM. México, 1973.

-----Sistema Federal Mexicano. En Sistemas Federales del Continente Americano.  
UNAM. F.C.E. México, 1972.

- Federalismo en Latinoamérica. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.  
México, 1973 .
- Estudios Constitucionales. UNAM. México, 1980.
- La Interpretación del Artículo 133 Constitucional, En: Boletín Mexicano de  
Derecho Comparado. Año II. Nueva Serie...No. México, 1969.
- La Constitución de Querétaro. (Tesis Profesional). México, 1968.
- Castro, Jueventino V. Lecciones de Garantías y Amparo. Ed. Porrúa. México, 1978 .
- Corwin, Edward S . y Peltason, J.W. La Constitución. Trad. de Miguel Pi de la Serra.
- Cue Cánovas, Agustín. El Federalismo Mexicano. Editores Libro. Mex. México, 1960.
- Cueva, Mario De la. Teoría del Estado (apuntes), México.
- Prólogo a: Plan de Ayutla. México, 1954.
- La Idea de la Soberana, en: Estudios sobre el Derecho Constitucional de  
Apatzingán, UNAM. México, 1964.
- La Constitución de 5 de febrero de 1857 en: El Constitucionalismo a Mediados del  
siglo XIX. Tomo II. México, 1957.



-----Apuntes de Derecho Constitucional. México, 1966.

Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos del .PRI.

Delhumeau Arcilla, Antonio. México: Realidad Política de sus Partidos. Instituto Mexicano de Estudios Políticos. A.C. México, 1970.

Dublan, Manuel y Lozano José María. Legislación Mexicana. México, 1876. Tomo II.

Duverger, Maurice. Los Partidos Políticos. F.C.E. México, 1972.

Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ed. Ariel, S. A. Barcelona, 1970.

Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Dirigida por David L. Sills.  
Edición Española, 1974.

Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana Espasa Calpe. S.A. Madrid, 1975.

Engels, Federico. El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado. Ediciones  
Lenguas Extranjeras.

Fuentes Días Vicente. Los Partidos Políticos en México. Ed. Altiplano. México, 1972.

Friedrich, Carl J. Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática. Trad. de  
Vicente Herrero. México, 1946.

Gamas Torruco, José. El Federalismo Mexicano. México, 1975.

García Álvarez, Juan Pablo. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo I México, 1967.

García Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. Madrid, 1961.

González Blackaller México, 1986. . Historia Moderna Y Contemporánea.

González Calderón Juan Antonio. Derecho Constitucional Argentino. Buenos Aires, 1931.  
Tomo III.

González Flores Enrique. Manual de Derecho Constitucional. México, 1965.

González Oropeza, Manuel. La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes, UNAM.  
México, 1983.

Gran Enciclopedia del Mundo. Durvan. S.A. de Ediciones Bilbao, 1977. Tomo 8.

Hamilton, Madison y Jay. El Federalista. Trad. de Gustavo R. Velasco. México, 1943.

Hernández, Octavio A. La lucha del Pueblo Mexicano por sus Derechos del Pueblo Mexicano:  
México a través de sus Constituciones, Cámara de Diputados. México, 1967.

Herrera Y Lasso, Manuel. *Centralismo y Federalismo, En: Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. México, 1967.*

Kelsen, Hans. *Teoría General del Estado. Trad. Luis Legaz Iecambra. México, 1972.*

-----*Teoría General del Derecho y del Estado. México, 1949.*

Lanz Duret, Miguel. *Derecho Constitucional Mexicano. México, 1947.*

Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución.*

Madrid Hurtado Miguel De la. *La Soberanía Popular en el Constitucionalismo Mexicano y las Ideas de Rousseau, UNAM. México. 1961.*

Mendieta y Nuñez, Lucio. *Los Partidos Políticos. Ed. Porrúa. México, 1973.*

Miranda, José. *El Influjó Político de Rousseau en al Independencia Mexicana. UNAM. 1962.*

Mier, Fray Servando Teresa de. *Profesía sobre la Federación Mexicana. En: Revista de la Facultad de Derecho No. 48. México. 1962.*

Moreno Díaz, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano. México, 1972.*

Mouskheli, M. *Teoría Jurídica del Estado Federal. Trad. de Armando Lázaro y Ros. Madrid, 1934.*

Nava Oteo, Guadalupe. Cabildos de la Nueva España en 1808. Secretaria de Educación Publica, México, 1973.

Ortiz Ramírez Seraffn. Derecho Constitucional Mexicano. México, 1960.

O'Gorman, Edmundo. Breve Historia de las Divisiones Territoriales. México, 1937.

Pina, Rafael De. Diccionario de Derecho. México, 1970.

Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura. Editorial Porrúa. México, 1956.

-----El Juicio Constitucional. México, 1919.

Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano. Tomos I y II F.C.E. México, 1988.

Rousseau y el Liberalismo Mexicano, En: Presencia de Rousseau. México, 1962.

Sánchez, Prisciliano. El Pacto Federal del Anáhuac. En: Revista de la Facultad de Derecho No. 56. México, 1964.

Sánchez Viamonte Carlos. Manual de Derecho Constitucional Buenos Aires, 1959.

Seara Vázquez, Modesto. Derecho, Internacional Público. 3ra. Edición. México, 1971.

Sierra, Justo. Evolución Política del Pueblo Mexicano. México, 1964.

Schmitt, Carl. Teoría de la Constitución. Trad. de Francisco Ayala. Madrid, 1934.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México, 1961.

-----Leyes Fundamentales de México 1808-1979. México, 1981.

Tocqueville, Alexis de. La Democracia en América. Trad. de Luis R. Cuellar. F.C.E.  
México, 1963.

Velasco, Gustavo R. Prólogo a "El Federalista: México, 1943.

Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa. México, 1969.

Wilson, Woodrow. El Estado. Trad. de Adolfo Posada. Buenos Aires. 1943.

Zarco, Francisco. Historia del Congreso Constituyente de 1857. México, 1857.