

29  
135



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

BALANCE Y PERSPECTIVAS DEL  
ESTADO FEDERAL MEXICANO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

HUGO ALEJANDRO CONCHA CANTU

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

SEPTIEMBRE DE 1989



## **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.

# BALANCE Y PERSPECTIVAS DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO

## INDICE

Introducción .....	1
PRIMERA PARTE: <u>Teoría del Estado federal</u>	
Capítulo I. El Estado Federal .....	1
A. La doctrina del Estado federal .....	3
B. Naturaleza del Estado federal .....	4
C. El surgimiento del Estado federal .....	10
D. El Estado federal y la confederación de Estados y el regionalismo .....	16
E. Objetivos del Estado federal .....	18
F. El Estado federal de hoy .....	21
Capítulo II. Los principios del Estado federal .....	24
A. Supremacía constitucional .....	24
B. La distribución del poder político en el Estado federal .....	32
1. Estructura de gobierno y competencias ....	41
2. División de poderes .....	54
a. El poder ejecutivo federal .....	58
b. El poder legislativo federal .....	64
c. El poder judicial federal .....	71
3. Las entidades federativas .....	79
a. Estructura y autonomía .....	81
b. La garantía federal .....	89
C. La vigilancia del pacto federal .....	92
Capítulo III. El Estado de derecho y el sistema federal .....	100
Capítulo IV. El Estado federal norteamericano: Desarrollo de un modelo .....	112

SEGUNDA PARTE: El Estado Federal mexicano hacia 1990

Capítulo I. Revisión histórica del federalismo mexicano ....	136
A. El surgimiento del federalismo en México ....	140
B. El federalismo en el siglo XIX .....	162
C. La Constitución de 1917 .....	180
1. Naturaleza jurídica del Estado federal .....	188
2. La distribución de competencias .....	199
Capítulo II. Evolución del Estado federal posrevolucionario .....	206
A. Centralización de decisiones políticas y de gobierno .....	212
B. Centralización de facultades legislativas .....	223
C. Centralización de los recursos económicos .....	230
D. La intervención federal .....	237
Capítulo III. Nuevas bases del Estado federal mexicano .....	244
A. Federalismo cooperativo .....	255
B. Desarrollo del constitucionalismo local .....	261
C. Redistribución de competencias y recursos .....	271
Conclusiones .....	276
Bibliografía .....	283



## INTRODUCCION

El hombre aun no ha resuelto sus problemas de convivencia; quizás nunca termine la búsqueda de mejores formas de organización social y política. El Estado contemporáneo, que un día fue concebido como solución a los problemas de vida en sociedad, en la actualidad es cuestionado por su insuficiencia de respuesta a múltiples necesidades y demandas.

El Estado de nuestros días es una estructura complejísima de difícil definición que, como toda organización política, es fruto de un conjunto de circunstancias que privan en una etapa histórica determinada. Su vigencia depende de que responda e interprete la nueva realidad que lo sustenta.

El Estado se encuentra en crisis, no porque haya dejado de tener vigencia histórica, sino porque los factores que lo originan han sufrido mutaciones o transformaciones que, sin alterar su validez histórica, requieren de una adaptación que restaure su eficacia.<sup>1</sup>

En México, este proceso se ha manifestado con mayor intensidad en los últimos años. Los drásticos cambios económicos y sociales han rebasado el ámbito de respuesta de las instituciones políticas del Estado, las cuales deben de readecuarse para sobrevivir.

La historia y las características del Estado mexicano propician que este proceso sea una tarea creativa que, en vez de buscar cambiar a las instituciones existentes, las haga funcionar de manera adecuada.

En este proceso las estructuras e instituciones jurídicas juegan un papel muy importante, ya que constituyen un instrumento que facilita y acelera el cambio, o bien, permanecen como un conjunto de normas rígidas, alejadas de las nuevas demandas de la sociedad, obstaculizando todo intento transformador o innovador.

---

<sup>1</sup> Para efectos prácticos, en las citas al pie de página únicamente se cita el nombre del autor, el título de la obra y la página, puesto que la referencia bibliográfica se puede encontrar al final del trabajo. Así, en este caso, ver Reyes Heróles, Jesús, Tendencias actuales del Estado, p.6.

El derecho constitucional es la estructura idónea del Estado para llevar a cabo esta transformación, mediante sus distintas instituciones, dando cauce a las inquietudes que se presentan y anticipando soluciones a otras futuras.<sup>2</sup>

De esta manera, el presente trabajo se dirige al estudio de una institución constitucional mexicana: el sistema federal, por ser de importancia fundamental para el futuro del Estado mexicano.

Lo que se conoce como sistema federal es una de las formas en que se organiza el poder estatal. A través de esta organización, el ejercicio del poder político se descentraliza, es decir, se lleva a cabo mediante diversas entidades políticas.

El federalismo, como organización política del Estado, aparece como una solución a los problemas que plantea el gobierno en comunidades que, con base en consideraciones históricas, sociales, geográficas o económicas, rechazan la uniformidad de la legislación que postula el Estado unitario.<sup>3</sup> De aquí que lejos de ser una visión esquemática uniforme, se apoya sobre realidades sociales muy variables que afectan la estructura jurídica de las instituciones.

No obstante que la organización federal en México cuenta con una larga historia y ha sido motivo de polémicas interminables, retomar su estudio en la actualidad es de gran importancia puesto que ésta se encuentra en un período de readaptación, por continuar ofreciendo numerosos beneficios a la sociedad.

La organización federal ha sido y continúa siendo una decisión política fundamental del pueblo mexicano<sup>4</sup>. Gracias a esta forma de organización ha sido posible imprimir dinamismo y flexibilidad en el desarrollo político del país, puesto que propicia la uniformidad o la diversidad de las políticas a seguir en las múltiples ramas de actividad estatal, de acuerdo con las necesidades y prioridades de gobernantes y gobernados.

Diversos aspectos son abordados en un estudio de esta naturaleza.

---

2 Véase a Valadés, Diego, Constitución y política, p.271.

3 Véase a Burdeau, Georges, Tratado de ciencia política, tomo II-"El Estado", volumen II-"Las formas de Estado", p.198.

4 Cfr. Carpizo, Jorge, "Sistema federal mexicano", en Estudios constitucionales, p.88.

En primer lugar, el estudio de una institución constitucional requiere ir mucho más allá de lo establecido en el texto de la ley fundamental; es indispensable analizar las ideas y los hechos que dan forma a una institución.

Es así como la primera parte de la tesis intenta establecer los puntos principales que constituyen una teoría del Estado federal. La existencia de una teoría del Estado federal resulta de gran importancia pues, a pesar de tratarse del análisis y elaboración de un modelo abstracto, ésta ayuda a comprender la estructura constitucional y política de este sistema, así como su virtual funcionamiento.

A través de la teoría federal será posible encontrar los medios para fortalecer y vigorizar las formas actuales de convivencia política.<sup>5</sup>

El primer capítulo contiene los lineamientos conceptuales generales; lo que se entiende por "Estado federal", su surgimiento, naturaleza y objetivos.

Posteriormente, en el capítulo segundo se desarrollan los principios sobre los que se levanta esta forma de organización; principios, que a pesar de los cambios que se han producido en la evolución del Estado contemporáneo, siguen vigentes: la supremacía constitucional, la distribución del poder político y la vigilancia del pacto federal. Se trata de un análisis amplio, puesto que estos principios implican numerosos aspectos, tales como los fenómenos de descentralización y centralización, la estructura de gobierno y competencias, los órganos del gobierno central, la naturaleza autónoma de las entidades federativas y sus órganos de gobierno, lo que se conoce como la garantía federal, así como la importante función jurisdiccional en un sistema federal.

Los siguientes dos capítulos abordan el surgimiento del Estado federal desde dos perspectivas diferentes: el capítulo tercero analiza las ideas que dan origen al sistema federal, como la forma de organización más avanzada dentro del constitucionalismo liberal. El capítulo cuarto, por su parte, analiza los hechos

<sup>5</sup> Burdeau, *op.cit.*, p.202.

políticos que propician el surgimiento y la consolidación de la institución federal.

De manera particular, el federalismo fue una magnífica aportación de los Estados Unidos al mundo; constituyó un modelo de organización política que ha sido adoptado por numerosos países, pero de ninguna manera, a los doscientos años de su establecimiento, es válido considerar que toda organización federal debe seguir el modelo norteamericano; existen tantos sistemas federales como países que lo han adoptado; la institución se ha adecuado a las características constitucionales de cada país, así como a sus cambios y circunstancias históricas. Esta aclaración es de suma importancia, pues numerosos estudios caen en el error de comparar de manera rigurosa a diferentes Estados federales con el federalismo norteamericano; como consecuencia, muy pocos sistemas son calificados "exitosos" (Suiza, Alemania), frente a una gran cantidad de Estados federales que son considerados como sistemas en retroceso, malas imitaciones o incluso como inexistentes (situación que ocurre frecuentemente en los análisis del federalismo mexicano). El estudio del modelo norteamericano es de suma importancia por su trascendencia e influencia, pero no como único modelo posible. Es así como el federalismo requiere de una doctrina que le sea útil para entender el punto de convergencia entre las ideas y la práctica.

Burdeau sostiene que la teoría del federalismo debe consistir en situar, con relación al esquema del Estado federal abstracto, las organizaciones federales existentes o en proyecto; es lo que se intenta hacer en el presente trabajo en referencia a la actual organización federal mexicana.

De esta manera, la segunda parte de la tesis pretende describir el surgimiento y la evolución de la organización federal en México, para llegar finalmente al análisis de su situación actual.

El primer capítulo de esta segunda parte analiza el polémico y complejo proceso de surgimiento de la organización federal en

---

6 *Ibidem*, p. 203.

México, así como el papel fundamental de esta organización durante el violento transcurso del siglo XIX, para llegar finalmente a su establecimiento en la Constitución vigente.

Organizaciones estatales como la federal no son producto fortuito del devenir histórico. Cada Estado adopta en un momento particular las formas de organización política, económica, social y cultural que le parecen más adecuadas. Cada una es el resultado de un complejo proceso de análisis y asimilación de las experiencias sufridas, así como de las actividades presentes y las futuras, de los errores y de los aciertos.

El capítulo segundo describe el agudo proceso centralizador que ha tenido lugar en nuestro país, a partir de que finalizó la lucha revolucionaria y la relación de este proceso con el sistema federal.

Finalmente, el tercer capítulo se refiere a las bases que han dado surgimiento a una nueva etapa de la organización federal, así como a sus perspectivas.

La naturaleza dinámica de la organización federal, la convierte en una institución que se erige sobre nuevos elementos y da satisfacción a las nuevas demandas de la sociedad.

La forma de organización federal sigue siendo la que mejores opciones presenta para una readecuación de la estructura estatal y para el desarrollo político, económico y social de nuestro país.

Cabe mencionar que el estudio de este tema es sumamente complejo debido, principalmente, a su amplitud; es posible afirmar que cualquier aspecto de la vida del Estado mexicano se relaciona, de alguna manera, con su forma de organización y estructura federal. Estoy consciente de que existen omisiones de diversos aspectos inherentes al tema y que algunos otros, que si bien son tratados, carecen de un análisis más profundo, en virtud de la naturaleza de este estudio y las limitaciones de espacio.

Esta tesis no es más que un intento por resaltar la problemática esencial de la organización federal en su conjunto y no de algún aspecto en particular, aun cuando se hace referencia a algunas

propuestas concretas que se estima pueden contribuir al desarrollo específico del sistema federal mexicano.

Por último, sirva esta introducción para hacer varios agradecimientos. Este trabajo fue posible gracias al inapreciable apoyo brindado en mi vida académica y profesional, por el maestro Jesús Orozco Henríquez; a las magníficas oportunidades brindadas por el licenciado Jorge Madrazo para entrar al campo del derecho constitucional y particularmente al Instituto de Investigaciones Jurídicas; al licenciado Diego Valadés por su ejemplo y amistad, y a Patricia Catalán por su constante estímulo e inagotable paciencia.

## PRIMERA PARTE

### Teoría del Estado federal.

"El federalismo es la teoría de la libertad; la única posibilidad teórica de la libertad."  
Carlo Cattaneo

#### I. El Estado federal.

El término "federal" proviene del vocablo latín "foedus" que significa lazo, unión, alianza o pacto. Este vocablo ha sido utilizado desde tiempos muy remotos para referirse a alianzas entre individuos y grupos. De esta manera, en la Biblia se encuentra el término "foederis arcae" para referirse a la antigua alianza celebrada entre el pueblo judío con Dios.<sup>1</sup> Desde entonces, el término y sus derivaciones (federalismo, federación, federativo, confederación, confederativo, etc.) se han utilizado para denominar a todas aquellas alianzas o pactos entre grupos, pueblos y naciones, en donde exista algún tipo de integración política.

La denominación "Estado federal" se utiliza por primera vez, en el siglo XVIII en la confederación renana (Zachariä, Von Betg y Klüber), como término opuesto al de "confederación". Sin embargo, será hasta principios del siglo XIX en que la literatura alemana le dé un contenido preciso, al describir a la entonces recién formada organización norteamericana.<sup>2</sup>

Es difícil precisar el momento exacto en que el concepto queda delimitado como lo conocemos hoy en día; como sucede con muchas de las instituciones políticas, se trata de una idea que lentamente fue tomando forma hasta convertirse en un proyecto y es finalmente establecido y llevado a la práctica.

1 Véase Barragán Barragán, José, Principios sobre el federalismo mexicano: 1824, p. 8.

2 Véase Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, p.357 y ss., así como a Marquet Guerrero, Porfirio, La estructura constitucional del Estado mexicano, p.223.

Hay autores que señalan como antecedentes de esta idea a las primeras confederaciones de los pueblos de la antigüedad. Sin embargo, el único antecedente real que existe en tales agrupaciones es la denominación de confederación, pues en realidad se trataba de pueblos que se aliaban, generalmente con fines bélicos. Conceder que dichas agrupaciones, como sucedió con las griegas, constituyeran alguna especie de organización federal, equivale tan sólo a afirmar que el mero concepto de asociación es antecedente de la idea federal; afirmación cierta pero incompleta. De ninguna manera aquellas primeras agrupaciones de pueblos podían estar formando el conjunto de estructuras, relaciones e instituciones que implica un Estado federal. La federación hay que entenderla como una forma de organización, quizás la más avanzada, del Estado contemporáneo, como quiera que éste se presente.<sup>3</sup>

El concepto que nos ocupa ha sido causa de innumerables razonamientos y discusiones, que no solamente se han quedado a nivel teórico. En la actualidad tampoco es posible hablar de un sólo concepto de Estado federal, pues hay múltiples modalidades tanto de Estados como de sistemas federales.

Sin embargo, aún a pesar de las importantes divergencias que existen entre un Estado federal y otro<sup>4</sup>, hay un conjunto de características esenciales que presenta este fenómeno, por medio de las cuales es posible formular una teoría federal.

---

<sup>3</sup> El propio Loewenstein niega que las antiguas uniones de Estados fueran auténticas organizaciones federales, siendo asociaciones de vasallaje o feudales o, en el mejor de los casos, semiconfederaciones, tales como las ligas griegas délica, anfictónica, helénica y aquea; la "alianza eterna" de los cantones suizos del siglo XV; la Unión de Utrecht, entre las siete provincias de los países bajos, op.cit., p.354-355.

<sup>4</sup> Un ejemplo muy claro de estas diferencias es el que menciona Carpizo, en el sentido de que mientras que en E.U. y México existe coincidencia o identidad entre las decisiones político-fundamentales de la federación y las entidades federativas, siendo ésta, además, una nota esencial las propias entidades, en Malasia existe un Estado federal precisamente por la desigualdad en esas decisiones fundamentales, Carpizo, Jorge, Federalismo en Latinoamérica, p.17.



## A. La doctrina del Estado federal.

La teoría del Estado federal siempre ha ocupado un lugar especial en la investigación jurídica.<sup>5</sup> Esta situación comenzó con la doctrina alemana desarrollada a principios de siglo, la cual centró su interés en el estudio del federalismo no como institución real, sino como una forma en que los diferentes tratadistas probaban sus teorías del Estado, y de otros temas de mucha importancia para el derecho constitucional, tales como la soberanía o la personalidad estatal. Esto se presenta, por ejemplo, en las obras de Laband, Jellinek o Kelsen.

La doctrina francesa de mediados de siglo, tuvo también magníficos estudios al respecto, tales como los hechos por L. Le Fur, Carré de Malberg o Durand. Estos estudios, sin embargo, se avocan principalmente al análisis de la situación que guarda el Estado federal en relación con el derecho internacional, a las diferencias que existen entre el Estado miembro de un sistema federal y las colectividades de un Estado unitario, así como a las diferencias entre un Estado federal y una confederación de Estados.

A partir de 1945 la situación cambia y los estudios sobre el federalismo se amplían para abarcar no sólo sus aspectos jurídicos, sino también los problemas que plantea desde un punto de vista sociológico y económico (e incluso a veces en el plano cultural y psicológico). Un factor muy importante en este proceso ha sido el desarrollo de la comunidad europea, pero sobre todas las cosas, este aumento de atención en el estudio del federalismo tiene su origen en el interés del hombre por encontrar la solución más adecuada a los grandes problemas que se plantean al interior de las diversas comunidades políticas. En esta nueva corriente surgen los estudios de Burdeau, Friedrich, Loewenstein, Wheare, Zippelius, por citar tan sólo algunos de los autores más relevantes en Europa, así como numerosos estudios norteamericanos y latinoamericanos que concentran su atención sobre la

---

<sup>5</sup> Ver Burdeau, G., *op. cit.*, p. 211.

institución federal como una realidad concreta y sumamente compleja.

En México, el estudio del federalismo ha sido, desde el siglo pasado, motivo de especial interés. En la actualidad, como es posible advertir, casi todo estudioso del derecho constitucional dedica una parte considerable de su atención a los problemas que plantea la organización federal. Dentro de los autores más relevantes al respecto, cabe mencionar a Carpizo, Barragán, Burgoa, Fix Zamudio, Reyes Heróles, Tena Ramírez y Valadés. Inclusive diversos autores norteamericanos, tales como Benson, Scott, Schwartz, Livingston o han realizado magníficos estudios sobre diversos aspectos de la organización federal mexicana.<sup>6</sup>

#### B. Naturaleza del Estado federal.

Un Estado federal es la invención política que busca reconciliar un poder y unidad nacional con el mantenimiento de derechos de las partes integrantes de dicha unidad.

Es una forma de organización del Estado en donde el poder político se encuentra dividido para su ejercicio, en un poder central, a cargo del gobierno federal, que se encarga de las materias que son de interés para toda la unidad estatal, y los poderes locales, a cargo de los gobiernos locales, encargados de todas aquellas materias que no son de interés común. Ambos poderes subsisten y se coordinan en su funcionamiento.

El método por el que logra este objetivo, aparentemente inconsistente de conciliar soberanía nacional con soberanía estatal, es a través de la formación de una Constitución en la cual los poderes soberanos están divididos entre el gobierno nacional y los Estados miembros.<sup>7</sup> Los detalles de esta división varían según cada Constitución federal pero hay un principio

---

6 Se proporcionan las fichas bibliográficas al final de la obra.  
7 De manera por demás clara, Jesús Reyes Heróles apuntó: "...pues federalismo significa distribución de competencias entre la federación y los Estados locales, sin haber reglas rígidas sobre esta distribución, ella respetando la auto-determinación pública, puede asumir los más variados matices.", *op. cit.*, p88.

general que establece que lo que concierne a toda la nación debe estar bajo el control de un gobierno nacional, y lo que no es de interés común queda a cargo de los Estados, (Así el preámbulo y la enmienda décima de la Constitución Norteamericana<sup>8</sup> ).

Toda federación tiene un territorio federal. Este territorio se compone de los territorios de los Estados miembros, aunque también puede haber algún territorio dominado por la federación como tal.<sup>10</sup>

En el Estado federal se busca la unidad nacional a través de la diversidad regional. Este tipo de organización estatal se funda en la convicción de que, a pesar de la necesidad de la unidad nacional, las tradiciones regionales se deben de mantener.

El sistema federal une a varias entidades pero sin aspirar a la unificación; deja subsistir la libertad de los diferentes grupos que une, y utiliza esta misma libertad para fundamentar la

---

<sup>8</sup> Ver, Dicey, A., Introduction to the Study of the Law of the Constitution, p.143.

<sup>9</sup> El Preámbulo de la Constitución establece: "Nosotros el Pueblo de los Estados Unidos, con miras a formar una Unión más perfecta, instaurar la Justicia, asegurar la tranquilidad interna, proveer para la defensa común, promover el bienestar general y garantizar las bendiciones de la libertad para nosotros mismos y para nuestros descendientes, ordenamos y establecemos esta Constitución para los Estados Unidos de América". Por su parte la Enmienda décima establece: "Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por ésta a los Estados, quedarán reservados respectivamente a los Estados o al pueblo."

<sup>10</sup> De la importancia que guarda el territorio como elemento de la organización federal, es que Friedrich ha concebido a la técnica del federalismo como la técnica de las relaciones entre el Poder y el territorio (power and area), citado en La Pérgola, Antonio, "El empirismo en el estudio de los sistemas federales: En torno a una teoría de Carl Friedrich", en Revista de estudios políticos, número 188, 1973, p.29. Asimismo, bajo la concepción Kelseniana del Estado, como un sistema de normas jurídicas, lo que se conoce como Estado federal no es otra cosa que un problema de dominio de validez territorial de las normas que constituyen el orden estatal. Este orden jurídico recoge las diferencias geográficas, nacionales, religiosas que existen en cada comunidad, al mismo tiempo que existen normas de validez general. "Pueden dictarse normas, con validez para todo el territorio jurídico, de diferente contenido para hombres de diferentes características, como ser diferente lenguaje, religión, raza, sexo, etc." en Kelsen, Hans, Teoría pura del derecho, p.318.

autoridad del poder central. concilia las ideas de independencia con orden y de particularidades con norma, aparentemente contradictorias. Para realizar esta conciliación hace uso de dos principios: la participación y la autonomía<sup>11</sup>. Participación de los Estados miembros en la Constitución de las instituciones comunes así como el tener voz en ellas. Autonomía gubernamental para todas aquellas cuestiones que conciernan a su organización interior y la legislación de las materias dejadas a su discreción.

De esta manera podemos ver que el federalismo significa, esencialmente, equilibrio; equilibrio entre poder central y poder local, entre fuerzas centrífugas y centrípetas, equilibrio que es asegurado por el derecho, al ser reconocido como parte de la Constitución del Estado.

El federalismo como muchas de las instituciones constitucionales es una solución, o al menos un intento por resolver, cierto tipo de problemas de la organización política. Los gobiernos federales y las instituciones federales no crecen sencillamente por accidente; se desarrollan como respuesta a ciertas circunstancias.

Burdeau afirma que el origen del federalismo se encuentra en la sociedad. Las instituciones no son más que las manifestaciones superficiales de las características de la sociedad debajo de ellas.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Ver Burdeau, G., op.cit., p.193.

<sup>12</sup> Ibidem, p.26; para entender el surgimiento de la organización federal, así como de la idea federal en general, es necesario voltear hacia la sociedad. La sociedad política, afirma Burdeau, es de naturaleza esencialmente federalista. El pluralismo y la multiplicidad de sujetos e ideas son una constante en toda comunidad humana. En toda comunidad se establece, por consenso o por la fuerza, un poder general. El Estado en que se encarna este poder como único, será unitario, pero también este poder general puede estar separado en varias unidades, y así ser reconocido constitucionalmente. Ahí existirá una federación, en donde la distribución de competencias entre los "poderes" será determinada por las circunstancias históricas o por el equilibrio de las fuerzas sociales. "Más que ninguna otra forma constitucional, el Estado federal debe su solidez, no a la perfección de su estructura jurídica, sino por el contrario al espesor de la sedimentación de prácticas, de interpretación, de

Asimismo, Livingston señala que una sociedad podrá ser considerada federal cuando sus diversidades se encuentren distribuidas de tal forma que ciertas actitudes o conductas se encuentren en determinadas áreas territoriales o geográficas. Pueden existir tales diversidades que si están agrupadas de otra manera en la sociedad, recibirán otra denominación sea funcionalismo, pluralismo, o alguna forma de corporativismo; el federalismo no es una función de las constituciones sino de las sociedades.<sup>13</sup>

Sin embargo, para que exista un Estado federal es necesario el reconocimiento jurídico de dicha situación. Es indispensable que exista la institución que dé forma a la diversidad social de una comunidad, pues de lo contrario sería posible hablar de una sociedad federal, pero no de un Estado federal.

Una Constitución federal, un gobierno federal y una sociedad federal son cosas diferentes y cada una admite una infinidad de variaciones. Una comunidad determinada puede tener cierto grado de una sin contar con las otras. El sistema federal es la institucionalización de la demanda de unidad con la demanda de reconocimiento de diversidades.<sup>14</sup> La Constitución federal es la manifestación y la delimitación de ese compromiso.

En este orden de ideas, el federalismo, para ser implantado como sistema, requiere de ciertos elementos esenciales tales la como una Constitución escrita, una distribución formal de poderes, ciertos órganos que interpreten la Constitución, el reconocimiento de la existencia de los estados miembros con cierto grado de autonomía, así como alguna forma participación de estos en los procesos políticos del Estado.

Estos elementos son los principios fundamentales del Estado federal, por constituir la base de su estructura.<sup>15</sup>

---

sentimientos, de civismo federal y de patriotismo local que la recubre, la hunde y finalmente la paraliza, al menos parcialmente."p.210.

<sup>13</sup> Ver la obra de Livingston, William S., Federalism and Constitutional Change, p.1-15.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Estos principios esenciales para la existencia de un Estado federal, son estudiados en el Capítulo siguiente.

El sistema federal, al ser implantado como una estructura jurídica-constitucional, está sujeto al principio de primacía de la ley (supremacía constitucional), base fundamental del Estado de derecho.

Carl Schmitt afirma que el pacto federal es el auténtico pacto constitucional, pues en esta organización estatal la voluntad jurídica de los miembros federados se convierte en la base jurídica de validez y de existencia.<sup>16</sup>

De tal importancia resulta la formalización de ese pacto constituyente, que la presencia de una constitución escrita se vuelve indispensable en todo Estado federal.

Además, en el propio documento constitucional se formaliza también la "división de poderes" que realmente es una distribución de las atribuciones del poder público. Los órganos políticos quedan encargados de determinadas funciones, que muchas veces para su ejercicio requieren de la colaboración de otros órganos. Una de estas funciones, vital para la sobrevivencia misma del Estado, es la encomendada al poder judicial federal para interpretar el sentido de las normas constitucionales y cuidar su aplicación; función que le da una nueva dimensión a la clásica "división tripartita del poder".

Por otra parte, en el Estado federal no sólo se presenta la clásica distribución de funciones, sino que como se ha visto la organización federativa es un ejemplo de una división escalonada del sistema político en corporaciones territoriales parcialmente autónomas, en diversos planos: municipios, distritos, regiones, entidades federativas y federación.<sup>17</sup>

Para hablar de un Estado federal es necesaria la existencia de dos o más ámbitos de gobierno delegados, autónomos entre sí, coordinados y subordinados a una Constitución general.

---

<sup>16</sup> A este respecto ver a Schmitt, Carl, Teoría de la Constitución, p.71, "Un auténtico pacto constitucional supone, al menos, dos partes existentes y subsistentes, cada una de las cuales contiene en sí un sujeto de un Poder constituyente, siendo, por tanto, una unidad política. Un auténtico pacto constitucional es, normalmente, un pacto federal."  
<sup>17</sup> Zippelius, Reinhold, Teoría general del Estado (ciencia de la política), p.316.

La autonomía de las entidades federativas se traduce en la posibilidad que éstas tienen para dictarse su propia Constitución, en la independencia de los funcionarios locales frente a los federales y en la posesión de un mínimo de recursos económicos para atender sus necesidades.

Además estas entidades, como Estados miembros de la unidad estatal, participan en los procesos políticos del Estado. En primer lugar, participan en la formación de las decisiones políticas, generalmente a través de su representación en el órgano legislativo central.<sup>18</sup> En segundo término, la participación de los Estados miembros es un requisito indispensable para efectuar cualquier reforma a la Constitución general.<sup>19</sup>

El Estado federal requiere de los principios anteriores para ser establecido como una forma de organización política. Sin embargo, ese conjunto de principios que constituyen a la organización federal no son una estructura rígida, sino que son adecuados y adaptados a las peculiaridades específicas de cada país. Sólo de esta manera es posible concebir la existencia de una gran variedad de sistemas federales.<sup>20</sup>

---

18 Para Carl Schmitt la representación de la federación presenta un problema estructural muy interesante. La federación como unidad política existente, requiere ser representada. Será representante de la federación, de forma natural, un órgano en donde estén representantes de las unidades políticas que la integran; *op.cit.*, p.443.

19 Para Burdeau esta participación es entendida como la complementación de dos ideas de derecho: "El Estado federal es un Estado en el que una pluralidad de ideas de derecho concurren en el establecimiento del poder estatal federal al mismo tiempo que establecen, sobre materias constitucionalmente determinadas, el poder estatal de las colectividades locales... Si el Estado federal descansa sobre una diversidad de ideas de derecho, no puede ser real más que en la medida en que estas ideas se completan, se respaldan mutuamente, porque entonces la organización federal habrá alcanzado su objetivo que es el de dar al poder estatal el fundamento más amplio y rico." p269

20 Zippelius apunta acertadamente que el criterio más importante de clasificación en ese sentido, es el número de personas que detentan, directa o indirectamente el poder político del Estado y, consecuentemente, las decisiones políticas y jurídicas fundamentales. El federalismo es una forma específica de organización del poder estatal (forma dinámica). Específica,

No podemos olvidar que el federalismo, aunque sea concebido como una forma de organización jurídica, es ante todo un fenómeno social. De ahí que sea demasiado mutable para analizar su naturaleza en términos "estáticos". Dentro del Estado se aparece como una forma de organización dinámica, que fluye y se transforma conforme a las circunstancias que rodean a toda la unidad estatal. Muy acertadamente, Friedrich lo concibe como un proceso estructural e histórico, que se desenvuelve hacia fórmulas más o menos semejantes de equilibrio en el poder político. Por un lado, podrá sufrir tendencias hacia la centralización o por el contrario, hacia fórmulas descentralizadoras, pero siempre conservando ambas esferas de gobierno, pues a través del mantenimiento de los elementos integradores (mediante los órganos centrales) y de los elementos diferenciadores (mediante las autoridades estatales con cierta autonomía), es como se mantiene la organización federal.<sup>21</sup> Este equilibrio se garantiza a través de un acuerdo que no es otro sino el propio pacto constitucional, el cual no puede ser modificado sino por procedimientos de reforma con cierto grado de rigidez.

### C.El surgimiento del Estado federal.

La organización federal fue hecha realidad por primera vez en Estados Unidos de Norteamérica, en 1787, cuando las trece colonias inglesas se independizaron y se dieron una Constitución federal.

Aunque el establecimiento del primer Estado federal obedeció a circunstancias históricas determinadas, es un hecho muy conocido que los constituyentes norteamericanos recibieron influencia ideológica liberal de la Ilustración, especialmente de las ideas de Locke y Montesquieu.

---

pues se ubica dentro de una clasificación más amplia que es el constitucionalismo, op. cit., p.162.

<sup>21</sup> Friedrich citado en La Pèrgola, A., op.cit., p.23.



El primer antecedente de la organización federal se encuentra en el "Ensayo sobre el gobierno civil" de John Locke. El clásico autor inglés consideraba la división del poder político de una comunidad en poder legislativo, poder ejecutivo y poder federativo.<sup>22</sup>

Este poder federativo era concebido como un poder que emanaba de los hombres en su condición de hombres libres, y que tomaba forma cuando estos se reunían en una comunidad; consistía en el conjunto de facultades de una comunidad política para interactuar al exterior con otras comunidades, incluyendo el derecho de la guerra y de la paz, de constituir ligas y alianzas, y el de llevar adelante todas las negociaciones necesarias. Locke incluso hablaba de la necesidad de que tanto el poder ejecutivo como el poder federativo estuvieran en manos de las mismas personas, pues ambos exigían para su ejercicio de la fuerza de la sociedad.

Este poder federativo dista mucho del concepto de federación, pues mientras el primero es un conjunto de atribuciones del Estado, el segundo es, básicamente, una forma de organización del Estado. Lo importante en el concepto de poder federativo es que en él se encuentra por primera vez la idea de organización de una comunidad, con base a un conjunto de facultades determinadas y diferenciadas de manera expresa. Ciertamente que esta comunidad se encuentra organizada hacia el exterior, pero podríamos afirmar que el mismo principio se encuentra en el concepto de entidades federativas, con atribuciones propias y cierta autonomía frente a cualquier otra entidad, y el de una comunidad más amplia (el Estado federal) también con atribuciones propias.

Montesquieu ve con mucha simpatía a la organización federal, sin entrar a un análisis profundo o detallado. Cabe mencionar que inclusive se refiere a ésta como una forma de gobierno cuando estudia el aspecto de la seguridad de las repúblicas. "Esta forma de gobierno es una convención, mediante la cual diversas entidades políticas se prestan a formar parte de un Estado más grande, conservando cada una su personalidad. Es una sociedad de

---

<sup>22</sup> Locke, John, Ensayo sobre el gobierno civil, p.110

sociedades, que puede engrandecerse con nuevos asociados hasta constituir una potencia que baste a la seguridad de todos los que se hayan unido."<sup>23</sup>

Para Montesquieu los beneficios que acarrea la organización federal exceden la materia de seguridad de las repúblicas; es una forma de gobierno que goza de las ventajas de un Estado grande y de aquellas con las que cuentan los Estados pequeños: "No hay inconveniente que no evite la federación...Compuesta de pequeñas repúblicas, goza la confederación (federación) de todo lo bueno que hay en cada una en lo referente a su gobierno interior; y respecto a lo exterior, la fuerza de la asociación le ofrece las ventajas de las grandes monarquías."<sup>24</sup>

También es de suma importancia mencionar que dentro de las características de la federación, que esboza el barón de Montesquieu, se encuentran la composición de ésta en Estados de igual naturaleza, pues de lo contrario no serían capaces de sobrevivir, así como también la prohibición que tienen las provincias de celebrar alianzas de cualquier género.

Así, podemos ver como Montesquieu plantea cuatro principios básicos de la organización federal, que no serán desarrollados, hasta la implantación de la federación norteamericana:

- 1-La federación se compone de Estados de igual naturaleza.
- 2-La federación permite que todas sus partes gozen de los beneficios que plantea su gobierno interior.
- 3-La federación tiene entre sus objetivos el garantizar la seguridad del Estado en contra de posibles amenazas exteriores, como de los vicios interiores que se presentan en un Estado grande.
- 4-La federación tiende a la unidad, por medio de los poderes comunes a todos los integrantes (por ejemplo, las alianzas con el exterior).

En 1787 las ideas y la realidad se funden para crear por primera vez un Estado federal.

---

<sup>23</sup> Véase Montesquieu, Del espíritu de las leyes, p. 86.

<sup>24</sup> Ibidem, p. 87.

Las colonias británicas en norteamérica, reunidas en una unión o confederación de Estados, acababan de obtener su independencia. El primer problema al que se enfrentaban los pequeños Estados era el de encontrar la mejor forma de organización en donde aún conservando su respectiva autonomía, pudieran compartir los beneficios de la unión que ya habían experimentado. De esta manera representantes de los trece nuevos Estados norteamericanos se reunieron en una Convención Constitucional en la ciudad de Filadelfia, a fin de revisar los artículos de la confederación que hasta entonces formaban de manera poco exitosa. Ante la necesidad de formar un gobierno común, eficaz, que fuera lo suficientemente fuerte y de preservar la autonomía de cada Estado, la Convención creó la primera Constitución federal del mundo.

La constitución escrita, la forma republicana de gobierno y el federalismo son, sin duda, las aportaciones norteamericanas más importantes en la teoría y práctica del Estado moderno. Sin embargo, el reconocimiento de estas innovaciones no debe suponer que la forma en que éstas se han desarrollado en su país de origen, sea el único camino adecuado para su desenvolvimiento.<sup>25</sup> Los procesos de formación de los Estados federales han sido también motivo de sistematización, al presentar ciertas constantes.

Generalmente son dos los supuestos procesos en que se establecen los sistemas federales: A través de la descentralización de un Estado unitario o por medio de la integración de Estados soberanos, como sucedió con los Estados Unidos.

De acuerdo con Albert von Dicey, un Estado federal requiere para su formación de dos condiciones:<sup>26</sup>

1) Que exista, en primer lugar, un conjunto de regiones o comunidades tales como los cantones suizos, las colonias norteamericanas o las provincias canadienses, tan estrechamente relacionadas por geografía, historia, raza, y costumbres, que

---

<sup>25</sup> Este tema es desarrollado en el Capítulo V de ésta primera parte "El Estado federal norteamericano: desarrollo de un modelo".

<sup>26</sup> Véase Dicey, A., op.cit., p. 140.

sean capaces de adquirir ante los ojos de sus habitantes, una imagen de nacionalidad común; frecuentemente se encuentra que las áreas que hoy en día forman parte de un Estado federal, estuvieron en alguna etapa de su existencia unidas por una estrecha alianza o por sujeción a un mismo soberano. Podría llegar a decirse que esta estrecha conexión es esencial a la formación de un Estado federal, puesto que generalmente donde surgió un Estado federal desapareció algún otro tipo de conexión anterior.<sup>27</sup>

2) La segunda condición absolutamente esencial a la fundación de un sistema federal, es la existencia de un peculiar sentimiento entre los habitantes de las regiones que desean unirse. Estos deben desear esta unión mas no deben querer unidad. El sistema federal es una combinación entre un sentimiento nacional común y entre intereses comunes, el resultado de unión y separación funda el federalismo. En este sentimiento común, los habitantes desean formar una sola nación para diversos objetivos, pero no están dispuestos a ceder la individualidad de su región. Incluso podría afirmarse que un Estado federal difícilmente podría formarse de no ser por la existencia de un sentimiento aún más fuerte de pertenencia de los individuos hacia sus regiones. El objetivo del federalismo es la unión de ambos sentimientos.<sup>28</sup>

Resulta muy importante mencionar que, independientemente de la manera en que se forme, una vez constituido un sistema federal, éste recorrerá su propio camino evolutivo, que se debatirá de una u otra forma, en un menor o mayor grado entre tendencias centralistas y descentralistas, conservando un equilibrio mínimo entre las dos esferas de gobierno que supone la estructura federal.<sup>29</sup>

En el proceso de establecimiento de un sistema federal, es posible distinguir dos tipos de factores. Por un lado los factores de unificación que son principalmente de orden racional

---

27 *Ibidem*.

28 *Ibidem*.

29 Ver La Pérgola, A., *op.cit.*, p.53.

y objetivo, y por el otro los factores de resistencia que son de tipo pasional y subjetivos.<sup>30</sup>

En el primer grupo, se encuentran todas aquellas causas y situaciones que propician el surgimiento del sistema federal. Las causas o motivos que hacen propicia la unión, no se presentan sin una serie de circunstancias favorables para que pueda establecerse dicha organización federal. Esta ocasión llega cuando se toma conciencia de los beneficios que acarrea la solidaridad de grupos para hacer frente a los problemas. Se encuentra aquí un mínimo de cultura común que se manifiesta como identidad en los regímenes e ideologías políticos.

En estos motivos reales y racionales se encuentra la razón de porqué el federalismo nace como un producto de la voluntad de los dirigentes políticos más que de la aspiración espontánea de las masas, aun cuando se requiere su aceptación.<sup>31</sup>

En el segundo grupo se encuentran los factores de resistencia a procesos de unificación, los cuales obedecen a la sensibilidad y al miedo por parte de las masas frente al cambio. Encuentran su razón de ser en las diferencias de lengua, cultura y tradición; en la costumbre arraigada de instituciones estáticas, aun cuando éstas no son del todo eficaces; en el miedo al enfrentamiento a los sacrificios que trae como amenaza la solución federal.

Para dominar estas resistencias se requiere de otras condiciones que sean más fuertes, tendientes a la unión, tales como la amenaza de un peligro común (guerra o miseria), el desarrollo de las relaciones interestaduales, la acción de propaganda con tal fin, así como una opinión pública favorable que tienda a la aceptación de las iniciativas federalistas.<sup>32</sup>

En muchas ocasiones el verdadero enemigo a vencer es la ignorancia sobre la significación de una organización federal. Una vez que la institución federal es establecida, la experiencia ha probado que las dificultades se atenúan, los factores de

---

30 Estos factores son estudiados en el artículo de Rivero, Jean, Introduction a une étude de l'évolution des sociétés fédérales, p.41.

31 *Ibidem*.

32 *Ibidem*.

unificación se fortalecen, y la evolución política y económica juega a favor de un poder central, a través de la creciente intervención del Estado en los factores económicos y de el creciente papel con matiz uniformista que juegan los partidos políticos y los sindicatos.

La institución federal queda definitivamente establecida cuando en la conciencia de los ciudadanos queda la idea de una doble pertenencia; la pertenencia a una comunidad total y a una comunidad parcial.

D. El Estado federal, la confederación de Estados y el regionalismo.

Por mucho tiempo se intentó explicar la naturaleza jurídica de la federación comparándola con la confederación. Sin embargo, dicha comparación resultó ser insuficiente para poder explicar la compleja naturaleza de un Estado federal.

Generalmente una confederación es la fase anterior a la organización federal. Loewenstein señala ciertas características de la federación, que no se encuentran en la confederación de Estados:33

-Existen dos órdenes claramente diferenciados de acción, el central o federal y el de los Estados miembros.

-El gobierno central ejerce un dominio directo sobre los ciudadanos de todo el territorio nacional, sin intervención de los Estados miembros.

-Ambos ámbitos de gobierno tienen una independencia frente al otro.

-Los fundamentos de las relaciones federales están establecidas en un documento constitucional formal.

Por su parte, la confederación por lo general se entiende como una relación pura, jurídica, de derecho internacional, a la que recurren dos o más Estados que desean encontrar una forma de

---

33 Loewenstein, K., *op.cit.*, p.355.

unión, más fuerte que la alianza, pero donde no pierdan su identidad.<sup>34</sup>

Sin embargo, a pesar de las diferencias estructurales que saltan a primera vista entre una organización federal y una confederación de Estados, es muy importante señalar algunos aspectos que se presentan en la confederación, que son los que la convierten generalmente en la organización previa al Estado federal. Dicho en otras palabras, la confederación es más que una unión de Estados según lo describe el derecho internacional.<sup>35</sup>

En efecto, la confederación es una unión de Estados (independientes y soberanos), que tiene como finalidad el encontrar mejores condiciones, generalmente comerciales y de seguridad, para sus miembros. Sin embargo, es una unión de Estados soberanos que tienen la intención de permanencia, de tal manera que las constituciones de los propios Estados se ven ante la necesidad de modificarse a fin de precisar las formas de solución de conflictos y los órganos de coordinación y mediación. A menudo la pertenencia a una confederación es consagrada en las Constituciones de los Estados, lo que pone de manifiesto la relevancia política que dicha pertenencia tiene, aunque el Estado no haya cedido su soberanía a una organización más integrada.

---

34 Carl Schmitt diferencia a una y otra, señalando que en la federación tiene lugar una modificación de las decisiones político fundamentales de un Estado. Según el autor, el pacto federal hay que entenderlo en cuanto a su origen voluntario y libre, pero que modifica la existencia política de los que en él intervienen. Tiene por finalidad una ordenación permanente, una asociación políticamente existente. "La Federación es una unión permanente, basada en libre convenio, 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." Asimismo, Schmitt se basa en la consideración de que la federación, a diferencia de lo que ocurre con la confederación, tiene personalidad jurídica; es sujeto de derecho internacional, pero también de derecho político interno. Será sujeto de derecho internacional en razón de su capacidad jurídica -internacional para actuar y por poseer un *ius-belli*. Será sujeto de derecho político en razón de que posee facultades y obligaciones frente al resto de Estados miembros. Son dos las instituciones que le dan condición de sujeto de derecho político: la ejecución federal y la intervención federal; *op.cit.*, p.421.

35 Ver a Zippelius, R., *op.cit.*, p399.

Kelsen describe las características de los fenómenos de descentralización y centralización que se presentan en un Estado a partir de la descripción exhaustiva de las diferencias y semejanzas entre una federación y una confederación.<sup>36</sup>

Cabe mencionar que de manera contraria y como consecuencia de la evolución del Estado contemporáneo, en las últimas décadas del presente siglo apareció lo que se conoce como Estado regional, siendo aquél Estado unitario que otorga un alto grado de descentralización a sus diferentes regiones o provincias, pero sin que existan entidades con autonomía política.

La independencia que se atribuye a las regiones generalmente se refiere a funciones materialmente ejecutivas, aunque en ocasiones reglamentarias, y está garantizada en la Constitución o por otras leyes estatales.<sup>37</sup>

Sin embargo, independientemente de haber surgido como una tendencia del Estado unitario en contra del proceso centralizador, el regionalismo, hoy en día, ofrece atractivas ventajas de organización, basadas en el máximo aprovechamiento geográfico y étnico de las diferentes regiones de un país, sin importar que éste sea unitario o federal; Como será tratado posteriormente, en un sistema federal, el regionalismo consiste en la agrupación de Estados miembros con características similares, a efecto de fortalecer ciertas ramas económicas, comerciales, o culturales.<sup>38</sup>

#### E. Objetivos del Estado federal.

Podría resultar muy sencillo el decir que el objetivo del sistema federal no es sino organizar de cierta forma al Estado contemporáneo.

---

<sup>36</sup> Véase a Kelsen, Hans, Teoría general del Derecho y del Estado, p. 379.

<sup>37</sup> Ver a Biscaretti di Ruffia, Paolo, Derecho Constitucional, p.650. Dos de los casos más sobresalientes en este aspecto, son España e Italia.

<sup>38</sup> En Zippelius, op.cit., p.85.



Ciertamente que el objetivo de tipo inmediato es lograr el equilibrio entre los elementos centralizadores y los descentralizadores en el Estado; equilibrio entre la unidad del Estado y la autonomía local (y que varía de Estado a Estado).<sup>39</sup> Sin embargo, la estructura federal cumple con una gran diversidad de objetivos más complejos en razón a las causas que motivan su surgimiento.

El Estado federal aparece históricamente como una solución opuesta al Estado nacional monárquico, siendo una organización más rica y flexible que responde a una nueva concepción del papel del hombre en el universo. Gracias a este sistema, el poder político se fortalece, en la medida que permite la participación de un número más amplio de individuos y agrupaciones, al relevar a las instancias superiores de todas aquellas decisiones que no se refieran al interés común de la unidad jurídica.<sup>40</sup>

En este mismo sentido Carpizo señala las siguientes ventajas que presenta el federalismo:

1) Es una forma de organización estatal que puede ser contemplada como una garantía de libertad política del pueblo, ya que al separar los poderes políticos, actúa como un elemento de equilibrio entre éstos en beneficio de los ciudadanos. Este carácter de equilibrio cobra mayor fuerza en aquellos Estados en que el principio de la división de poderes está de alguna manera atenuado, como sucede en un sistema parlamentario o en un sistema presidencial, sistemas en los que el federalismo suple de algún modo este principio.

2) Se amplían los cauces de participación política en el sistema de gobierno al aumentar las oportunidades electorales de la población, atendiendo a la diversificación de estructuras de gobierno y autoridades que conlleva el propio federalismo.

3) Tiene efectos positivos en el proceso democrático de un país, implicando una disminución de riesgos en los cambios de gobierno,

---

<sup>39</sup> Carpizo, J., Federalismo... op.cit., p.18

<sup>40</sup> Ver Valadés, Diego, op.cit., p.264, y Zippelius, R., op.cit., p.23.

ya que pone a prueba la capacidad de los partidos políticos para gobernar a niveles locales y como mayor reto a nivel federal.<sup>41</sup> Como es de suponerse, en opinión de algunos autores, el sistema federal también presenta diversas desventajas. Dicey, defensor del parlamentarismo inglés, dice que el federalismo por su naturaleza implica un sistema que mantiene el *status quo*, que en política se traduce en incompatibilidad con esquemas para la innovación social. Esto, según el mismo autor, se debe a que en los sistemas federales hay una Constitución rígida, que trae como consecuencia que muchas de las disposiciones sean consideradas inmutables. Esta rigidez de cambio produce un sentimiento conservador, que dificulta aún más el proceso de modificaciones. Además, la Constitución federal siempre contiene principios generales que al ser colocados en la Constitución, son considerados con cierta reverencia, y que se encuentran ideológicamente protegidos contra el cambio.<sup>42</sup>

Sin embargo, la garantía federal de reforma rígida no debe ser confundida con falta de flexibilidad del sistema federal.

El Estado federal presenta múltiples ventajas a la organización moderna del Estado. Siguiendo a Zippelius es posible enlistar las más relevantes:

El federalismo se presenta como un esquema de depuración cooperativa de conflictos, según el cual los intereses municipales, regionales, locales, nacionales y supranacionales son definidos, relacionados entre sí y llevados a un compromiso en los diversos planos de organización.<sup>43</sup>

A través de la organización federal se logra concebir a la comunidad estatal equilibradamente integrada, preservando la pluralidad y la salvaguarda de las minorías.<sup>44</sup>

Asimismo, el sistema federal constituye la forma de garantizar al individuo la mayor participación posible en la formación de la voluntad común y en la regulación de las funciones públicas, ya que las oportunidades de participación democrática y

41 Carpizo, J. *Federalismo*, *op.cit.*, p.18.

42 Dicey, A., *op.cit.*, p.175.

43 Zippelius, R., *op.cit.*, p.399.

44 *Ibidem*.

responsabilidad cívica de los individuos, aumentan en la medida que mayor poder de decisión reside en los niveles organizativos inferiores.45

Finalmente, el sistema federal resulta una forma adecuada de organización económica, puesto que plantea la cooperación entre destinatarios y contribuyentes de los servicios públicos.46

#### F. El Estado federal de hoy.

Las estructuras estatales que vivieron el surgimiento de la organización federal, han cambiado notablemente. La expansión de la población, especialmente de la clase media, ha transformado el carácter del poder político, haciendo que ya no solamente éste tenga por objeto el mantenimiento del orden y el asegurar un clima político favorable para el desarrollo de la sociedad, sino que también se ocupe del bienestar de todos sus miembros.47

El establecimiento de instituciones que busquen la liberación del hombre de todo tipo de tiranías, incluidas la del hambre y la opresión política, se ha vuelto el objetivo fundamental de la organización política de nuestro días; se trata de encontrar las fórmulas que, primero aseguren un mejor funcionamiento de la democracia dentro de las estructuras internas nacionales, y, posteriormente, sobrepase las fronteras para alcanzar esos objetivos.48

---

45 *Ibidem*, p.393.

46 El verdadero problema que plantea la organización federal para Zippelius, es un problema de optimización entre la satisfacción de intereses regionales y los intereses nacionales. "A la vez, resulta que las demandas de descentralización y pluralidad estructural no deben radicalizarse, sino más bien hallar un compromiso entre las ventajas, aquí descritas, de la descentralización, y la necesidad de un orden social global, el cual satisface particularmente las necesidades de paz jurídica de regulación de conflictos y compensación de intereses en el nivel suprarregional y de unidad normativa del Derecho. En suma, las cuestiones de descentralización y la federalización plantean problemas de optimización.", *Ibidem*.

47 A este respecto véase la evolución de la idea del Estado en el Capítulo IV de esta primera parte.

48 Burdeau, G., *op.cit.*, p.190.

La organización federal, a pesar de haber nacido en 1787, es una institución que por su naturaleza, esencialmente dinámica, al ser un sistema que recoge la pluralidad y movilidad social, lejos de encontrarse en retroceso en la actualidad<sup>49</sup>, se erige sobre nuevos elementos; su transformación obedece a su propia naturaleza dinámica.

De esta manera, el Estado federal moderno se erige sobre nuevas bases que, si bien adoptan particularidades propias en cada país, pueden agruparse en las siguientes:

-La existencia de elementos geográficos y económicos favorables a la unión de entidades.

-La comunidad de raza, lengua y religión que no son sino las expresiones de factores intelectuales y sentimentales comunes.

-La consolidación de diversas situaciones tales como el desarrollo de un sistema productivo determinado, cierto grado de equipamiento industrial, la regularidad de las relaciones comerciales y los sistemas de seguridad y defensa nacionales.

-Al lado de los sentimientos, intereses y elementos económicos, en la actualidad se presenta también la necesidad de suplir la impotencia ofrecida por las estructuras políticas nacionales en la búsqueda por la democratización o por la llamada "socialización del Poder".<sup>50</sup>

La forma de organización federal sigue siendo la que mejores opciones presenta para una readecuación de la estructura estatal y para la adaptación de la misma a la evolución social.

Los procesos universales de centralización, no significan necesariamente el fracaso de la organización federal, como es considerado por diversos autores.

---

49 Existen varias opiniones en ese sentido como la de Loewenstein, quien afirma que el federalismo como estructura estatal interna está en su declinar. Diferimos de esta opinión por considerar que en la mayoría de los casos obedece a criterios comparativos relativos, principalmente con el modelo norteamericano. En el caso de Loewenstein, creemos que cae en contradicciones a este respecto pues a pesar de describir el desarrollo de numerosos Estados federales, no relaciona este desarrollo con sus forma de organización. Cfr., Loewenstein, op.cit., p.366.

50 Burdeau, G., op.cit., p.189.

Los sistemas federales, como todas las estructuras estatales modernas, han ido dando más fuerza al gobierno central como una optimización de la propia organización que consolida la unidad nacional, y no como un mero debilitamiento de la organización federativa. Es necesario recordar que se trata de un equilibrio, y si los diversos Estados que lo han adoptado como forma de organización se han visto obligados a adecuar o modificar este equilibrio, la organización federal lejos de estar en decadencia ha sido el instrumento eficaz que ha permitido esta consolidación del poder político.

Hoy en día, el sistema federal se encuentra esparcido por todo el mundo, atendiendo a diversos tipos de sociedades y de Estados, e incluso se vislumbra como una posible forma de organización internacional en un futuro no muy lejano.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> El constitucionalista Jorge Madrazo señala los Estados federales de la actualidad: Alemania Occidental, Argentina, Australia, Austria, Brasil, Camerún, Canadá, Checoslovaquia, Estados Unidos, India, Malasia, México, Nigeria, Suiza, Tanzania, U.R.S.S., Venezuela y Yugoslavia, en "Los partidos políticos y el federalismo mexicano", en Revista del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Durango, número 8-9, p48.

## II. Los principios del Estado federal.

Como se mencionó en el capítulo anterior, toca pasar ahora al estudio de los principios sobre los que se levanta un Estado federal.

A través de estos principios el federalismo se hace realidad como una forma de organización del Estado constitucional. De manera muy acertada Dicey señala que estos principios devienen de la noción que reconcilia la idea de unidad nacional con independencia estatal, ya que esto se logra a través del principio de la división de poderes establecido en una constitución común (general y obligatoria) entre la Nación y los Estados miembros.<sup>1</sup>

De manera general, estos principios son :

- 1) El principio de supremacía constitucional;
- 2) El principio de la división de poderes, que realmente es una distribución del ejercicio del poder político del Estado.
- 3) El principio de autoridad del poder judicial federal, como encargado de interpretar la constitución y cuidar así, su cumplimiento.

### A. Supremacía constitucional.

El principio de la supremacía constitucional no es, por mucho, un principio exclusivo de la organización federal. Este principio constituye la base del Estado de derecho contemporáneo.

A través de este principio se establece, en primer lugar, el sometimiento de todos los aspectos de la vida estatal al orden jurídico, sin importar que se trate del gobierno, de grupos o de particulares; todo bajo el imperio de la ley (refiriéndonos en sentido estricto al principio de supremacía de la ley). En segundo lugar y de manera específica, a través de este principio

<sup>1</sup> Ver Dicey, A.V., *op.cit.*, p. 144.

se estructura el propio orden jurídico. La constitución se establece como la ley suprema del Estado, la cual determina los procedimientos de creación de las demás normas jurídicas e incluso sus propios mecanismos de reforma.

El constitucionalismo apareció como un producto del pensamiento racionalista y mecanicista de los siglos XVII y XVIII, en forma de la revolución de una nueva clase social contra el tradicional poder místico de los monarcas absolutos. El producto que trajo esta revolución, el Estado constitucional, tiene como núcleo fundamental que la limitación al poder se lleve a cabo a través de la intervención de los destinatarios de ese poder. La constitución entendida como una restricción a la esfera estatal.<sup>2</sup> El principio de supremacía constitucional tiene como resultado que el orden jurídico, en su totalidad, se encuentra sometido a la constitución y que ninguna autoridad del Estado tiene poderes o facultades por fuera de ella.<sup>3</sup>

"En efecto, la supremacía material de la constitución resulta del hecho que ella organiza las competencias. En un régimen constitucional los órganos constituidos -previstos por la constitución- no tienen ningún derecho propio al ejercicio de sus funciones, sino una competencia (un facultamiento) derivada de la constitución."<sup>4</sup>

Cabe mencionar que la supremacía proviene no sólo de su papel material de ordenador de competencias estatales sino también de una caracterización jurídico-formal. Por otro lado, la supremacía constitucional encuentra su origen en la naturaleza misma de la constitución, como producto del poder constituyente, y por lo tanto como una manifestación directa de la soberanía popular.

Es tal la importancia de la supremacía constitucional, que es posible afirmar incluso que, más que un principio, constituye la estructura misma del Estado contemporáneo. Toda decisión del

---

<sup>2</sup> Cfr. Loewenstein, *op. cit.*, p.24., así como Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo, *Origen y fundamentos del poder político*, p.57-59, donde se explica como el Estado moderno también implica una restricción a la esfera de los particulares.

<sup>3</sup> A este respecto ver a Tamayo y Salmorán, Rolando, *Introducción al estudio de la constitución*, p.251.

<sup>4</sup> *Ibidem*. p. 252.

gobernante, incluyendo al órgano encargado de legislar, se encuentra sometida a la voluntad popular expresada en la constitución del Estado.

Cabe mencionar que la supremacía constitucional adquiere esta importancia tan grande con el surgimiento de la organización federal en Estados Unidos, lugar donde se consolida el principio convirtiéndose en un elemento indispensable del Estado moderno. Dos circunstancias estrechamente vinculadas entre sí, explican esta situación:<sup>5</sup>

En primer lugar por el necesario establecimiento de una constitución escrita en donde quedarán expresamente establecidas las competencias del gobierno central y las competencias a cargo de los Estados miembros. El surgimiento de la constitución escrita trajo como consecuencia inevitable la necesidad de subordinar todas las leyes ordinarias a la constitución, al convertirse ésta en derecho aplicable por los tribunales.

En segundo lugar, el principio de supremacía constitucional quedó garantizado a través del establecimiento de un órgano encargado de interpretar la constitución, cuidando así su aplicación. De esta manera a través del control judicial de la constitucionalidad de leyes y actos (judicial review) sería posible garantizar, en la vida práctica, que la distribución de competencias no sería alterada.

Si bien el principio que nos ocupa tiene antecedentes claros,<sup>6</sup> en la organización inglesa del siglo XVII, cuando el poder real fue limitado ante la independencia de los tribunales, encargados de "declarar" el derecho, éste no es reconocido como base esencial del Estado hasta a principios del siglo XIX, en la organización federal norteamericana, en el célebre caso Marbury vs. Madison.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Utilizamos el término "claros", en el sentido de nuestro estudio, pues existen trabajos a este respecto que se analizan desde las organizaciones griegas.

<sup>7</sup> Como es bien conocido, fue este un caso sometido a la Corte Suprema en donde Marbury demandaba a Madison, entonces nuevo Secretario de Estado, por no haberle enviado el decreto de su reciente nombramiento como juez (hecho por el Presidente anterior). En una resolución que marcaría la evolución constitucional universal, el juez Marshall declaró que, aunque se



A través de este caso quedan asentados los siguientes principios fundamentales para el Estado constitucional:

1) El poder judicial conoce de las controversias que puedan plantearse en ocasión de la aplicación del derecho.

2) La constitución es, por definición, regla de competencia y, por tanto, no puede ser contrariada sin que el acto que la contraría sea ultra vires.

3) La principal y verdadera garantía de los derechos humanos la constituye el control judicial de los actos del legislativo y de la administración.<sup>8</sup>

Cabe señalar que en Estados Unidos, la autoridad de los tribunales para hacer válido el principio de supremacía constitucional, a través del control de las leyes y actos, no encuentra su fuente en ninguna atribución expresa en la constitución, sino en el principio reconocido en la jurisprudencia de que corresponde a los jueces conocer de todos los conflictos de derecho.<sup>9</sup>

Para explicar la importancia fundamental que tiene esta función del órgano judicial para el Estado constitucional, Tamayo cita las palabras de Kelsen, "Una constitución a la que le falta la garantía de la anulabilidad de los actos inconstitucionales no es plenamente obligatoria en sentido técnico aunque, en general, no se tenga conciencia de ello... Una constitución en la que los actos inconstitucionales y, en particular las leyes inconstitucionales se mantienen válidos -no pudiéndose anular su inconstitucionalidad- equivale, más o menos ... a un deseo sin fuerza obligatoria."<sup>10</sup>

---

debía de enviar dicho nombramiento, la Corte, interpretando las funciones que la Constitución le había asignado, no era competente para ese tipo de actividades. En esta resolución que aparentemente daba satisfacción al Ejecutivo y se abstenía de una supremacía absoluta para revisar todo tipo de casos que le fueran presentados, se hallaban encerradas una serie de implicaciones que daban origen a la expresión del principio de supremacía constitucional y al control judicial de la constitucionalidad; véase a David, Rene, Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos, p.343 y 344.

8 Tamayo y Salmorán, R., op.cit., p.272.

9 Ibidem, p.274.

10 Ibidem, p.277.

La relación que guardan entre sí el principio de la supremacía constitucional y la organización federal es compleja ya que, como se desprende de lo anterior, la importancia que tiene la organización federal para la consolidación del principio que nos ocupa, es tan grande como, a la inversa, la importancia que guarda la supremacía constitucional para la sobrevivencia del sistema federal.

La razón que explica esta compleja interrelación, es que la organización federal es una forma de evolución del Estado de derecho, que no hace sino consolidar sus principios, que no son otros que sus propios principios.

Si originariamente la fórmula de la constitución rígida sirvió para organizar el fenómeno del Estado federal, hoy en día la forma federal del Estado ha tomado del patrimonio del Estado constitucional una gran parte de su significado, al tal grado que es posible afirmar que la historia del federalismo es la historia misma del constitucionalismo.<sup>11</sup>

Ahora bien, invirtiendo el enfoque de estudio, corresponde ahora estudiar la importancia del principio de supremacía constitucional para el Estado federal. Este principio es fundamental para la existencia de un Estado federal, ya que a través de la constitución se regula el equilibrio entre el gobierno central y los de las entidades federativas, quienes están deseosas de lograr la unidad pero no preparadas para ser antes independientes. De esta manera se logra un delicado balance de poder que satisface los requerimientos de estas entidades. "Federalismo significa la distribución de la fuerza del Estado entre un número de órganos coordinados, originados y controlados por la Constitución".<sup>12</sup>

Dicey sostiene que un Estado federal debe su existencia a la Constitución, como una corporación debe la suya al acuerdo que la crea. Así, todo poder ejecutivo, legislativo y judicial de la nación o de un Estado en lo particular, está subordinado y

11 Ver el estudio de Antonio La Pégola, ya citado, p.37.

12 Ver la obra de Dicey, A.V., *op.cit.*, p.144-157.

controlado por la Constitución. La autoridad, cualquiera que esta sea, está limitada por lo dispuesto en la Constitución.<sup>13</sup>

Esta doctrina de la ley suprema es bien conocida en los Estados federales, mientras que en Estados del Common Law (unitarios parlamentarios), no existe una ley que pruebe la validez de todas las demás leyes; el principio ahí existente de soberanía parlamentaria es incompatible con la existencia de una disposición fundamental.<sup>14</sup>

El principio de supremacía constitucional en el Estado federal acarrea tres consecuencias fundamentales:

- a) La constitución escrita.
- b) El procedimiento riguroso de reforma.
- c) La subordinación del poder legislativo a la constitución.

a) La Constitución casi siempre debe ser una constitución escrita. Esto se debe a que, generalmente, la constitución federal es concebida como un pacto entre todos los miembros del Estado, mismo que debe ser escrito para evitar confusiones en sus términos, y en donde queden perfectamente delineados los derechos y obligaciones del gobierno federal y los Estados miembros.<sup>15</sup>

---

13 *Ibidem*.

14 *Ibidem*.

15 A este respecto, Carl Schmitt señala que el pacto federal es el auténtico pacto constitucional en que la unidad política determina su modo y forma de existencia. "Un auténtico pacto constitucional supone, al menos, dos partes existentes y subsistentes, cada una de las cuales contiene en sí un sujeto de un Poder constituyente, siendo, por tanto, una unidad política. Un auténtico pacto constitucional es, normalmente, un pacto federal."

Una constitución que se apoya en este tipo de pactos, es base jurídica de su validez la voluntad política de los federados y la existencia misma de la federación que descansa en esa voluntad. Lo anterior no significa que toda unidad política requiera, para existir, de tener una convención constitucional, de hecho ésta sólo se da cuando existen varias unidades políticas. Así se han dado múltiples constituciones otorgadas unilateralmente por monarcas o dictadores. Para el autor, la verdadera diferencia entre el federalismo y otros tipos de gobierno no reside tanto en la diversidad de formas de organización e instituciones, siempre relativa, sino en la forma pactada de sus principios monárquicos o democráticos. Una constitución federal sólo puede surgir mediante pacto o convenio, y sólo de aquellos Estados que

Ningún estado federal puede funcionar sin una constitución escrita, puesto que ella es el reconocimiento de los derechos que los Estados miembros han cedido a favor de un poder central, así como el reconocimiento de ciertas ventajas derivadas de su nueva vinculación a una comunidad estatal mayor.

Loewenstein apunta que la idea de un compromiso constitucional federal fue producto de la filosofía mecanicista de la Ilustración, al buscar trasponer principios de física a la sociopolítica.

"La organización federal se basa en la idea de que la constitución federal establece un compromiso entre los intereses de la unidad nacional y de la autonomía regional, creando por medio de la comprensión racional un equilibrio duradero y beneficiosos para todos los participantes."<sup>16</sup>

2) La segunda consecuencia que deviene de una constitución federal, es que debe de tratarse de una constitución "rígida" o "inexpansiva".<sup>17</sup>

La constitución debe de ser inmutable o susceptible de ser cambiada por tan sólo ciertas autoridades sobre las legislaturas ordinarias. Esto sólo es concebible bajo la idea de que los estados que entran a formar parte de la federación tienen la garantía de que no se vulneraran sus derechos. El poder especial que generalmente se crea para modificar la constitución no puede investirse como legislatura ordinaria pues se rompería el principio de división de competencias, vulnerando el sistema federal consistente en una división permanente de facultades

---

se convierten en miembros de la federación; Schmitt, C., op.cit., p.71.

<sup>16</sup> Ver Loewenstein, K., op.cit., p.356.

<sup>17</sup> El principio de procedimiento especial y riguroso para la reforma de las disposiciones constitucionales es consecuencia del principio de la supremacía constitucional, en virtud de que si la normas constitucionales se modifican en la misma forma que las ordinarias, se menoscaba el principio de la supremacía de las primeras. Como lo afirma Fix-Zamudio, este principio también consagrado por primera vez en la Constitución de E.U. de 1787, dio lugar la teoría clásica de James Bryce sobre constituciones flexibles y constituciones rígidas, en Fix-Zamudio, Héctor, "La constitución y su defensa", en La constitución y su defensa, p.39.

entre el gobierno central y el de los estados. El sistema que generalmente se adopta, es que dicho órgano revisor de la constitución está integrado también por los Estados miembros.

De alguna manera este poder revisor se encuentra "fuera de la constitución".<sup>18</sup>

Cabe mencionar que otro sistema es el seguido por los Estados Unidos, en donde al presentarse la necesidad de un cambio radical en las relaciones entre el gobierno central y las entidades, se promueven cambios a través de legislación secundaria que enmarca la intención de unidad nacional sin cambiar los términos de la Constitución. Sin embargo, esta solución trajo consigo problemas de interpretación constitucional al cuestionar ante la Corte Federal Suprema la validez de este tipo de actos legislativos.

Es en virtud a este carácter rígido de cambio constitucional que varios autores, encabezados por Dicey, consideran que el sistema federal es esencialmente "conservador" (aunque el mismo autor reconoce que de esta manera se garantiza la imposibilidad de concentrar el poder de manera arbitraria, y consecuentemente, el establecimiento de un gobierno totalitario o dictatorial).<sup>19</sup>

3) Por último, todo cuerpo legislativo bajo una constitución federal puede ser considerado como un órgano legislativo

---

18 Dicey, op.cit., p.144.; El procedimiento de reforma constitucional sustenta así la idea de que sólo a través de un procedimiento difícil, donde participen las entidades, sea posible lograr este cambio en la relación de poder, pues el hecho de que el gobierno federal pudiera incrementar sus facultades bajo un procedimiento legislativo ordinario, acarrearía el sometimiento de poder por parte de las entidades; de la misma manera, Schmitt se refiere a el procedimiento de reforma constitucional como una de las diferencias fundamentales que existen entre la constitución y las leyes constitucionales, junto con la intangibilidad, y el reconocimiento de los derechos humanos. La constitución entendida como el conjunto de decisiones político fundamentales que son dictadas por un pueblo determinado, sólo son cambiadas mediante procesos de cambio excepcionales en que el pueblo reunido otra vez decide cambiar su forma de unidad política, a través de una Asamblea Constituyente, o en otros casos incluso a través de movimientos bélicos. Las leyes constitucionales en cambio, aunque a veces a través de procedimientos rígidos, son transformadas generalmente por procesos legislativos ordinarios.; op.cit., p.29.

19 Dicey, op.cit.

subordinado, cuyas disposiciones son válidas sólo dentro de la esfera que la propia constitución así le asigna, ya que de lo contrario serán consideradas inconstitucionales. En este sentido, será un órgano legislativo subordinado el propio congreso federal, de igual forma como lo es una pequeña empresa estatal que dicta sus propias reglas. La diferencia no es de grado sino de clase de subordinación.<sup>20</sup>

Friedrich ve en la constitución federal el punto de encuentro de dos procesos: asociación y descentralización. Ambos procesos renacen y fluyen de manera constante en el ámbito del federalismo, con el fin de coincidir en un resultado: garantizar la autonomía de las comunidades territoriales, que no es sino una forma de garantizar la libertad del hombre.<sup>21</sup>

Así, en la actualidad el principio de la supremacía constitucional no es sino la manifestación culminante de la idea de derecho en la sociedad humana; principio básico de todo sistema jurídico,<sup>22</sup> entendiéndose por constitución tanto la unidad política del Estado, concepto dinámico en constante cambio y evolución, como la regulación legal fundamental, la unidad de normas.<sup>23</sup>

#### B. La distribución del poder político en el Estado federal.

El sistema federal significa la distribución del poder político del Estado entre un número de órganos originados, coordinados y controlados por la constitución.

El Estado federal se compone de los elementos constitutivos que tradicionalmente se consideran en todo Estado, un gobierno, un pueblo y un territorio, pero agregando uno adicional: la entidad federativa o estado miembro. Es de suma importancia esta

20 Ibidem.

21 Citado en La Pégola, *op.cit.*, p77.

22 Fix- Zamudio, Héctor, *op.cit.*, p.38.

23 Concepto de Constitución en sentido absoluto de C. Schmitt, *op.cit.*, p.13.; recordemos que en sentido estricto la Constitución es concebida por este autor como el conjunto de decisiones políticas fundamentales, reconocidas en el propio texto Constitucional, p.28.

consideración para la adecuada comprensión de la estructura federal, puesto que los Estados miembros, como entidades que dan forma al Estado, son los que determinan a los otros tres elementos. El pueblo y territorio del Estado federal están compuestos en su mayoría (generalmente) por los ciudadanos y los territorios de las diferentes entidades federativas, si bien también existe un distrito federal, lugar donde se asientan los poderes federales, así como territorios federales, directamente bajo control del gobierno federal; el gobierno esta compuesto por el gobierno central, en cuya constitución suelen intervenir los funcionarios de los Estados miembros, y por los gobiernos de las propias entidades.<sup>24</sup>

La distribución del poder que supone todo Estado federal<sup>25</sup> crea dos entidades con sus respectivas estructuras gubernamentales y administrativas. Las diferentes actividades estatales están distribuidas entre el Estado central y los Estados miembros. En todo Estado federal se presenta en cierto momento el problema de concurrencia de competencias en una misma materia. Cada Estado ha resuelto este problema de diversas maneras. Mientras que en algunos Estados la propia constitución federal establece la competencia que prevalece sobre la otra, según la materia, en otros países se ha dejado a la interpretación de los tribunales.<sup>26</sup>

Tanto el gobierno nacional como los gobiernos de las entidades están limitados en su ejercicio por las disposiciones de la constitución.

Para entender el principio de distribución federal, es indispensable referirse al concepto de descentralización política.

Centralización, descentralización, Estado unitario y Estado federal son conceptos que se utilizan y relacionan entre sí, con frecuencia, de manera ambigua y confusa.

---

<sup>24</sup> Biscaretti di Ruffia, *op.cit.*, p.639.

<sup>25</sup> Como ya se apuntó en Dicey, A., *op.cit.*, p.157.

<sup>26</sup> Loewenstein, *op.cit.*, p.357.

En primer lugar es conveniente precisar lo que se entiende por Estado unitario. Si bien sabemos que el poder político siempre es uno dentro de la estructura estatal, este puede ser dividido para su ejercicio. La famosa definición establece: "El Estado unitario es aquel en el que la organización constitucional responde a la triple unidad del soberano, del poder del Estado y de los gobernantes."<sup>27</sup>

En esta organización estatal existe un monopolio en la toma de decisiones políticas; es un Estado políticamente centralizado (de ahí la confusión terminológica), en donde ninguna de las colectividades que lo conforman puede hacer valer un derecho distinto al promulgado por los órganos centrales, y donde existe una relación de dependencia hacia este poder central. El Estado unitario es concebido en teoría, generalmente, como el prototipo de Estado, pues representa el modelo de unidad del poder con una estructura nítidamente jerarquizada; se trata de un modelo que cronológicamente antecede a formas más complejas de organización.<sup>28</sup>

Aunque a continuación procede el estudio de la centralización y la descentralización, cabe mencionar que por lo regular el Estado unitario se encuentra descentralizado en lo administrativo, como una forma de organizarse en la prestación de servicios, mas nunca presentará, y ahí se encuentra su esencia, descentralización en la toma de decisiones políticas.

Por lo que respecta a la centralización y a la descentralización, cabe mencionar que son formas de organización relativas a la manera en que se estructuran los órganos de gobierno y administración de un Estado; ambas se refieren a las formas en que se estructuran y relacionan los órganos de gobierno respecto al poder político, con independencia o sin ella, no importando que se trate de un Estado unitario o de un Estado federal. Se estará frente a la centralización, cuando toda la estructura

---

<sup>27</sup> Ver Burdeau, G., *op.cit.*, p.31; también Dicey, en la obra citada sostiene: "Unitarismo significa la concentración de fuerza en las manos de un poder soberano visible, sea éste el poder del Parlamento o del Zar " p.157.

<sup>28</sup> Burdeau, misma obra citada.



administrativa y gubernamental giren en torno a un órgano, grupo o individuo que concentra el poder político; los diversos órganos dependen de la toma de decisiones políticas que lleva a cabo el órgano central; no existen la independencia o autonomía orgánica; los procesos políticos son llevados a cabo por "el centro" (como denominación obvia que surge para referirse al lugar donde se encuentra el órgano que detenta el poder político).

Resulta fundamental mencionar que tanto la centralización como la descentralización son dos procesos, y no situaciones estáticas. En todos los Estados es posible hablar de ciertos grados de centralización y de ciertos grados de descentralización (por supuesto que mientras mayor sea una, menor será la otra).<sup>29</sup>

Cierta centralización política, sin ser llevada a extremos, se presenta en todo Estado como legítima y necesaria, ya que esta significa un mínimo de unificación en el poder político. Esta centralización mínima cumple con algunas finalidades indispensables para el ejercicio del Poder:

-En primer término asegura la existencia de unidad en el poder político, lo que significa el garantizar la existencia y supervivencia de una autoridad indiscutible, necesaria en toda comunidad social.

-Es un medio para llevar a cabo y fomentar la unidad de la nación.

-Posibilita que los diferentes servicios del Estado puedan ser administrados de manera general, bajo condiciones iguales.

-En determinadas circunstancias, otorga eficacia, capacidad y economía a las diferentes actividades estatales.<sup>30</sup>

Esta concepción de centralización mínima es indispensable incluso en el Estado federal, pues gracias a ella se protege el minucioso y estable equilibrio federal, contenido en la constitución federal. "Para que la institución (federal) pueda durar, es necesario que se consolide este equilibrio y esta consolidación

---

<sup>29</sup> De esta manera podemos explicar la existencia de Estados unitarios fuertemente descentralizados como es el caso de Gran Bretaña, o el caso de los Estados regionales como Italia o España, mencionados en el primer capítulo.

<sup>30</sup> Burdeau, *op.cit.*, p.42.

sea asegurada por el progreso de la tendencia centralizadora sobre las concepciones particulares. Y, si se expresa por el aumento de hecho de las prerrogativas federales, este progreso se ha hecho posible por la evolución de las mentes."31

La centralización se ha convertido en una tendencia común a todos los Estados, federales o no, en virtud de múltiples circunstancias que han propiciado el fortalecimiento de los intereses nacionales. Sin embargo, este hecho no significa que el federalismo está en decadencia o en retroceso, puesto que los países que han adoptado tal forma de organización continúan desarrollando sus procesos políticos con base en los principios de descentralización bajo los que se organizan.32 Más aún, en la mayoría de los países que han adoptado el sistema federal de organización, es posible afirmar que han logrado un alto grado de unidad gracias a su propia organización. Es necesario recordar que el federalismo es un proceso y no un modelo estático; la organización federal de la actualidad no es la misma que se estableció en cada país en un momento determinado.

De esta manera se derrumba una idea común que asocia la centralización con el absolutismo. Claro está que la

---

31 *Ibidem*, p.210.; El propio Kelsen, al definir al Estado como una forma de orden jurídico, afirma que "El Estado es un orden jurídico relativamente centralizado", en virtud de que es necesaria la existencia de normas con validez para el todo el territorio, en Kelsen H., *Teoría pura del derecho*, p.279.

32 En este sentido Schmitt se refiere a una "Federación sin fundamentos federales" a aquella federación que tras una larga evolución de sus principios democráticos y federalistas ha cambiado sus características originales. En este tipo de Estado se advierte una profunda centralización pero que se da gracias a las bases federalistas; esta organización se basa en su constitución federal y en la conservación de un cierto grado de autonomía de los Estados miembros tanto en su legislación como en su administración y jurisdicción interna. Los procesos políticos (particularmente las reformas a la constitución) siguen basándose en la estructura federal. Todos estos principios marcan un tipo de Estado distinto a la organización federal originaria, pero aún muy diferente a los Estados unitarios. Lo que produce esta situación según Schmitt es la evolución de la homogeneidad democrática, la cual traspasa las fronteras políticas de los Estados miembros y suprime la situación de equilibrio de la coexistencia de Federación y entidades federativas, a favor de una unidad común; Schmitt, *op.cik.*, p.447

centralización puede constituir el medio para alcanzar dicho sistema, cuando se lleva a posiciones extremas.

Por lo que toca a la descentralización, esta supone la liberalización de los agrupamientos u órganos políticos, con respecto al poder central. Teóricamente ésta puede ser absoluta o relativa; será absoluta cuando todas las actividades de las distintas agrupaciones sean independientes de manera total; será relativa si algunas de las actividades son sustraídas al dominio de una autoridad exterior.<sup>33</sup>

En la práctica no existe una descentralización absoluta, pues ello equivaldría al rompimiento de la unidad por el surgimiento de nuevas pequeñas unidades (antes sus componentes).

Por esta razón, Kelsen señala acertadamente que sólo es posible hablar de descentralización en sentido restringido puesto que la descentralización no supone la desaparición del poder central, sino que éste no asume directamente todas las actividades y servicios anteriormente a su cargo. El poder central queda encargado de la vigilancia de las autoridades administrativas y de su funcionamiento.<sup>34</sup>

Lo que se busca con la descentralización es adaptar el ordenamiento jurídico a la diversidad social existente en el seno del propio Estado. La descentralización es llevada a cabo de diversas maneras, de modo tal que puede existir una verdadera descentralización política, que supone la existencia de varios ámbitos de autoridad, o una descentralización administrativa en donde se plantea la liberalización de actividades de gestión al poder central, pero no una verdadera distribución en el ejercicio del poder político.

La descentralización política concierne al ejercicio de la función gubernamental; existe cuando la colectividad goza del

<sup>33</sup> Burdeau, *op. cit.*, p. 56.

<sup>34</sup> El fundador de la Escuela de Viena señala que "La descentralización sólo puede aparecer cuando se trata de la articulación de un mismo territorio", Kelsen, *Teoría pura...*, p. 317.

derecho a participar en la voluntad estatal, a través de la formulación de sus propias normas.<sup>35</sup>

Hablar de descentralización administrativa exclusivamente, es afirmar la existencia de un centro único de poder y es en este sentido como esta forma de descentralización es compatible con el carácter unitario del Estado. De esta manera se plantea la existencia de la descentralización que atiende al aspecto geográfico y aquella que atiende a un aspecto técnico o por servicios.

La descentralización que implica un Estado federal, es una descentralización política, que de alguna manera atiende tanto a un aspecto geográfico como a un aspecto funcional.<sup>36</sup> A pesar de presentar ciertas desventajas, la descentralización del ejercicio del poder político, acerca la norma jurídica a la sociedad.<sup>37</sup>

El Estado federal es la organización estatal que se basa en el principio de la descentralización política; lo hace realidad a través de la distribución que hace del ejercicio del poder, con el objetivo de hacer de la democracia un modo de convivencia real y efectivo.<sup>38</sup>

---

35 Los autores Jean Dabin y Germán Bidart Campos conceptualizan la descentralización política como la adjudicación a grupos de la facultad de ejercer funciones de derecho público. De aquí que admitiendo que las posibilidades de actuación de los entes que ejercen el poder político, se traduzcan en la creación y aplicación de normas, se ha de reconocer también que no existe descentralización política al margen del Estado. La descentralización política fue, durante el siglo XIX, un proyecto de organización común en los países europeos y en los emancipados del dominio español en América; Valadés, Diego, *op.cit.*, p.55.

36 Burdeau, *op.cit.*, p.56.; Asimismo Diego Valadés conceptualiza al federalismo como una forma de expresión de la descentralización política "...la descentralización política es una forma de distribuir el ejercicio del poder político entre diversos entes de derecho público, por virtud de la cual puede crear y aplicar normas jurídicas en el ámbito de su competencia, y el federalismo y el regionalismo son las formas más difundidas de descentralización política", en la obra de Valadés, D., *op.cit.*, p.54.

37 *Ibidem*, "Por la descentralización, el orden jurídico pierde su anonimato y su abstracción; la norma se modela sobre las tradiciones y las necesidades..."p.61.

38 *Ibidem*, p.71, "La descentralización prolonga, precisa y vivifica la democracia. La prolonga porque, como ella, tiende a

Loewenstein señala que la organización federal es incompatible con la autocracia, en virtud de que es la aplicación del principio de distribución del poder.<sup>39</sup>

La organización federal, sin embargo, no significa el establecimiento de una descentralización política absoluta. Como ya vimos esto no es posible, puesto que la descentralización política debe estar limitada, para evitar caer en sus excesos.

Una organización extremadamente descentralizada y sin control produce entre otros inconvenientes el que los organismos administrativos descentralizados sean poco adecuados para desempeñar funciones que superan el ámbito local, que se afecte la unidad jurídica y la uniformidad en la tramitación de asuntos, así como problemas de rapidez, eficiencia y capacidad técnica de la administración.

De lo anterior se desprende, que la descentralización política requiere ser implantada a través de un modelo de organización federal, por ser éste el que ofrece las ventajas de la descentralización política y organizativa junto con las de una regulación centralizada. En el Estado federal, el límite mayor a la descentralización es obviamente la supremacía de competencias de la comunidad estatal superior, instancia que garantiza la coordinación pacífica de las diversas comunidades que la integran.<sup>40</sup>

Raymond Aron sostiene que el verdadero problema del federalismo, en la teoría como en la práctica de los Estados, se halla en

---

ensanchar el campo de las posibilidades reales ofrecidas a la libertad; la precisa puesto que a los derechos del individuo abstracto, agrega el reconocimiento de sus competencias particulares; la vivifica, porque la garantía de los derechos gracias a los cuales el hombre participa en la administración de los asuntos públicos, es tanto más efectiva cuanto que su ejercicio se efectúa en un campo que está mucho más próximo a él." De la misma manera Zippelius, R., *op.cit.*, p.105, sostiene: "En especial, la descentralización es un medio para crear unidades organizativas, dentro de las cuales sea posible la autonomía y la participación democrática de los ciudadanos en relación a ámbitos de vida abarcables."

<sup>39</sup> Loewenstein, K., *op.cit.*, p.384.

<sup>40</sup> Zippelius, R., *op.cit.*, p.200.

determinar la realización de la doble transformación del Estado nacional, en formas de descentralización y de subordinación.<sup>41</sup>

Un último problema que es importante mencionar al hablar de la distribución del poder político que supone el Estado federal, es el de la aparente transformación de la idea clásica de la soberanía del Estado, frente a la creación de otras unidades de poder

La organización federal supuestamente crea una "doble soberanía", al atribuir poder estatal originario y supremo tanto al gobierno central como a las entidades federativas. Esta concepción es falsa puesto que en realidad existe tan sólo la soberanía indivisible correspondiente a la unidad nacional, que en todo caso debe ser entendida como la que absorbió la soberanía originaria de los Estados miembros al momento de constitución del sistema federal.<sup>42</sup>

El principio de distribución del poder está asentado en las disposiciones constitucionales, sobre la formación de la voluntad estatal de la federación.<sup>43</sup>

Burdeau asevera que la estructura compleja del Estado federal no se puede concebir, ni social ni jurídicamente más que a partir de la diversidad de las ideas de derecho, porque es ella la que explica la coexistencia de poderes y legitima la disparidad de las prerrogativas que le son reconocidas. No se trata de disponer de un sistema mecánico de compensación en el que uno se enriquece con lo que el otro pierde. El concebir la estructura federal de otra manera lleva consigo la incompatibilidad de entender el concepto de soberanía ante la existencia de multiplicidad de centros de poder estatal.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Véase el estupendo artículo de Aron, Raymond, "Esquisse d'un plan d'étude du Federalisme", en Bulletin International des Sciences Sociales, Vol. IV, Núm I, 1952, p.46.

<sup>42</sup> De esto se hablará más adelante al tratar la autonomía de las entidades federativas.

<sup>43</sup> Loewenstein, K, op.cit., p.357; Dicey por su parte dice que en todo Estado, tanto en uno de tipo federal como en un unitario existe un poder soberano, si bien lo que cambia es el grado de hacerlo efectiva.

<sup>44</sup> Burdeau, op.cit., p.259.

El Estado federal presenta un doble carácter: el de un Estado unitario, y el de un Estado federal en sentido estricto, es decir, una compleja organización con diversos centros de poder, que en realidad son centros de ejercicio del poder político.

Esta pluralidad de unidades políticas que plantea el Estado federal no hacen sino aumentar la capacidad del sistema político de reaccionar con objetividad frente a las diversas necesidades regionales, así como de adaptarse apropiadamente al cambio social.<sup>45</sup>

#### 1. Estructura de gobierno y competencias.

El modelo típico de distribución del poder político en el Estado liberal de derecho se basa en la clásica "división de poderes", la cual, aunque ha sufrido transformaciones a través del tiempo, es posible afirmar, genéricamente, que sigue operando.<sup>46</sup>

En una Estado federal, el poder del Estado es distribuido, además, para su ejercicio, en dos esferas distintas de acción: la federal y la local o de las entidades federativas.<sup>47</sup>

Ambos ordenes, al igual que todos los órganos de gobierno, existen por mandato constitucional, no pueden contravenir a la ley que los crea, y tienen su competencia delimitada por la misma norma suprema, que expresa lo que tanto unos como otros pueden realizar. Así, las entidades federativas estarán dotadas de autonomía en tanto que poseen un margen libre de actuación dentro del marco general señalado por la constitución federal; tendrán de esta manera la fundamental atribución de darse su propia constitución y organizar su régimen interior, asimismo, en sus

45 Zippelius, R., *op.cit.*, p.396.

46 Fix-Zamudio explica que lo que realmente ha sucedido es que el dogma de las tres funciones distintas y un solo poder verdadero se ha modificado profundamente en nuestra época, y se ha vuelto mucho más complejo al agregarse otros elementos y formas de limitación del poder; *op.cit.*, p 20 Este tema es tratado en el siguiente inciso.

47 "Lo característico del estado federal consiste en que las competencias, en conjunto, estén repartidas entre los órganos centrales de la federación y los Estados miembros en forma tal que exista un dualismo de centros de poder y, sobre todo, que ni los primeros ni los segundos posean para sí la supremacía de competencias", en Zippelius, *op.cit.*, p.68.

constituciones establecerán el funcionamiento de los poderes públicos, la forma de su elección, su competencia, su organización, etc.<sup>48</sup>

Kelsen concibe al Estado federal como un Estado en donde se presenta una dualidad legislativa. El orden jurídico del Estado federal está compuesto por normas centrales válidas para todo su territorio y de normas locales que valen solamente para partes de ese territorio, las de los Estados miembros. Según este autor, Las normas centrales generales o leyes federales son creadas por un órgano legislativo central, mientras que las normas generales locales son creadas por órganos legislativos locales. Esto significa que la competencia legislativa (así como las competencias de las otras funciones estatales) se encuentran divididas entre los órganos centrales y los órganos locales. Cada una de las comunidades que integran al Estado federal, las locales y la general, tienen su propia constitución: la constitución federal y las de los Estados miembros. Sin embargo, la constitución federal es simultáneamente la constitución de todo el Estado federal.<sup>49</sup>

Otra manera de entender la estructura federal, es atendiendo a la clasificación hecha por los autores alemanes sobre formas de distribuir el poder político; si la distribución clásica del poder político en el Estado liberal de Derecho se distribuye de manera horizontal, que equivale a la división fundamental de funciones estatales -legislación, gobierno (y administración), y jurisdicción-, dentro del Estado federal se efectúa además un reparto vertical del poder, a través de la asignación de las funciones estatales entre los órganos centrales y las entidades federativas. Esta división de atribuciones de manera vertical y horizontal, delimita cada competencia y controla el ejercicio de

---

48 Ver a Carpizo, J. en Federalismo en..., op.cit., p.15.

49 Ver la obra de Kelsen, H., Teoría general del Derecho y del Estado, p.377.



los órganos que detentan el poder político, siendo así el camino en que el Estado de derecho cumple con sus finalidades.<sup>50</sup> Zippelius apunta que esta división de atribuciones funciona como un esquema de coordinación entre las diferentes esferas de poder; coordinación que resulta indispensable, pues sólo así se cuenta con los medios de satisfacer los intereses de una administración uniforme y una política nacional global, y que se lleva a cabo a través de normas jurídicas, de funciones de inspección estatal, así como de prácticas cooperativas.<sup>51</sup>

La demarcación de competencias es uno de los aspectos más importantes y delicados en una organización federal, pues de aquí dependerá directamente la forma de funcionamiento de cada Estado federal. Loewenstein sostiene con razón que "en la distribución de competencias yace la clave de la estructura del poder federal".

En este sentido, es precisamente la constitución federal la que establece qué competencias corresponden a la federación y cuales a las entidades federativas. Sin embargo, este principio se lleva a cabo de muy diversas formas.

A pesar de que la amplitud de las atribuciones estatales que pertenecen a las autoridades locales o a las autoridades

---

50 Para la división horizontal y vertical del poder político, véase a Loewenstein, *op.cit.*, a lo largo de su exposición y a Zippelius, *op.cit.*, p.68.

51 Zippelius, *op.cit.*, p.105, señala que la relación de poder en una federación se pretende encuadrar en un esquema doble o en uno triple. Doble cuando se considera que existen dos ámbitos o los esferas de poder, la central o federal y la de los Estados miembros; triple si se considera al estado central, a los estados miembros y al Estado en su conjunto. Es así como en la práctica las competencias son ejercidas por los Estados miembros o por los órganos centrales si bien existen órganos que pertenecen al Estado federal en su conjunto, como sucede con el constituyente permanente, órgano encargado de reformar la Constitución, o la Suprema Corte, órgano encargado de interpretar a la Constitución. En el Estado federal, como ya hemos señalado, resulta de gran importancia la coordinación entre las esferas de acción. Tanto los órganos centrales como las entidades federativas, deben, por necesidad, adaptarse y ponerse de acuerdo de manera continua. "El orden federativo está abierto, en forma específica, a una continua adaptación recíproca, a una coordinación y evolución constitucional reservada a las necesidades y situaciones futuras." p.395.

centrales varía considerablemente, dependiendo del Estado del que se trata. para efectos de análisis puede decirse que existen tres métodos generales de distribución de competencias:52

El primer método consiste en enumerar las atribuciones de cada una de las esferas gubernamentales, de tal suerte que todas las competencias estatales quedarán comprendidas en dicha enumeración. Como se puede ver, este sistema es irrealizable debido a la imposibilidad de englobar todas las competencias estatales, así como de encasillarlas en una u otra clasificación, puesto que hay que recordar que en virtud del carácter dinámico del federalismo, competencias que en un momento dado eran locales, pueden pasar a ser federales por su trascendencia. Este fenómeno de centralización ha sido muy frecuente.

Un segundo método consiste en enumerar las atribuciones de los Estados miembros, y todas aquellas materias no consideradas pasan al poder central. Este sistema es el utilizado por Canadá y por Africa del Sur.

El tercer sistema, el más utilizado, da a los Estados miembros todas las competencias que no se atribuyen expresamente a los órganos federales, de tal forma que éstos sólo tendrán a su cargo las materias previstas en la Constitución. En este sistema las atribuciones federales toman el carácter de excepcional.

Este sistema denominado norteamericano, y seguido por los países latinoamericanos, en la práctica resulta ser un sistema muy complejo debido a una serie de normas que se encuentran en la propia ley fundamental, por medio de las cuales se establecen prohibiciones, o materias mixtas que corresponden a ambas esferas de gobierno.53

En un detallado estudio sobre la organización política norteamericana, Bryce considera distintas reglas para determinar las competencias del Estado federal y sus miembros, que nos resultan de gran interés por ser éstas las recogidas en el sistema mexicano 54

52 Burdeau, *op.cit.*, p247.

53 Carpizo, J., *Federalismo*,... *op.cit.*, p.35.

54 Ver la obra Bryce, James, *La République Américaine*, p.457.

a) Facultades de la federación, en donde se encuentran las atribuidas expresamente por la constitución, aquellas relativas a instituciones de carácter general o nacional y aquellas actividades que se relacionan con la vida de toda la unión federal.

b) Facultades de los Estados que resultan restantes de las anteriores, como aquellas relativas a la regulación sobre derecho privado, incluyendo las relativas al derecho penal y las relacionadas con instituciones locales.

c) Facultades atribuidas a los Estados miembros.

d) Facultades prohibidas al poder central.

e) Facultades prohibidas a los Estados (hasta aquí la clasificación de Bryce).

f) Por último dentro de este sistema, se presentan también las facultades coincidentes o concurrentes, que son aquellas cuyo ejercicio se atribuye indistintamente a la federación y a los Estados, distinguiéndose unas de las otras según si el ejercicio por parte de uno de los dos poderes excluye al otro o no.<sup>55</sup>

Como se puede ver, el sistema de distribución de competencias es en realidad un complejo proceso de técnica constitucional.

Lo importante a destacar es que, independientemente del método que siga un Estado para distribuir las competencias, las más importantes deben estar a cargo de las autoridades federales, pues gracias a estas se mantiene la unidad estatal.<sup>56</sup>

En opinión de Wheare, las competencias mínimas que los Estados miembros deben de dar a un gobierno común son la dirección de los asuntos exteriores, de defensa (que implica el control de las

---

<sup>55</sup> En Carpizo, *Federalismo...*, *op.cit.*, p.99.

<sup>56</sup> Burdeau, *op.cit.*, p.248 y 249; "Todas las materias importantes deben ser tratadas por lo menos en sus grandes líneas. por el Estado federal. No hay que asombrarse de ello ya que el federalismo precisamente nace de la necesidad de la unidad. Los particularismos locales pueden ser satisfechos si por una parte, conservan una amplia autonomía en las medidas de ejecución, por otra, participan en la formación de las decisiones federales."

fuerzas armadas) y la capacidad de disponer de los fondos necesarios para el ejercicio de las otras dos funciones.<sup>57</sup>

Es a través de estas competencias como se explica el proceso de formación de un Estado federal, en donde los Estados miembros ceden su soberanía a favor de un gobierno central.

Por su parte, Kelsen afirma que "la jurisdicción del órgano central del Estado federal no es en otras materias tan importante como en el campo de los asuntos exteriores, en el orden militar y en lo que concierne a la nacionalidad. Ordinariamente la federación tiene también un número considerable de derechos en el campo económico, especialmente en relación con cuestiones monetarias y aduanales."<sup>58</sup>

Así, podemos concluir que hay un mínimo de competencias que, por su importancia, corresponde al gobierno central o federal, pues son éstas las correspondientes al fin mismo de toda la organización federal y que son la defensa nacional, los asuntos exteriores, el sistema financiero y monetario, la nacionalidad, así como el comercio internacional e interestatal y las comunicaciones.

Por lo que toca a la materia de defensa y seguridad estatal, se trata de una cuestión que reviste una importancia fundamental en una organización federal, puesto que la necesidad de proveer mejores medios de defensa a un grupo de naciones o de comunidades suele ser una de las razones fundamentales de que se forme una federación.<sup>59</sup>

---

57 Wheare, K. C., "La répartition des compétences", en Bulletin International des Sciences Sociales, Vol.III, Núm. 2, 1951, p.306.

58 Kelsen, H., Teoría general..., p.383.

59 Una obra fundamental para el estudio de las organizaciones federales, específicamente desde el punto de vista de las materias a cargo de los órganos federales es Bowie, Robert, Friedrich, Carl J. y otros autores, Estudios sobre Federalismo, p.231. Cabe aclarar que aun cuando se trata de un estudio colectivo no se especifican los autores específicamente de cada tema, por lo que en las citas siguientes se limitan, en su mayoría, al nombre de los coordinadores; por lo que respecta a la defensa los autores, particularmente A. Bickell, afirman que "Los países que se unen en una federación, al compartir sus fuerzas, sus recursos naturales y su capacidad científica e industrial,

Además la centralización en esta materia, tan importante para la sobrevivencia del Estado federal, evita que los Estados compitan por tener armamentos que les signifiquen una fuerza mayor a otros, o en resumen, evita que se rompa el equilibrio que debe existir entre los miembros de la federación.

La responsabilidad federal en materia de defensa también abarca todo el territorio del Estado, ya que aun cuando los Estados miembros tienen comúnmente a su cargo el mantenimiento del orden interno, la federación tiene a su cargo la responsabilidad final, pues de aquí puede depender el mantenimiento del orden constitucional o de la propia estructura federal.

La defensa de una federación se establece por tres medios principales: el control del poderío y composición de las fuerzas armadas, el control sobre la disponibilidad y uso de dichas fuerzas y el control de las relaciones exteriores.<sup>60</sup>

Esta materia se refiere a todas las medidas necesarias para la seguridad nacional, para la preparación de una guerra, las actividades en una guerra, o la transición de un estado de guerra a un estado de paz, donde se requiere terminar con las hostilidades armadas.<sup>61</sup>

La mayoría de los sistemas federales dan el comando de las fuerzas armadas al jefe del Estado o del poder ejecutivo, ya que así se logra tener la inmediatez necesaria para actuar en casos graves cuando el orden constitucional se encuentra amenazado, y como una forma de mantener la supremacía civil sobre militar, dándose al ejecutivo los poderes necesarios para comandar y distribuir las fuerzas como sea más efectivo para la defensa de la nación. El poder legislativo normalmente está involucrado al momento de tener que tomar la decisión que dé posibilidad de acción en este aspecto, ya sea la intervención en un estado miembro, o la declaración de la guerra.<sup>62</sup>

---

aumentan el total de la fuerza conjunta mucho más que por la simple suma de las partes." p.231

60 *Ibidem*, p.233

61 Wheare, K. C., *op.cit.*, p.307.

62 En Bowie y Friedrich, *op.cit.*, p.250.

Un principio del gobierno federal es, sin duda, el control que éste debe de tener sobre los aspectos básicos de las relaciones exteriores. Es aquí el momento más importante en que el Estado se presenta cómo una unidad política con personalidad internacional, independientemente de la forma interna en que está organizado.

Sin embargo, los alcances de dicho control varían de acuerdo a los diferentes tipos de federaciones. De esta manera podemos ver como las constituciones federales contienen disposiciones que distribuyen los funciones relativas a la materia de asuntos extranjeros entre varios órganos del gobierno federal. Estos funciones son principalmente:

a) Para dirigir las relaciones con países y organizaciones internacionales.

b) Para nombrar a funcionarios diplomáticos y consulares. c) Para la conducción, ratificación y verificación del cumplimiento de los tratados y acuerdos internacionales. d) Para asegurar la supremacía de un tratado sobre las leyes de la federación y de las unidades componentes.<sup>63</sup>

Asimismo, algunas constituciones tratan ciertos aspectos específicos relacionados con las relaciones exteriores, tales como comercio exterior, inmigración, habitantes extranjeros en el país, crímenes internacionales, declaración de guerra, transferencia tecnológica, etc.<sup>64</sup>

Las funciones relativas al exterior están a cargo de la federación, aunque se llega a permitir en ciertos casos la participación de los Estados miembros bajo la supervisión del gobierno federal, en virtud de que así se logra asegurar el ejercicio uniforme de la política exterior a seguir.<sup>65</sup>

Por lo que toca al órgano encargado de esta materia, esta situación varía de país en país. Normalmente lo que se presenta son las facultades conferidas al ejecutivo, pero sujetas al consentimiento posterior de la legislatura, a efecto de que los

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 290.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> Wheare, *op.cit.*, p. 309, en este sentido denomina al gobierno central "salvaguarda de los intereses nacionales".

diferentes actos cobren plena validez (sea nombramientos, o ratificación de tratados por ejemplo).

Antes de continuar con las competencias de tipo económico - impuestos, bancos, moneda, cambios, comercio, transporte y aduanas-, es importante mencionar que se trata de facultades que están muy relacionadas entre sí y entre las otras funciones tales como la defensa y la seguridad; en la práctica se encuentran asignadas de manera muy diversa entre los diferentes órganos de gobierno.

"...resulta evidente que la división hecha entre asuntos económicos y otros asuntos, en un estudio sobre federalismo es, en realidad, algo arbitrario. Todas las funciones del gobierno implican alguna función económica."<sup>66</sup>

Es por esta razón que las constituciones federales presentan disposiciones concurrentes y exclusivas con respecto a los poderes económicos de la federación y los Estados. No existe una fórmula única que distribuya la competencia entre ambos gobiernos, puesto que la vida económica de una nación no es realmente divisible.

En lo relativo a la facultad tributaria, Carpizo señala de manera clara la importancia de esta materia:

"Dentro de la división de competencias que realiza la ley fundamental, una de especial y trascendental importancia es la de índole económica que se concretiza en la facultad tributaria: las entidades federativas pueden imponer contribuciones; es decir, allegarse recursos para satisfacer sus necesidades. La posesión de esos haberes les debe dar independencia de decisión y acción a las entidades federativas dentro del marco constitucional."<sup>67</sup>

Esta competencia se refiere a las recaudaciones y contribuciones que puede fijar la federación y las que le competen a las entidades federativas, para costear las distintas actividades gubernamentales. Es un punto neurálgico dentro del sistema federal en virtud de que ahí radica el problema económico de la

<sup>66</sup> Bowie y Friedrich, *op.cit.*, p.364.

<sup>67</sup> Ver Carpizo, *Federalismo en...*, *op.cit.*, p.16.

federación. La verdadera autonomía de las entidades federativas se haya en la posibilidad de éstas de subsistir sin la ayuda económica de la federación. Es este punto de suma trascendencia, ya que se vincula directamente la forma de organización federal con el desarrollo de un país.

El crecimiento de los Estados contemporáneos ha traído consigo una ampliación de los servicios sociales, aumentando por ende los alcances del sistema fiscal en forma extraordinaria.

Los impuestos en un sistema federal se organizan en formas diferentes dependiendo de las circunstancias particulares de cada Estado. Las tres variantes principales de sistemas fiscales son:<sup>68</sup>

a) Todos los impuestos quedan a cargo de los Estados componentes, estableciéndose una contribución fija a las autoridades federales.

b) Todos los impuestos quedan a cargo de autoridades federales, asignándose a los Estados una contribución fija.

c) Un poder impositivo dividido entre el gobierno federal y los Estados miembros. Este es el sistema utilizado por la mayoría de los sistemas federales, ya que es la alternativa mas coherente con la organización federal al otorgar cierta autonomía fiscal necesaria para mantener el equilibrio de poder entre un gobierno central y los gobiernos locales. Además, este sistema permite gran diversidad de procedimientos al subdividir el poder impositivo.<sup>69</sup>

La temática fiscal contiene numerosos aspectos y problemas dentro de una organización federal, tales como el de la recaudación, la uniformidad de los impuestos, la moneda, el presupuesto, los subsidios etc. Lo que es muy importante mencionar es el hecho de que el funcionamiento del sistema fiscal tiene una vinculación muy estrecha con la organización federal, pues gracias a la correcta distribución de funciones en esta materia, es posible que los ingresos sean repartidos de la forma más adecuada.

---

<sup>68</sup> Ver y Friedrich, *op.cit.*, p.427.

<sup>69</sup> *Ibid.*



Ha sido una tendencia de los Estados federales contemporáneos el atribuir un predominio fiscal (mediante jurisdicción exclusiva y jurisdicción concurrente) al gobierno federal, revelando una tendencia centralizadora de los recursos económicos muy marcada, y utilizando posteriormente la figura de los subsidios a fin de distribuir dichos recursos de la manera más apropiada. Este hecho que puede parecer una complicación para la distribución de recursos, otorga al poder federal un fuerte control político al ser él quien distribuye los recursos.<sup>70</sup> Por lo que toca a los procedimientos para llevar a cabo las operaciones financieras, normalmente corresponde al poder ejecutivo federal la preparación del plan financiero anual y la promulgación de los detalles de ese plan, por ser el órgano que cuenta con la estructura especializada para llevar a cabo semejante tarea. Asimismo, será el poder legislativo el encargado de examinar y hacer una revisión de cuentas al final de cada periodo contable.<sup>71</sup>

Otro de los poderes federales que surgen por la necesidad de crear la unidad federal y estrechamente vinculado con el anterior es precisamente el relativo al control financiero. Esta atribución significa que, en materia de bancos, moneda y cambios, es el gobierno central el que ejerce control, debido a la necesidad de que exista un control común y central sobre las instituciones financieras de la nación, a efecto de que las actividades económicas del gobierno puedan llevarse a cabo en forma apropiada. Además, este control se convierte en el medio de mantener y quizás reforzar el carácter unitario del mercado.<sup>72</sup>

La competencia relativa al comercio, el transporte y las aduanas resulta de importancia fundamental también con relación a la economía interna de un Estado federal.

Es necesario que exista una coordinación de actividades en materia comercial, aduanera y de transportes dentro de una federación para evitar que los Estados miembros produzcan una

---

70 En el caso de México este problema será analizado en el Capítulo II de la segunda parte "Evolución del Estado federal posrevolucionario".

71 Bowie y Friedrich, *op.cit.*, p.431.

72 *Ibidem*, p.395.

situación anárquica dentro del Estado, al establecer sus normas arbitrariamente.

No se trata de que el gobierno federal tenga a su cargo las actividades relativas a esta materia, pues sería imposible, pero sí de que sea el responsable de coordinar y establecer las regulaciones necesarias para que funcione de manera equilibrada toda la unidad federal, evitando actitudes localistas o proteccionistas.<sup>73</sup>

Es así como en este rubro se encuentra una de las razones fundamentales que dan origen a la idea de organización federal: "La realización de una unión económica de un mercado único contribuye evidentemente a la esencial defensa unificada, a la vez que tiende a mejorar el bienestar material en tiempo de paz. En cualquier federación, algunos de los Estados miembros estarán necesariamente mejor adaptados que otros para ciertas peculiaridades económicas. El desarrollo pleno de sus respectivas capacidades beneficiará a toda la comunidad."<sup>74</sup>

Otra facultad federal que se deriva de la naturaleza misma de este tipo de Estado es aquella relativa a la ciudadanía e inmigración.

Los habitantes de una federación tienen una doble relación con el país al que pertenecen, como ciudadanos de la federación y como ciudadanos de un estado miembro. La ciudadanía federal no reemplaza a la ciudadanía estadual. Al formarse la federación, todos los ciudadanos de los Estados miembros se convierten en ciudadanos federales, bajo la regulación del gobierno federal quien tiene el control sobre adquisición y pérdida de ésta, aunque en ocasiones los derechos y obligaciones de los ciudadanos están elevados a rango constitucional. En algunas ocasiones los

73 *Ibidem.*, p.361.; "...es inseparable de la cuestión del poder que posee la comunidad para impedir la fragmentación estatal, la cuestión correlativa del poder que tiene el gobierno de la comunidad para regular los procesos económicos privados por intermedio del gobierno central. Si se consigue evitar la regulación estatal, y no existe un poder correspondiente de la comunidad, aparece en ciertas zonas una ausencia completa de gobierno. Para llenar estos vacíos, deberá establecerse el poder comunal necesario."

74 *Ibidem.*, p.362.

Estados miembros mantienen la libertad de acción para agregar requisitos complementarios para la obtención de la ciudadanía estatal.

Asimismo, es la federación la que tiene el poder de controlar la entrada de inmigrantes, así como su expulsión del territorio federal, por tratarse de cuestiones que afectan a toda la unidad política frente al exterior.<sup>75</sup>

De manera adicional a todas las atribuciones mencionadas que se asignan a los órganos federales, existen otras dos competencias que son de mayor jerarquía y que nacen como protección a la organización federal. Por su naturaleza, son competencias que requieren de procedimientos u órganos especiales para ser llevadas a efecto.

La primera de estas competencias es la referente a la defensa en situaciones extraordinarias del orden federal.

Existen ciertas situaciones extraordinarias en que un Estado federal se encuentra ante un peligro o amenaza que pone en riesgo el mantenimiento de su orden constitucional. Ante tales situaciones existen poderes extraordinarios del gobierno federal para hacer frente a tales situaciones.

Sin embargo, la asunción de poderes de emergencia por parte de los órganos federales requiere estar regulada por la propia constitución federal por tratarse de circunstancias que vulneran el equilibrio entre las distintas esferas de poder. De esta manera los poderes de emergencia deben de tener un carácter estrictamente legítimo; deben de asumirse por un periodo de tiempo relativamente corto; la autoridad que determina la existencia de la necesidad de poderes extraordinarios no debe nunca de coincidir con el órgano que asumirá dichos poderes; es conveniente la existencia de un órgano independiente que determine si los actos perpetrados bajo la asunción de poderes de emergencia fueron realmente en defensa del orden constitucional.<sup>76</sup>

---

75 *Ibidem.*, p. 710.

76 *Ibidem.*, p. 779.

La segunda competencia de naturaleza extraordinaria, es la que Schmitt conoce como "competencia de competencias" y que no es otra cosa que la competencia legal-constitucional de reformar la constitución, a cargo del poder revisor, por ser esta la forma en que se modifican las demás competencias.77

Toca ahora pasar al estudio específico de las dos esferas de acción federal. Primero haremos el análisis de la forma en que se estructura el gobierno nacional y posteriormente el de las entidades federativas.

## 2. División de poderes.

En el Estado federal la concentración excesiva de poder político es impedida a través de la dispersión de la autoridad entre la Nación y los Estados miembros, así como también por un sistema de "pesos y contrapesos" entre las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, más que por la enumeración de múltiples limitaciones.78 Los poderes del gobierno central constituyen diversas limitaciones a los Estados miembros, pero como tampoco se busca que aquel tenga oportunidad de usurpar los derechos de éstos, se vuelve necesario definir su esfera de acción. La división de funciones (y no de poderes como usualmente se dice) en un sistema federal implica la distinción de poder entre el gobierno central y de los Estados, pero incluso va más allá al definir las facultades de los órganos del gobierno federal, en ejecutivas, legislativas y judiciales, sin que ninguna pueda invadir la esfera de los otros.

La organización federal como forma evolucionada del Estado de derecho, no sólo recoge el principio clásico de la distribución tripartita del poder, conocida como división horizontal, sino que también establece una distribución regional, o división vertical.79

Las entidades federativas tienen la facultad de dictarse su propia constitución a efecto de organizarse, como expresión de su

77 Ver Schmitt, op.cit., p.445.

78 Orozco Henríquez, José de Jesús, Federalism and the Supreme Court in the United States and Mexico, Chapter II.

79 Ver Fix-Zamudio, H., op.cit., p.21.

autonomía, pero están sujetas a respetar los lineamientos y la organización básica que impone la constitución federal. De esta manera las entidades federativas comúnmente adoptan una división semejante entre las funciones de sus gobiernos.

Dicey afirma que "la característica esencial del federalismo es la distribución de limitada autoridad ejecutiva, legislativa y judicial, entre cuerpos que se coordinan con independencia entre ellos".<sup>80</sup>

El origen del principio de la división de poderes surge de la idea, muy difundida desde el siglo XVI en Europa, de equilibrio, de contrapeso de fuerzas opuestas, que se difundió en diversos campos del saber; llega al campo social como parte de la corriente ideológica del liberalismo político que se dio en contra del absolutismo de la monarquía en el siglo XVII y XVIII. Locke, Bolingbroke y, finalmente, Montesquieu<sup>81</sup>, son los principales expositores de esta teoría que no sería llevada a la práctica sino hasta la Constitución federal de Norteamérica de 1787.<sup>82</sup> Es por esta última razón que la organización federal y la división tripartita de funciones comparten la misma naturaleza; podría incluso afirmarse que el sistema federal perfecciona este principio, al integrarlo como parte de la organización federal misma (como por ejemplo mediante la creación del Senado). El esquema tripartito de la organización central sirve para garantizar todo el sistema de la división del poder sobre base territorial.

<sup>80</sup> Ver Dicey, *op.cit.*, p.LVII.

<sup>81</sup> Ver a Montesquieu, *op.cit.*, p.104, " En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.

En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado."

<sup>82</sup> A este respecto véase el artículo de "El federalista" número 47, de Madison, en Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J., *El federalista*, p.204-209.

"La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar el ejercicio del poder político. Lo que corrientemente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado."83

De esta manera se estructura un gobierno nacional, lo suficientemente fuerte para cumplir las competencias a su cargo, pero que al mismo tiempo está limitado a favor de la preservación de las entidades y de las libertades individuales; esta limitación del poder central o nacional es llevada a cabo mediante la división, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.84

Estos órganos federales, en virtud de que tienen que cumplir con finalidades globales como con finalidades donde se tome en cuenta a las entidades federativas, van a poseer una estructura y funcionamiento de naturaleza propia.85

En cuanto a la estructura, cabe mencionar que existen dos tipos de órganos federales. Unos que están formados con la participación de los Estados miembros (como lo que sucede con la Cámara de los Estados, sea Senado o Consejo), mientras que existen otros constituidos como órganos centrales, puesto que dejar la totalidad de las decisiones estatales a la voluntad de los Estados miembros equivaldría a una unión o confederación de Estados.86

De la misma manera, la doble exigencia que se presenta en el Estado federal no sólo se satisface a través de la existencia de dos tipos de órganos, sino que en otras ocasiones mediante el funcionamiento de dichos órganos, en donde sin cambiar la estructura del órgano, éste debe de realizar algunas de sus actividades en colaboración con órganos estatales. Esta forma de llevar a cabo funciones, suele darse en los órganos administrativos centrales, que aunque están constituidos sin

83 Cfr., en Loewenstein, K., op.cit., p.55.

84 Orozco H., Federalism, op.cit.

85 Ver a Burdeau, op.cit., p.231.

86 Ibidem.

tomar en cuenta a los Estados miembros, tienen a su cargo diversas funciones que deben realizar con la colaboración de las autoridades locales.

Antes de pasar al estudio de los tres principales órganos federales, es de suma importancia mencionar que la teoría clásica de la división de poderes ha sido modificada en referencia a su concepción original, en virtud de los cambios que se han ido introduciendo en el funcionamiento de los diversos sistemas de gobierno. En este sentido Loewenstein prefiere hablar de una "nueva división de funciones", en donde aun cuando continúan existiendo los tres poderes clásicos, se hace un énfasis en el mecanismo de funcionamiento de los órganos gubernamentales.<sup>87</sup>

Fix-Zamudio, por su parte, opina que este principio debe seguir considerándose válido, a pesar de las profundas transformaciones de los regímenes contemporáneos, ya que lo que realmente ha sucedido es que se ha modificado su sentido, al agregarse nuevos elementos y formas de limitación del poder.<sup>88</sup>

87 En esta teoría Loewenstein habla de la determinación de la decisión (donde participan el Presidente y el Congreso al establecer políticas y crear iniciativas legislativas), la ejecución de la decisión (a cargo del Presidente pero donde también participa el Congreso para emitir leyes y aprobar presupuestos), y el control político (en donde participan los tres poderes, e inclusive el pueblo, la opinión pública etc.), op. cit., p.62.

88 Véase Fix-Zamudio, op.cit., p.21. Para el autor lo importante en la actualidad no consiste en la separación de las tres funciones esenciales del poder del Estado, sino en el empleo de esta separación para encomendar dichas funciones a diversos organismos, con el objeto de evitar la concentración de poder mediante su limitación recíproca. En ese sentido el autor cita la clasificación del constitucionalista español Manuel García Pelayo, la que contiene los nuevos criterios de distribución del poder:

- A) división horizontal, que coincide con la división tripartita clásica.
- b) división temporal, o duración limitada y rotación en el ejercicio del poder público.
- c) división vertical o federativa, que se refiere a la distribución del poder entre instancia central y las regionales o locales.
- d) división decisoria, que coincide con la clasificación de Loewenstein, supra nota anterior.
- e) división social de poderes entre los estratos o grupos de la sociedad.

a. El poder ejecutivo federal. De manera general, es posible decir que el poder ejecutivo es el órgano encargado, principalmente, de realizar las actividades administrativas del Estado. La actividad administrativa es aquella actividad consistente en aplicar las normas jurídicas, cuando no existen controversias, desempeñando diversas tareas públicas, dentro de lo establecido por el marco legal existente.

Kelsen sostiene que "La administración directa (inmediata) aparece cuando, como se suele decir, el Estado no se limita a producir una determinada situación en tanto emite leyes en las cuales se obliga aplicar esas leyes a casos concretos, ejecutando la sanción estatuida en las leyes, sino que el Estado mismo suscita la situación buscada, a través de sus órganos, lo que, conforme al uso lingüístico dominante, significa que lo hace de manera que puede atribuírsele; cuando el Estado construye y explota ferrocarriles, construye escuelas y hospitales, imparte instrucción, atiende enfermos, en suma, cuando desarrolla actividad económica, cultural y humanitaria de igual modo que las personas privadas."<sup>89</sup>

La forma en que la ley regula y programa a la actividad administrativa puede ser más o menos rígida, atendiendo al margen de discrecionalidad que se le otorga a los órganos ejecutivos, bajo los diversos supuestos legales. Esta discrecionalidad de acción ejecutiva normalmente obedece a que el legislador no puede prever todas las particularidades de las múltiples situaciones que regula; Se otorga para hechos muy determinados y fijando cierta finalidad. En la determinación de tales finalidades se vincula estrechamente la planeación como actividad racionalizadora de los procesos políticos.<sup>90</sup>

En un Estado federal, en virtud de la complejidad de las tareas administrativas, la aplicación de leyes federales queda a cargo del poder ejecutivo federal, y, frecuentemente, también de los órganos ejecutivos de las entidades federativas, los que trabajan

---

<sup>89</sup> Cfr., Kelsen, H., Teoría pura..., op.cit., p.300.

<sup>90</sup> Véase a Zippelius, op.cit., p.330.



en colaboración. Tratándose de leyes estatales, su aplicación queda a cargo, exclusivamente, de las administraciones locales. Respecto a la colaboración de ambos ámbitos de gobierno para llevar a cabo las múltiples tareas relacionadas con la aplicación de las leyes federales, existen tres sistemas, principalmente:91

i)- Un Estado, en donde los órganos centrales no cuenten con administración local suficiente y por lo tanto confíe la ejecución de las leyes y decisiones al aparato administrativo de las entidades. En este tipo de administración, el gobierno central se reserva únicamente el derecho de vigilancia y control; se le otorga a la autoridad federal cierta jerarquía para convertirla, en alguna forma, en el poder supervisor de los gobiernos de los Estados.

Un sistema de esta naturaleza ofrece un medio eficaz de descentralización y acercamiento a los propios ciudadanos, a través de órganos y autoridades que le son familiares. La economía de órganos, logra también evitar el crecimiento de una gran burocracia central y la armonización de ambas esferas de gobierno.

Las dificultades que se presentan en este sistema son el encontrar los mecanismos que salvaguarden que los Estados, en su actuación de agentes de la federación, cumplan eficazmente con las funciones que se les han asignado, es decir, evitar que invadan la jurisdicción federal, el que se propicie una lentitud administrativa, así como el cuidar que, una vez establecidos los mecanismos de supervisión y control, no se vulnere la autonomía de los Estados.92

ii) Un procedimiento de administración directa en donde, para todas las materias de su competencia, el gobierno federal cuenta con sus propias representaciones locales.

Esta forma de administración es altamente costosa y vuelve muy compleja la tarea administrativa al existir órganos repetidos.

---

91 Clasificación de sistemas de colaboración elaborado por Burdeau, *op.cit.*, p.242.

92 A este respecto véase también a Zippelius, *op.cit.*, p.331.

Sobre este sistema nos referiremos posteriormente, una vez que sea tratado el tema de la organización del poder ejecutivo federal.

iii) El sistema mixto que establece representaciones federales en los Estados para ciertas materias que se consideran relevantes, mientras que muchas otras se recurre a los órganos de los propios Estados miembros.

Por lo que se refiere a su estructura, en los sistemas federales existen diferentes formas de organizar al poder ejecutivo, buscando que éste actúe eficaz y prontamente, destacando el de tipo parlamentario (Canadá, Alemania, Australia), el colegiado (Suiza), o el presidencial (E.U., los países latinoamericanos).<sup>93</sup> La distinción que existe de fondo, entre las diferentes formas de organización del ejecutivo, radica en la manera en que se compone la autoridad, con su responsabilidad política correspondiente; mientras que en un sistema presidencial es un individuo el que tiene el poder de decisión final y por ende la completa responsabilidad política de todo acto ejecutivo (a pesar de tener un gabinete cuyos miembros encabezan a los diferentes departamentos ejecutivos), en el sistema parlamentario o de gabinete, son directamente estos miembros del gabinete los que tienen el poder de decisión final de los asuntos de su competencia y la relativa responsabilidad política.

El argumento principal a favor de un sistema presidencial consiste en que el poder ejecutivo en un sólo individuo, asegura un ejecutivo poderoso y libre del estorbo que causan los desacuerdos internos; es la forma de representar la necesaria centralización de ciertas actividades ejecutivas.

---

<sup>93</sup> Bowie y Friedrich, *op.cit.*, p.117.; "El Supremo Poder Ejecutivo del gobierno federal puede estar en un solo individuo o en un grupo que actúe con responsabilidad conjunta. Es axiomático, por supuesto, que la dirección real de los asuntos ejecutivos debe estar repartida entre un número de personas que dirigen los departamentos y supervisan las diferentes actividades del Ejecutivo."

Por su parte, el sistema de gabinete es concebido como "el resultado necesario de la incapacidad del presidente para supervisar todos los asuntos directamente"<sup>94</sup>.

Es muy importante mencionar que la conformación del poder ejecutivo está, además, en relación directa con la realidad política existente en una federación, ya que un ejecutivo plural consiste en la coalición de representantes regionales con responsabilidad conjunta, mientras que un ejecutivo singular es necesariamente un agente de la totalidad de la Nación. En un sistema de ejecutivo singular, el órgano legislativo queda como el protector exclusivo de los intereses regionales; protección que resulta insuficiente cuando los intereses son demasiado profundos.<sup>95</sup>

Cabe mencionar que, en la realidad, tanto las formas de gobierno de gabinete como la presidencial, han demostrado una tendencia pronunciada hacia el centralismo. Esto se debe a que numerosos factores tales como las elecciones en masa, la necesidad de una coordinación efectiva, la repetición de las crisis tanto en lo económico como en lo social, han contribuido a que surgiera una persona que sea el punto central de convergencia y el verdadero gobernante en estos sistemas.<sup>96</sup>

Llega a ser muy frecuente que en diversos sistemas de ejecutivo independiente, se adopta el sistema por el cual la legislación federal es hecha cumplir por el ejecutivo federal (segundo sistema de los anteriormente mencionados), lo que presenta como ventajas que la política federal, una vez autorizada por el órgano legislativo, está asegurada y su implantación no puede ser impedida por los gobiernos estatales. Por otra parte, se crea un efecto de unificación o centralización, que según las demás circunstancias del Estado puede ser ventajoso o desventajoso.

---

<sup>94</sup> *Ibidem*.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p.118.

<sup>96</sup> *Ibidem*, p.115; "El ejecutivo, cualquiera que sea su estructura, es la fuerza centralizante en los sistemas federales existentes. El papel predominante que tiene el ejecutivo en todos los estados modernos está relacionado, sin duda, con este papel centralizante."

Un aspecto que resulta de gran interés para la doctrina, dentro del tema de la composición del ejecutivo, es el relativo a la distinción de este puesto, considerado como jefe de gobierno, con el cargo de jefe de Estado. Generalmente las funciones del Jefe de Estado son dos:

i) Función de representación de la unidad política, de tipo ceremonial y simbólica, para asuntos externos como internos. Esta función es de particular importancia en un sistema federal, en donde se necesita desarrollar el sentido de la unidad en los Estados que la constituyen.

ii) Ciertas funciones políticas cuyo alcance varía considerablemente pero que, en general, puede decirse que se refieren a tareas del sistema de otro tipo como el parlamentario (nombramientos, o celebración de tratados, por ejemplo).

El argumento manejado a favor de la separación de ambos cargos, planteado normalmente en un sistema parlamentario, establece que las funciones políticas encargadas al jefe de Estado tienen que ser realizadas por una figura neutral; esta figura no debe ser identificada con intereses políticos o regionales determinados.

Por su parte, el argumento en contrario establece que sólo mediante la fusión de ambos cargos es posible que se superen las dificultades prácticas para tomar decisiones y actuar; así, el ejecutivo se convierte en el vocero de la federación en oposición a las divergencias regionales.<sup>97</sup>

El método de selección del poder ejecutivo está directamente relacionado con su composición y duración, así como con su relación con la legislatura. Existen pues, varias formas de elegir a este órgano, entre las que destacan:<sup>98</sup>

1) Elección por voto popular.- Esta se presenta sólo en el tipo de gobierno de ejecutivo independiente. Es importante señalar que la elección directa del presidente (o a través de cuerpos

---

<sup>97</sup> *Ibidem*, p.119.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p.124.; El sistema de elección va relacionado con el sistema de gobierno que se desea, ya sea de un ejecutivo fuerte y estable o de un sistema de gabinete donde tenga predominio el órgano legislativo.

electorales para tal fin), es una fuerza altamente centralizadora. Esto tiende, además, a hacer de él un miembro de un partido político.

ii) Elección por la legislatura.- En este tipo de elección las dos cámaras, en su caso, se reúnen para tal fin.

iii) Nombramiento por el jefe de Estado con confirmación de la legislatura.- Esta es la forma utilizada por la mayoría de los sistemas de tipo parlamentario.

Del tipo de relación existente entre el ejecutivo y el órgano legislativo, es posible determinar la duración en el cargo del presidente; cuando se trata de órganos independientes el uno del otro, y el ejecutivo no da cuenta a la legislatura de sus acciones, aquél dura en su cargo un término fijo; cuando sucede que el ejecutivo es responsable de sus acciones ante la legislatura, la duración del ejecutivo normalmente no está especificada y depende de la confianza que retenga por parte del parlamento. En este sistema todo conflicto entre la legislatura y el ejecutivo trae por resultado la renuncia del ejecutivo o la disolución de la legislatura.<sup>99</sup>

Las relaciones que guarda el poder ejecutivo con el poder legislativo es un punto determinante para el funcionamiento de todo el sistema político de un Estado en particular.

Es en este punto donde se encuentra la mayor explicación al fenómeno moderno de centralización del poder político por parte del ejecutivo federal.

Así, se encuentra las diversas facultades que llega a tener el ejecutivo en el poder de iniciativa para presentar proyectos de ley, el poder de vetar las disposiciones legislativas, o el poder de disolver al parlamento. Como es evidente, se trata de facultades que se encuentran en relación directa con el tipo de ejecutivo, sea independiente o responsable.

Existen también un cierto número de funciones que corresponden tradicionalmente al ejecutivo con exclusividad pero que en muchas constituciones se requiere la cooperación o ratificación de la legislatura, pues sólo así se evita que estas facultades se

---

<sup>99</sup> *Ibidem*, p.121.

conviertan en un elemento adicional de concentración del poder. Entre estas podemos mencionar el poder para firmar tratados, el comando del ejército y la disponibilidad de tropas, el nombramiento de funcionarios civiles, el indulto y la amnistía, así como la exclusividad para proponer legislación financiera.<sup>100</sup> Para concluir y pasar al análisis de la legislatura federal, es de suma importancia el señalar que el problema central de la organización administrativa del gobierno radica, como en los demás aspectos del gobierno federal, en lograr un equilibrio entre la homogeneidad que demanda la acción eficaz, y la diversidad que necesariamente surge de la heterogeneidad de los Estados miembros.

Es por esta circunstancia que Friedrich afirma que los dos aspectos a superar en la organización de la administración pública federal son, el elaborar un sistema de ascensos y nombramientos que tome en cuenta cierta representación territorial, y el formular las condiciones necesarias, para este sistema, en donde se tome en cuenta las características de todas las entidades federativas.<sup>101</sup>

b. El poder legislativo federal. El poder legislativo es precisamente el órgano encargado de la expedición de normas jurídicas de obligatoriedad general<sup>102</sup>. Sin embargo en virtud de la complejidad de la vida en sociedad, este órgano desempeña muchas más tareas.

En el Estado federal, el órgano legislativo nacional tiene a su cargo como principal actividad regular todas aquellas materias de

---

<sup>100</sup> *Ibidem*, p.134.

<sup>101</sup> *Ibidem*, p.126. No cabe duda que en el la cuestión relativa a los ascensos y nombramientos de funcionarios, radica uno de los factores más importantes que propician la concentración del poder político. En este sentido los autores proponen que los empleados de las administración civil en los Estados miembros, a cargo de asuntos federales, deben de ser ciudadanos de dichas entidades, y tratándose de la administración federal se tomen en cuenta tanto méritos como cierta proporcionalidad en la representación regional.

<sup>102</sup> Ver a Zippelius, *op.cit.*, p.329., sobre lo que entiende por función legislativa en sentido material.

su competencia, que implican el inconveniente de que los Estados miembros participen en ellas; debe de proporcionar un medio efectivo de mediación en los conflictos de intereses y en la formulación de una política general dentro del área de competencia federal. En muchas ocasiones, esta tarea resulta de extrema importancia ya que en muchos Estados será la política federal la que marca los lineamientos a seguir por las legislaturas estatales

Es indispensable que la legislatura federal, en el desempeño de sus funciones, tome en cuenta los múltiples y variados intereses de toda la comunidad, así como la responsabilidad de los Estados miembros en algunas actividades.

La federación debe de respetar la acción de las entidades, pero se considera que los intereses y necesidades de la federación prevalecerán cuando sea necesario elegir entre uno y otro. Tan grave resulta, para el adecuado funcionamiento de la estructura federal, el que uno u otro nivel de gobierno bloquee u obstaculice la acción del otro.<sup>103</sup>

La estructura del órgano legislativo federal está directamente relacionada con el cumplimiento de estos fines. Así, el poder legislativo federal se encuentra dividido en dos cámaras, comúnmente denominadas cámara baja y cámara alta.

Por lo que respecta a la cámara baja, es el órgano que con mayor claridad representa la voluntad del pueblo, de ahí que ésta sea elegida por voto popular directo (equivale a la cámara de diputados, asamblea, parlamento). En un sistema federal los lugares de este órgano se asignan proporcionalmente entre las entidades, según el número de habitantes, si bien el sistema de elección varía en cada país.<sup>104</sup>

Es normalmente el gobierno federal quien se encarga de regular la elección de los miembros de esta cámara, aunque con la

103 Cfr., Dicey, *op.cit.*, p.49.

104 En este respecto ver nuevamente el magnífico estudio de Bowie, Friedrich y otros, *op.cit.*, p.52., los autores señalan que mientras que un sistema de representación proporcional propicia la existencia de varios partidos, un sistema de mayoría favorece partidos de mayor cuantía, aunque menos partidos.

participación y colaboración de las entidades para los aspectos más específicos de cada elección. La razón de esta centralización obedece a la importancia que tiene el sistema electoral para la estabilidad del gobierno federal.

La duración del cargo de los miembros de la cámara baja varía según las diferentes federaciones. Normalmente lo que se busca es encontrar un término adecuado en que, sin que sea necesario llevar a cabo elecciones con demasiada periodicidad, tampoco se establezcan periodos muy largos que impidan que se reflejen fielmente los cambios de la opinión pública.

Los requisitos para ser miembro de la cámara baja se prescriben o en las constituciones o mediante ley federal. Por otra parte y aun cuando se llegan a presentar excepciones en los países de sistema parlamentario o de gabinete (donde los ministros deben pertenecer a la Cámara), se prohíbe que los miembros de la cámara baja tengan simultáneamente otros cargos federales. Los sueldos de estos representantes de la opinión popular son pagados por el tesoro federal.<sup>105</sup>

En lo relativo a la cámara alta de los Estados federales, ésta ha desempeñado, tradicionalmente, un papel de tal importancia, que algunos autores han llegado a mencionar que dicho órgano es de carácter genuinamente federal.<sup>106</sup>

Mientras que en un Estado de tipo unitario, la cámara alta sirve tan sólo como un cámara revisora (dentro del proceso legislativo), siendo su tarea la de añadir mejoras a la legislación remitida por la cámara baja, o suspender su acción, en un sistema federal este órgano suele constituir uno de los medios más importantes para unir a los Estados miembros con la federación; de muy diversas maneras, es esta cámara la encargada de reflejar los intereses o puntos de vista de los Estados miembros, a efecto de que estos cuenten con un medio de protección contra las medidas federales; la cámara alta sirve a los Estados pequeños, en tanto que les da la misma representación que a las demás entidades federativas.

---

<sup>105</sup> *Ibidem*, p.53.

<sup>106</sup> *Ibidem*, p.50.



Esta cámara alta surge como respuesta a dos temores: 107

i) El temor que tienen los Estados pequeños de que los Estados más grandes y populosos utilicen sus mayorías en la cámara baja para perjudicarlos.

ii) El temor que tienen todos los Estados miembros de que la federación intervenga sin derecho en sus intereses o en su jurisdicción.

Es en razón de estas circunstancias que, en cuanto a la distribución de votos en esta cámara, se ha tratado de seguir, en principio, que todos los Estados miembros tengan la misma representación; en aquellos casos en que la disparidad entre los Estados miembros no era excesiva, se ha tendido a conceder la igualdad de votos, pero donde la disparidad era extremada, la asignación de votos tomó en cuenta esas diferencias favoreciendo a los Estados más pequeños con más votos en proporción a su población. 108

En los Estados federales de la actualidad, hay dos tipos de cámara alta: el de tipo senado y el de tipo consejo.

El senado está compuesto de representantes que actúan libremente y de acuerdo a su propio criterio; el consejo está compuesto por delegados que reciben instrucciones del gobierno de cada Estado miembro. El sistema de consejeros permite a los gobiernos de los Estados tener voz directa en los problemas de la federación por medio de delegados en la cámara alta que actúan según sus instrucciones (por ejemplo Alemania); en ocasiones, éste fue el primer sistema adoptado por países que antes de formar un Estado federal se organizaron como confederaciones (Suiza y E.U.). 109

El senado y el consejo difieren en método de votación, en la elección de los miembros o delegados, y en la duración de los mismos.

-Método de votación-En el consejo, los delegados de cada estado miembro dan su voto en bloque, de acuerdo con las instrucciones recibidas de su gobierno estadual. En el senado, cada miembro

107 *Ibidem*, p. 54.

108 *Ibidem*, p. 55.

109 *Ibidem*, así como también Burdeau en su exposición sobre el surgimiento del Estado federal norteamericano, *op.cit.*, p. 271.

vota de acuerdo con sus propias decisiones. que representan su propia opinión o la de su partido o electores.

-Elección y duración-En el sistema de consejo, éste es designado por el ejecutivo estadual para que siga sus dictados, mientras que un senador generalmente es elegido por voto popular o por la legislatura estadual. El miembro de un Senado es nombrado por un período fijo, aunque a veces estos periodos se escalonan.<sup>110</sup>

El funcionamiento de ambas cámaras dependerá directamente del tipo de gobierno, de donde también dependerá el tipo de cámara alta existente. Los puntos fundamentales en el análisis de las funciones de ambas cámaras, son los relativos a la iniciación y sanción de leyes, la ratificación de tratados internacionales y la supervisión sobre la administración y nombramientos.

Por lo que toca a la elaboración y sanción de leyes, en aquellos Estados de ejecutivo independiente, las facultades de cada cámara corresponden a lo que expresamente les confiere la constitución; normalmente, ambas cámaras tienen los mismos derechos para iniciar o sancionar leyes, ninguna de las dos predomina sobre la otra y para que un proyecto pase a ser ley, debe tener el consentimiento de ambas.

En el sistema de gabinete, la verdadera autoridad de las cámaras difiere de la igualdad constitucional. Aquí, la cámara baja suele ser la dominante, quien tiene el papel protagónico como cámara revisora y controladora, debido a que en este sistema el gabinete responde de sus acciones ante la cámara baja, y generalmente los ministros son miembros de dicha cámara; es en ésta donde se llevan a cabo las presentaciones y debates más importantes sobre los proyectos de ley. Además, la fuerza de los partidos políticos juega un papel muy importante ya que como generalmente el mismo partido tiene el control de ambas cámaras y la disciplina partidaria es muy estricta, el papel de la cámara alta pasa a ser secundario.<sup>111</sup>

Por lo que toca a la aprobación de tratados internacionales, la mayoría de los ordenamientos jurídicos establecen que para la

110 Bowie y Friedrich, *op.cit.*

111 *Ibidem*, p.58.

incorporación de los tratados internacionales al orden jurídico interno, éstos deben de pasar por la aprobación del congreso sin que se establezca distinción entre las cámaras. Sin embargo, en la Constitución Norteamericana (y en la mayoría de las federaciones latinoamericanas) es el senado el órgano competente para esta aprobación, bajo el argumento de que se trata de una cámara mas estable y más pequeña. Esta disposición ha sido fuertemente criticada, ya que no se justifica el que la cámara baja quede excluida de un proceso de creación de normas jurídicas.

Por lo que se refiere a las reformas constitucionales, la iniciativa y sanción de éstas se encuentra regulada por disposiciones especiales de la constitución, que por lo general son semejantes para ambas cámaras.<sup>112</sup>

Como es fácil de imaginar, con frecuencia se presentan desacuerdos entre ambas cámaras, particularmente al momento de estar aprobando un proyecto de ley. Existen diversos procedimientos para resolver estos desacuerdos, si bien el sistema que ha dado mejores resultados es el norteamericano, por medio del cual se elige a una comisión mixta que se avoque a crear una versión aceptable para ambas cámaras.<sup>113</sup>

Como ya se mencionó, la división de poderes no funciona en la práctica de manera rígida, sino que más bien se trata de una coordinación de funciones entre los diversos órganos federales. De esta manera resulta muy importante el análisis de las relaciones que guardan el poder ejecutivo y la legislatura, para comprender el funcionamiento del gobierno central o federal.

El papel del ejecutivo federal en la elaboración de leyes es fundamental, ya que a pesar de no ser ésta su atribución principal, es el órgano ejecutivo el que cuenta en muchas ocasiones con los elementos técnicos y humanos necesarios para

---

<sup>112</sup> *Ibidem*, p.69. Realmente lo que varía son los procedimientos para una y otra "En general pues, vemos que el mismo tipo de igualdad o desigualdad entre las cámaras, parece aplicarse tanto al proceso de reformas como en el de legislación, a pesar de sus diferencias de procedimiento."

<sup>113</sup> *Ibidem*.

desarrollar un programa legislativo y someterlo a la aprobación del órgano legislativo. En este orden de ideas, la función de la legislatura consiste en debatir los puntos de la política general y votar los proyectos para convertirlos en ley o proceder a su modificación. Esta función es, por supuesto, distinta según el sistema de gobierno, ya que en un sistema de gabinete la aprobación de proyectos legislativos acarrea también la responsabilidad directa de sus creadores, miembros del propio órgano legislativo que se encuentran desempeñando el papel de ministros, encabezando los diversos departamentos ejecutivos; también en esta actividad interviene la composición partidaria de la propia asamblea legislativa, la cual en un momento dado apoya o rechaza los proyectos, según provengan o no de un ejecutivo del mismo partido político. Otros elementos de presión, como la opinión pública y grupos organizados para tal fin, también intervienen en la actividad legislativa. En un sistema presidencial, ni el presidente ni sus secretarios o ministros pueden participar en deliberaciones legislativas.

Es importante mencionar que en la mayoría de los Estados federales, se distingue claramente la actividad del ejecutivo frente a la legislatura, tratándose de la legislación fiscal. La propia constitución establece la obligación del ejecutivo para proponer impuestos o partidas presupuestarias; la norma general es que la responsabilidad de presentar un presupuesto federal (por lo general anual), corresponde directamente al poder ejecutivo federal.<sup>114</sup>

Pero no sólo el ejecutivo interviene en las actividades del órgano legislativo, sino que también este último tiene ciertos controles sobre la actividad del ejecutivo, si bien una vez más los alcances de este control legislativo difieren en gran medida en los distintos sistemas de gobierno, y a su vez de país en país.

En principio, es posible decir que en los sistemas de gabinete, el ejecutivo es responsable en todo momento por sus acciones ante la cámara baja, auténtico representante de la nación, la que

---

114 Ibidem, p. 60.

tiene poder para deponer al gabinete. La relación de ambos órganos en este sistema es pues, muy estrecha, ya que normalmente es también la cámara baja la que normalmente elige al ejecutivo o controla su elección.<sup>115</sup> De manera opuesta, en los sistemas de ejecutivo independiente, como su nombre lo indica, el poder ejecutivo se encuentra libre del control de la legislatura; el ejecutivo dura un término fijo, no puede ser removido por la legislatura y no tiene tampoco poder para disolver al órgano legislativo.

Sin embargo, resulta muy importante mencionar que tanto en uno como en otro sistema esta forma de relación, entre ambos órganos, en la práctica se ve influenciada por muchos más controles, muchos de ellos inherentes a la naturaleza de las distintas funciones, como son la disciplina partidaria, y las facultades para denegar impuestos y fondos, para aprobar una legislación que restrinja la autoridad o discrecionalidad del ejecutivo, para abolir o disminuir determinados órganos gubernamentales, o para estar informados a través de comparecencias o informes de los funcionarios administrativos sobre el desempeño de sus respectivas actividades federales. Incluso en ocasiones, el congreso tiene la facultad de constitucional de acusar al presidente y a otros funcionarios, así como de destituirlos por faltas graves.<sup>116</sup>

c. El poder judicial federal. Carlos Luis de Secondat, Barón de Bréde y de Montesquieu hablaba de la necesidad de contar con

<sup>115</sup> En este punto hay también numerosas variables, ya sea que intervenga un colegio electoral especial elegido únicamente con ese propósito, o que sea elegido por voto popular y directo de los miembros de la legislatura.

<sup>116</sup> Bowie y Friedrich, *op.cit.*, p.63.; En la supervisión legislativa sobre la administración a cargo del ejecutivo, normalmente las dos cámaras tienden a ocupar las mismas posiciones. Es en Estados Unidos donde podríamos señalar la particularidad de que la Constitución confiere al senado, el poder de confirmar o rechazar los nombramientos que el presidente hace en los cargos federales de importancia. Es ésta una fuente importante de poder político para los senadores. También es de señalarse el que la Constitución alemana confiere poderes especiales a la cámara alta con respecto a la administración.

tribunales, independientemente de la forma de organización del gobierno, pues en este poder se halla el mecanismo con que cuentan los ciudadanos para poder combatir la injusticia y los abusos de poder.<sup>117</sup> Para el clásico autor francés, este mecanismo de defensa está constituido por los tribunales.

"Estos tribunales dictan decisiones. Las decisiones de los tribunales deben ser conservadas, deben ser aprendidas, para que se juzgue hoy como se ha juzgado ayer y para que la propiedad y la vida de los ciudadanos tengan en las decisiones precedentes fijos, tan fijos y seguros como la Constitución fundamental del Estado."<sup>118</sup>

Montesquieu concebía a la administración de justicia como la encargada de decidir por la vida, la hacienda e inclusive del honor.

Mientras que la función administrativa consiste, básicamente, en aplicar normas jurídicas cuya ejecución se ha considerado como fin público, la administración de justicia se provee los casos en que son infringidas las normas jurídicas; ambas funciones están programadas por la ley.

La función jurisdiccional es aquella que garantiza organizadamente el derecho, y se diferencia de la administración ya que ésta centra su atención en situaciones jurídicas creadas, mientras que la administración configura y regula relaciones jurídicas, al desempeñar y programar funciones públicas generales, dentro del marco legal existente. Asimismo, el órgano judicial se encuentra regulado por aquellas normas "secundarias" (a diferencia de las "primarias" que regulan la conducta en general), que regulan el procedimiento en que son aplicadas las normas en general.<sup>119</sup>

---

117 "Las leyes son los ojos del príncipe, quien ve por ellas lo que no vería sin ellas. Cuando quiere sustituirse a los tribunales, trabaja no para sí sino para sus seductores y contra sí mismo", Montesquieu, *op.cit.*, p.55.

118 *Ibidem*, p.50.

119 Véase Zippelius, *op.cit.*, p.330.

El órgano judicial es el encargado de declarar obligatoriamente el deber jurídico, proveer para la reparación o castigo de la violación, o anular un acto que va en contra del orden jurídico. Con sobrada razón Dicey sostiene que el poder judicial es un poder que adquiere una importancia particular en los Estados que deciden adoptar una forma de organización de tipo federal. En estos sistemas, la magistratura federal tiene la función de salvaguardar la supremacía de la constitución, interpretando y aplicando sus disposiciones en caso de conflicto declarado con las leyes o disposiciones públicas del gobierno federal o del gobierno de uno de los Estados miembros; asimismo es función de la magistratura federal la función de promover la uniformidad de la ley federal, interpretando y aplicando las disposiciones de la legislación federal.<sup>120</sup>

Por otra parte, la magistratura federal habrá de servir como árbitro en las controversias entre los Estados, o aquellas en que la federación se vea afectada.

Sin embargo, hay que tener claro la naturaleza del poder judicial independientemente de todo este conjunto de particularidades que adopta tratándose de una federación.

El poder judicial cumple una función específica como órgano fundamental del gobierno nacional, al lado de su trascendental función de vigía de la constitución federal, la cual será estudiada en posteriormente, por constituir un principio básico de la organización estatal federal.<sup>121</sup>

De esta manera pasaremos al estudio del surgimiento, naturaleza, estructura y demás funciones "ordinarias" del órgano jurisdiccional dentro del Estado federal.

En la concepción original del poder judicial la función del juez era caracterizada como aquella consistente, exclusivamente, en la aplicación del derecho tal como era prescrito o tal como se encontraba en forma de derecho consuetudinario, según el caso litigado ante cada tribunal. La función judicial ha experimentado

<sup>120</sup> Dicey, *op.cit.*, p.160.

<sup>121</sup> Siendo el tercer principio sobre el que se establece la organización federal, en este trabajo se trata en el inciso "La vigilancia del pacto federal".

una transformación radical desde el siglo XVIII. La independencia del poder judicial ha servido para mantener a los tribunales a salvo de las intervenciones de los otros órganos de poder, pero no viceversa. El poder judicial ha adquirido un gran poder, lo que ha llevado a Loewenstein a denominar este proceso como "judicialización de la política". Según este autor, este fenómeno se presenta gracias a tres tipos de funciones encargadas al órgano judicial:

i) La facultad de los tribunales para supervisar y comprobar la concordancia de las acciones del poder ejecutivo con su base legal, conocida como "justicia administrativa".

ii) La decisión arbitral que se presenta en algunos sistemas (incluyendo el federal), sobre conflictos que se puedan producir en el ejercicio de las funciones asignadas a otros detentadores del poder.

iii) La competencia judicial en organizaciones federales, para el control de la constitucionalidad de las leyes emitidas por el órgano legislativo.<sup>122</sup>

El órgano judicial funciona basado en un principio de independencia absoluta frente a los otros poderes; la función judicial independiente constituye la base fundamental del Estado democrático constitucional de derecho. La función del juez está tan solo sometida a la ley, pero es independiente de cualquier influencia o presión exterior, pues su actividad es precisamente vigilar el cumplimiento de la ley.

Para Loewenstein, el principio de independencia judicial significa dos cosas:

-En primer lugar, que los jueces no podrán ser destituidos de sus cargos salvo por violación de sus deberes judiciales y a través de un procedimiento formal.

-En segundo lugar, que los jueces, en el cumplimiento de sus tareas deben estar libres de toda influencia o intervención externa.<sup>123</sup>

<sup>122</sup> Ver a Loewenstein, *op.cit.*, p.305.

<sup>123</sup> Loewenstein, *op.cit.*, p.294.



A este respecto es preciso aclarar que el envío de un caso por un tribunal de apelación a un tribunal menor para la emisión de una nueva sentencia de acuerdo con la interpretación legal obligatoria es consecuencia de la misma estructura y funcionamiento del proceso judicial y no influencia extraña o ilícita.

El principio de independencia conduce al monopolio de la administración de justicia, como la mayor de las garantías de protección de la ley y de todo el orden jurídico; el gobierno y el parlamento quedan excluidos de las funciones judiciales.

Las "excepciones" que existen a este principio más bien son adecuaciones de la compleja estructura estatal moderna a la necesaria colaboración que se requiere entre todos los órganos, como es el caso de los juicios políticos y de la justicia administrativa.<sup>124</sup>

"La estructura del poder estatal ha experimentado una transformación revolucionaria. En sus relaciones con los ciudadanos, el ejecutivo, en forma de administración pública, ha

---

124 Por lo que toca a lo que se conoce como juicio político, se trata verdaderamente de situaciones extraordinarias del orden jurídico, en donde el poder legislativo actúa para remover o inhabilitar a los servidores públicos de alta jerarquía (por incompetencia, negligencia, arbitrariedad o deshonestidad), pero no para privar a estos funcionarios del patrimonio, libertad o vida, véase a Orozco Henríquez, José de Jesús, "Comentario al artículo 109 constitucional", en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, p.264.

Dentro de lo que se conoce como justicia administrativa se encuentra la decisión de conflictos sobre actos de la administración pública que afectan propiedad o libertad de algún ciudadano. A este marco se han agregado, además, en consecuencia a la creciente burocratización del Estado, todos los conflictos sobre la organización de las autoridades o servicios administrativos y sobre los derechos del personal administrativo (servicio civil de carrera). Esta "justicia administrativa" está en manos de tribunales administrativos, los que han demostrado que se pueden mantener tan independientes como los tribunales ordinarios. El surgimiento de estos tribunales parece ser algo inevitable tras el desarrollo del Estado y la multiplicación de tareas de los otros órganos. Por otro lado, es muy importante señalar que el mecanismo para proteger a los ciudadanos de arbitrariedades de estos tribunales administrativos es la propia vía judicial, pues las resoluciones de estos tribunales suelen ser apelables por vía judicial, en Loewenstein, *op.cit.*, p.305.

pasado a ocupar la posición predominante en comparación con el legislativo. El parlamento, sobrecargado de trabajo, puede tan sólo establecer las directrices generales y los principios de una decisión política, teniendo que dejar su ejecución y complemento a las disposiciones del ejecutivo y de las autoridades administrativas. El medio técnico para solucionar esta cuestión es delegar en el gobierno y en la administración la facultad de emitir reglamentos. El control parlamentario sobre este gigantesco aparato burocrático es, en el mejor de los casos, mera cuestión formal. Con esto se ha trasladado a los tribunales una tarea de enormes proporciones: proteger a los ciudadanos contra los peligros de una legislación que sin control, surge en base a poderes delegados."125

La necesaria independencia de la magistratura está salvaguardada, generalmente, por la duración vitalicia del cargo. Esta duración, sin embargo, tiene dos limitaciones: La primera se refiere a la disposición de que un magistrado puede ser removido de su cargo por mala conducta o incapacidad. Este poder de remoción se le confiere a la suprema corte de justicia o en algunos Estados al Congreso; la segunda limitación está en la disposición que dispone el retiro obligatorio de un magistrado a una edad determinada.126

Por lo que respecta al nombramiento de jueces federales, esta función siempre está en manos del gobierno federal, aunque resulta muy importante la inquietud expresada por diversos autores respecto de la participación que debieran tener los Estados miembros en este proceso.127

La principal objeción que existe sobre la posibilidad de que sea la propia corte suprema la que haga las designaciones de los jueces federales, señala que éste sería un método de propiciar que la corte se perpetuara a sí misma, ya que se trata de un

---

125 Loewenstein, *op.cit.*, p.307.

126 Ver Bowie y Friedrich, *op.cit.*, p.175.

127 *Ibidem*, p.176.; En algunos países como Estados Unidos o México, sí se da cierta participación de los Estados miembros, a través de sus representantes en el Senado, órgano que se encarga de confirmar dichos nombramientos.

órgano alejado de la corriente de los sentimientos populares, debido a la necesidad de preservar su independencia.

Otro aspecto de suma importancia es el relativo a la remuneración de los jueces, pues se trata de una cuestión estrechamente vinculada con la independencia del poder judicial. Generalmente es la legislatura la encargada de fijar estas remuneraciones.

La legislatura también es el órgano que se encarga de determinar el número de jueces, asunto que depende de la cantidad de asuntos de la corte.

En lo relativo a la estructura del poder judicial, la constitución federal prevé, por lo general, la existencia de una suprema corte y de todos los tribunales federales (normalmente conocidos como tribunales de distrito y tribunales de apelación o de circuito), o bien contiene una disposición constitucional que le otorga poder al órgano legislativo para el establecimiento de dichos tribunales inferiores.

La jurisdicción de los tribunales federales inferiores, se considera exclusiva para casos de cuestiones federales especiales, tales como casos marítimos, casos criminales federales y sobre impuestos federales. Por supuesto que también tienen jurisdicción sobre todos aquellos casos que tengan por origen las leyes o la constitución.

Cuando los tribunales estatales se enfrentan a casos donde deben decidir las cuestiones de orden constitucional, normalmente se preve un traslado del caso a la suprema corte, ya sea antes o después de agotar los recursos de apelación estatales. Tanto unos como otros tienen la misma obligación de salvaguardar y hacer cumplir lo estipulado por la constitución y las leyes.128

---

128 Los Estados federales optan por diversos caminos. En el caso de la exigencia de que se agoten primero los recursos estatales, existe la desventaja de la demora en la resolución final de la cuestión, así como la ventaja de que todos los puntos en discusión sean analizados profundamente. "Lo que se necesita es un sistema que preserve, en todo lo posible, el mérito de la celeridad sin sacrificar el valor de un tamizado preliminar." En Estados Unidos existe un sistema paralelo estadual, queda a cargo del querellante la decisión de elegir el tribunal estadual o federal. Si opta por la vía estatal, la apelación deberá

En el caso de controversias que afectan a ciudadanos de diferentes Estados, la práctica, por algún tiempo, llevó a que fueran las cortes federales las encargadas de decidir lo correspondiente, en virtud del temor existente de que los tribunales estatales resultaran hostiles a los intereses de fuera de los Estados. En la actualidad lo que normalmente acontece es que los tribunales estatales resuelven, pero en aquellos casos en que exista una discriminación, sin base racional, sobre alguna persona por motivo de su residencia, está sujeta constitucionalmente a revisión por la suprema corte.<sup>129</sup> Por otra parte, en el caso de controversias que afectan a embajadores, ministros y cónsules acreditados en un Estado federal, la jurisdicción está conferida a las cortes federales para evitar afrentas a la cortesía de las naciones a través del ejercicio desafortunado que hicieran de la jurisdicción las cortes de los Estados, quienes no están en relación con los gobiernos extranjeros.

Por razones hasta cierto punto obvias, en varios sistemas el poder judicial tiene como principio el no involucrarse en cuestiones de tipo político.

Sin embargo, en algunos países se ha intentado crear un tribunal constitucional para que resuelva este tipo de problemas, otorgándole así una posición dominante de arbitro supremo en la dinámica del proceso político. Estos intentos de solucionar los conflictos políticos a través de una instancia judicial encierran considerables peligros para el órgano judicial como para el proceso gubernamental.<sup>130</sup>

Existen ciertos casos en que sin tratarse de cuestiones que impliquen interpretación respecto de una ley, ni de decisiones sobre disputas que giren en torno a la constitución, la

---

hacerse a la corte estatal más alta, antes de que pueda ser revisada por la Suprema Corte de E.U., *Ibidem*, p.173.

<sup>129</sup> *Ibidem*, p.169.

<sup>130</sup> Loewenstein habla de estos riesgos "Instalar un tribunal como arbitro supremo del proceso de poder- y este es el núcleo de la judicialización de la política- transformaría, en último término, el sistema gubernamental en un dominio de los jueces, en una judiocracia", *op.cit.*, p.325.

federación tiene interés por ser parte en ella, como puede ser el caso de la posesión de una propiedad reclamada por la federación como propia, o sobre la ejecución de contratos con la federación. En estos casos la federación tiene permitido recurrir a su propio órgano para la decisión de tales asuntos.<sup>131</sup>

Una función muy importante, a cargo del órgano en estudio, es la de interpretar la ley de una manera uniforme. En ciertas ocasiones esta función es más amplia como en el caso en que la suprema corte tiene autoridad para revisar las decisiones de los tribunales estatales en cuestiones tanto federales como no federales. Aunque esto se presenta en algunos sistemas federales, es importante destacar que en la mayoría de los casos la suprema corte no es una corte revisora de los tribunales estatales en cuestiones que regulan las leyes de los Estados.

La función de interpretación de la ley es una función de especial importancia para el mantenimiento de la organización federal, pues a través de él el órgano jurisdiccional analiza la constitucionalidad de las leyes. Esta función junto con la competencia que tiene la suprema corte para resolver los conflictos entre las partes integrantes de la federación, constituye un principio básico del Estado federal, a través del cual se cuida su mantenimiento que no es otra cosa que el mantenimiento del orden constitucional.

Este lado de la función judicial sobrepasa ampliamente el campo legítimo de la actividad de los tribunales, que no debería ser nada más que la ejecución de la decisión política tomada. El control de la constitucionalidad es esencialmente control político, que al ser impuesto frente a los otros órganos de poder toma el carácter de decisión política.<sup>132</sup>

Este tercer principio del Estado federal es desarrollado posteriormente, después de tratar lo relativo a las entidades federativas.

### 3. Las entidades federativas.

<sup>131</sup> Ver a Bowie y Friedrich, *op.cit.*, p.168.

<sup>132</sup> Loewenstein, *op.cit.*, p.308.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Después de haber analizado la estructura del gobierno central, es necesario estudiar la estructura de las entidades federativas.

Como ya se ha dicho en múltiples ocasiones, el sistema federal consiste en una vinculación existencial y un equilibrio entre dos unidades políticas: la federación y los Estados miembros.

"La esencia de la Federación estriba en un dualismo de la existencia política, en una vinculación de coexistencia federal y unidad política, de una parte, con una pluralidad que subsiste, un pluralismo de unidades políticas particulares, de otra parte."<sup>133</sup>

Para que las entidades efectivamente sean unidades políticas distintas, y la organización federal sea algo distinto a un Estado unitario descentralizado, aquellas deben de ser autónomas y tener su propia vida institucional y social.

El éxito y desarrollo de un Estado federal depende directamente del desarrollo de las entidades federativas en su conjunto. De ahí que sea de suma importancia una igualdad aproximada en la riqueza, población y posición histórica de las diferentes entidades que integran la federación.

Dicey sostiene que la idea de fondo es que cada uno de los Estados separados deben de tener aproximadamente los mismos derechos políticos y poder, para entonces ser capaces de mantener "independencia limitada".<sup>134</sup>

Esta igualdad política de los integrantes del sistema federal se manifiesta en la participación que estos tienen en los procesos políticos que involucran a toda la unidad estatal.

La participación de los Estados miembros se manifiesta en la representación que tienen en algunos órganos centrales, principalmente en la cámara alta del poder legislativo, así como en los procesos de reforma constitucional.

El sistema federal se ve amenazado cuando una entidad federativa excede de manera abrumadora la autoridad y el poder de los otros Estados.

---

133 En Schmitt, *op.cit.*, p.427.

134 Dicey, *op.cit.*, p.602.

Schmitt afirma que esta homogeneidad entre las partes integrantes del sistema federal, es el principio que da sustento a la organización federal.<sup>135</sup>

Así, la mayor parte de las constituciones federales contienen garantías expresas de homogeneidad, especialmente referidas a la forma de gobierno, atendiendo a la existencia de poblaciones nacionales homogéneas y culturalmente orientadas en un mismo sentido.

En razón de esta circunstancia, toda intervención del gobierno federal, incluso, se presenta como un mecanismo extraordinario, pero finalmente aceptado y legal, para la consecución de los fines nacionales, y no como simples intervenciones extrañas a dichos Estados miembros.

Por otro lado, bajo esta misma consideración de homogeneidad en el Estado es inconcebible un verdadero conflicto de fondo entre la federación y los Estados miembros, pues lejos de ser entidades distintas y separadas, se trata de entidades de una misma naturaleza.<sup>136</sup>

Es muy importante mencionar que, siguiendo el modelo norteamericano, en los Estados federales suele existir una porción territorial denominada Distrito Federal, donde se asienta el gobierno central o federal.

Ninguno de los estados miembros tiene jurisdicción sobre esta entidad; generalmente es la porción territorial más importante del país. En muchos países, especialmente en los latinoamericanos los distritos federales se han convertido en focos centralizadores, debido a diversas razones, pero de manera fundamental esta circunstancia obedece a que se convierten en los mayores centros que atraen recursos y población.<sup>137</sup>

a. Estructura y autonomía. En la literatura jurídica, el concepto de autonomía es equívoco. Se habla de autonomía de un sujeto, de un poder o de un ordenamiento. En el caso de la autonomía de los

<sup>135</sup> Schmitt, op.cit., p.432.

<sup>136</sup> Ibidem.

<sup>137</sup> Carpizo, Federalismo...op.cit., p.67.

Estados miembros en una organización federal, la noción se utiliza en este último sentido en relación con la situación que guarda un ordenamiento territorial situado en el seno de otro más amplio, del que ha recibido la asignación de su propia esfera. Se trata de una relación de subordinación, pero que posibilita, en diferentes fases o grados, la acción independiente. La autonomía puede ser considerada como un grado extremo de descentralización.<sup>138</sup>

La idea de autonomía de las entidades federativas generalmente se asocia por lo general a la idea de autogobierno, de acuerdo con el principio democrático liberal de elección de los gobernantes, expedición de las leyes propias y ejecución de éstas también por órganos propios.

Esta facultad de auto-organización es muy relevante desde un punto de vista jurídico, pues ahí radica la diferencia entre una colectividad descentralizada de un Estado unitario y el estado miembro de un Estado federal.<sup>139</sup>

De cualquier manera, la autonomía tiene un contenido más amplio ya que significa, principalmente, el contar con potestad constituyente o de auto-organización; competencia legislativa exclusiva; potestad jurisdiccional y un orden propio de tribunales distinto del Estado central; participación en el ejercicio de algunas de las funciones estatales; en ciertos casos, exención de controles centrales; en algunos sistemas incluso, la capacidad de celebrar cierto tipo de acuerdos internacionales, e incluso autonomía económica para llevar a cabo sus tareas.<sup>140</sup>

La autonomía debe, sin embargo, ser diferenciada de la autarquía, pues es preciso recordar que se trata de un equilibrio de poderes. La autonomía de las entidades federativas debe ser entendida respecto de las instituciones y autoridades federales, puesto que no están subordinadas a éstas, pero atendiendo al

---

138 Orozco Henríquez, José de Jesús en "Comentario al artículo 3 constitucional", en Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, p.9.

139 Burdeau, op.cit., p250.

140 En La Pégola, op.cit., p.56.



principio de unidad del Estado, tanto el orden federal como las entidades federativas se encuentran subordinados a las bases y competencias de acción que establece la constitución.<sup>141</sup>

Friedrich, al igual que otros autores, concibe a la autonomía como el residuo de la soberanía originaria de los Estados miembros.<sup>142</sup> Sin embargo, esta concepción contiene de manera implícita la idea de un proceso de formación de la organización federal, a través de la integración de varios Estados antes soberanos.

La autonomía también podría ser considerada como una concesión en el caso de una formación federal a través de la desintegración de un Estado unitario (como de alguna manera es el caso de la formación federal mexicana).

La autonomía de las entidades federativas debe ser vista como un principio o garantía del propio orden constitucional, y no como límites al ejercicio del poder político, pues esta última perspectiva, conocida como federalismo dual (que consideramos la concepción más difundida), esconde a un régimen centralista disfrazado y en constante pugna con sus propias partes integrantes.

La garantía de la autonomía está confiada siempre a la constitución rígida, convirtiéndose en plena e incondicionada cuando se procede a protegerla con el principio de la inderogabilidad absoluta de la norma constitucional de la que emana.

Es muy importante tener siempre presente que los límites de la autonomía de las entidades federativas surgen de la supremacía del ordenamiento constitucional y no de una supremacía abstracta de los órganos centrales. Hay que recordar que se trata de dos esferas de gobierno distintas sin jerarquía, excepto en aquellos casos en que así lo determina expresamente la propia constitución.

---

<sup>141</sup> Carpizo, Federalismo... op.cit., p.15.

<sup>142</sup> Friedrich, op.cit., p.35. así como también Schmitt, op.cit., p.425.

Para explicar la naturaleza de la autonomía de los Estados miembros dentro de un Estado federal, varios autores han recurrido a la teoría de la cosoberanía.

A través de esta teoría intentan explicar cómo es posible que existan dos esferas o ámbitos de poder independientes dentro de una misma unidad estatal. Sin embargo, como resulta evidente, no es posible concebir la existencia de más de un poder soberano dentro de un Estado, pues es precisamente dicha soberanía la que le da forma y cohesión a la unidad estatal; aceptar que las entidades federativas son soberanas (a pesar de que así lo establecen expresamente diversos textos constitucional), sería tanto como aceptar que dentro de un Estado federal existen varios Estados; de esta manera el Estado federal sería una unión de Estados o una Confederación.

Recordemos que aun cuando se suele denominar como "estados" a las entidades federativas, no se trata más que de una cuestión terminológica, pues en realidad el Estado sólo es la unidad total. Las entidades federativas o "Estados miembros" son unidades gubernamentales autónomas e independientes, mas no soberanas. Para aclarar un poco más esta situación, tan importante dentro de la naturaleza del Estado federal, seguimos a Biscaretti di Ruffia.

La soberanía, según el constitucionalista italiano, se manifiesta en dos sentidos distintos, según se refiera al Estado entendido como un ordenamiento jurídico o considerándolo la personificación jurídica de este ordenamiento.<sup>143</sup>

Cuando se examina al Estado en su aspecto de ordenamiento jurídico territorial, sin detenerse en su eventual personalidad, la soberanía se refiere a que dicho Estado-ordenamiento es originario, que su validez no deriva de algún otro ordenamiento superior, cosa que no ocurre con los ordenamientos locales en una organización federal, pues todo el orden jurídico en dicho sistema debe su validez a la Constitución federal.<sup>144</sup>

---

143 Ver Biscaretti di Ruffia, *op.cit.*, p.114.

144 *Ibidem*.

Cuando el Estado es considerado como una persona jurídica capaz de asumir derechos y obligaciones, la soberanía se refiere a la posición de independencia frente a cualquier otra persona o entidad que se mueve dentro de su ámbito espacial. Aquí la soberanía significa la potestad absoluta, el poder supremo para la acción.<sup>145</sup>

En este sentido, tampoco es posible decir que los Estados miembros son soberanos, puesto que a pesar de tener cierto poder independiente no es ilimitado ni ilimitable. Independientemente de la numerosas teorías que hay para explicar este concepto fundamental dentro del derecho constitucional, nos limitamos a señalar que, de acuerdo con la tesis de la soberanía popular, recogida por la ideología liberal y por el Estado de derecho, es el pueblo quien tiene el poder soberano dentro del Estado.<sup>146</sup>

El pueblo, ante la circunstancia de verse imposibilitado de ejercer directamente la soberanía, la ejerce a través de los poderes federales y de los poderes de los Estados miembros, según las competencias que el pueblo les ha otorgado en su norma magna.

En este sentido podemos decir que la soberanía, entendida en un sentido estricto, es una, del pueblo, o del Estado como unidad política global. En un sentido amplio aunque impreciso, la soberanía radica, dentro de un Estado federal, tanto en los órganos federales como en los de la federación y las entidades federativas.

Como podemos ver, en la discusión sobre donde se encuentra la soberanía, radica el problema del poder político del Estado. En la organización federal, este poder político es ejercido a través de las dos esferas de gobierno, siendo una de ellas la de las entidades autónomas.

---

<sup>145</sup> *Ibidem*, p.115., en esta misma concepción Carpizo dice "Soberano, es aquel poder que no conoce a ningún otro poder como superior a él. El es poder independiente, ilimitado e ilimitable", en Carpizo, Jorge, La Constitución mexicana de 1917, p.177.

<sup>146</sup> "Soberanía es la esencia de la comunidad. Soberanía es la base de todas las demás decisiones, aún de las jurídico-políticas", Carpizo, J., La Constitución... *op.cit.*, p.192.

La primera manifestación de la autonomía de los Estados miembros, es sin duda la facultad que éstos tienen para dictarse sus propias constituciones, y organizarse como mejor les convenga. Los límites que a este respecto establece la constitución son el no contravenir los principios de gobierno federal. Es principalmente por esta razón que generalmente los Estados miembros adoptan el mismo esquema de estructura gubernamental (división tripartita de poderes en los regímenes de derecho) que el gobierno nacional.

En lo relativo a la competencia legislativa, como ya se analizó en la parte correspondiente a la estructura de gobierno y competencias, ésta dependerá del sistema de distribución de funciones que cada Estado elija.

Dentro del sistema más utilizado, conocido como sistema norteamericano, es posible decir, aun cuando existen innumerables variaciones, que los Estados miembros tienen una competencia residual, ya que los órganos federales tendrán sólo las competencias que expresamente les asigna la constitución; las entidades federativas tienen a su cargo todas aquellas materias que la constitución no atribuye al gobierno federal, ni expresamente les prohíbe.<sup>147</sup>

Otra manifestación de la autonomía de los Estados miembros, de suma importancia para la preservación de la misma, resulta ser el establecimiento de órganos judiciales locales; son mecanismos que preservan la autonomía estatal. La jurisdicción estatal es indispensable, en la concepción de verdaderas entidades autónomas y no simples regiones sujetas a un poder central.

A través del poder judicial estatal, es posible que el derecho - la constitución federal, la constitución estatal, y todas las demás leyes- sea hecho cumplir a fin de que los Estados miembros puedan perseguir sus fines de desarrollo y progreso.

---

<sup>147</sup> Cabe agregar que en Estados Unidos fue indispensable sin embargo dejar asentada esta competencia residual en la enmienda 10 de la Constitución, que a la letra dice "Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por ésta a los Estados, quedarán reservados respectivamente a los Estados o al pueblo."

"Los tribunales estatales, presentando su propia jerarquía de tribunales con jurisdicción originaria y jurisdicción de apelación, son enteramente establecidos y sostenidos por los estados respectivos, en razón de la autoridad constitucional que éstos poseen."<sup>148</sup>

Fuera de las limitaciones que establece la jurisdicción exclusiva de los tribunales federales, principalmente en ciertos casos que tengan por origen la constitución o las leyes, los tribunales federales y los estatales tienen jurisdicción concurrente.

Una manifestación más de la referida autonomía, se encuentra, como ya se ha mencionado en repetidas ocasiones, en la posibilidad que tienen los Estados miembros de formar parte en los procesos políticos que afectan a todo el Estado.

Esta participación funciona al mismo tiempo como medios de protección de las entidades federativas en contra de abusos estatales.

Es cierto que la primera garantía contra los abusos del poder central lo constituye la propia constitución federal que confina a la federación a sus poderes específicos, y que puede incluir garantías expresas contra el uso inadecuado de los poderes federales en detrimento de una entidad federativa.<sup>149</sup>

Un medio directo de protección lo tienen las entidades a través de sus representantes en el órgano legislativo, en la cámara alta, en donde supuestamente tienen oportunidad de defender sus intereses. Es importante mencionar que los integrantes de la cámara baja también son representantes de los electorados de cada Estado. Más aún, en una federación desarrollada, los partidos políticos son federalistas en su campo de acción, con adherentes en los demás Estados miembros.

El cuerpo administrativo federal a cargo del ejecutivo, ya sea por ley o por costumbre, se constituye generalmente por miembros de los diferentes sectores de la federación, tratando de asegurar la atención a todos los intereses del Estado. El ejecutivo

---

<sup>148</sup> Bowie y Friedrich, *op.cit.*, p.228.

<sup>149</sup> En el siguiente punto se trata esta protección del pacto federal.

federal además puede promover reuniones de evaluación y de consulta con los órganos de gobierno de las entidades federativas.150

El aspecto de las reformas constitucionales tiene una gran importancia respecto del órgano que las realiza. En dichas reformas es indispensable que las entidades federativas tengan participación, pues de lo contrario se les estaría negando la igualdad que estas tienen en la formación del Estado. De esta manera las reformas constitucionales en un Estado Federal deben de ser llevadas a cabo por un órgano superior a los de la federación y a los de las entidades federativas, órgano de la unidad del Estado federal que se integra con órganos de naturaleza inferior a la propia.

Finalmente, la autonomía de las entidades federativas no sólo debe de ser considerada en su aspecto de autogobierno y auto-organización, sino también en su aspecto económico.

Para que las entidades federativas realmente se puedan considerar autónomas se requiere una verdadera independencia económica que les permita tener la capacidad para desarrollarse y cumplir con las tareas que tienen asignadas.151

La problemática financiera se presenta en el Estado federal, como la concentración de recursos por parte del gobierno central, siendo ésta la más común, o bien como un excesivo localismo económico. En este segundo caso lo que sucede es que los Estados, en un afán muy egoísta, expiden reglamentaciones que contravienen los intereses económicos de todo el Estado, pero que los benefician de alguna manera, casi siempre en forma de tarifas obstaculizantes o impuestos.152

---

150 Bowie y Friedrich, *op.cit.*, p.50.

151 *Ibidem*, p.461.; "Se necesita una cierta medida de autonomía fiscal, como acabamos de ver, para mantener el equilibrio entre las autoridades centrales y las locales; si se hiciera a alguna de éstas dependiente del apoyo de la otra, significa crear el peligro de que esta dependencia fiscal se extienda luego a otros terrenos y que el sistema federal quede desvirtuado convirtiéndose en unitario o disolviéndose en secciones."

152 *Ibidem*, p.379.

En virtud a la necesidad de asegurar el funcionamiento adecuado y uniforme de la economía nacional, en muchas ocasiones se presenta la intervención federal, como un mecanismo de ajuste y no la justificación de un control en la economía de los Estados miembros.

La cuestión financiera tiene tal importancia, que es posible afirmar que la verdadera autonomía de los estados, y por ende la organización federal, depende en gran medida de su alcance.

**b. La garantía federal.** La finalidad esencial del sistema federal es el mantenimiento de la existencia política de todos sus miembros.<sup>153</sup>

En principio, el gobierno central tiene a su cargo la defensa y seguridad de todo el Estado y las entidades federativas tienen a su cargo el mantenimiento del orden interno en sus respectivas esferas de gobierno.

Sin embargo, existen procedimientos de control para solucionar los conflictos que surgen dentro de los Estados miembros, en donde un órgano federal está facultado para intervenir si estos no pueden o no quieren mantener el orden jurídico.

Así pues, por intervención federal se conoce el procedimiento a través del cual el gobierno federal trata de restablecer el orden jurídico violado en una entidad federativa, en los supuestos que la propia constitución marca; se considera la mayor garantía existente al sistema federal, ya que es la forma directa de auxilio del gobierno central para proteger a uno de sus miembros.<sup>154</sup>

Si bien se trata de una institución de naturaleza específica, se le llama garantía pues se trata de una garantía constitucional. ya que ésta en sentido estricto puede "describirse como los instrumentos jurídicos, predominantemente de carácter procesal, que tiene por objeto lograr la efectividad de las normas

---

<sup>153</sup> Schmitt, *op.cit.*, p.424.

<sup>154</sup> Carpizo, *Federalismo...* *op.cit.*, p.69.

fundamentales cuando existe incertidumbre, conflicto o violación de las referidas normas."155

La ayuda que presta la federación a sus Estados miembros se da en aquellos casos en que estos no pueden promulgar sus propias leyes, mantener la paz o preservar sus constituciones. Por lo general esta ayuda se da cuando los estados la solicitan, aunque en la mayoría de los Estados federales, por tratarse de situaciones delicadas, se faculta al ejecutivo federal para intervenir discrecionalmente, por considerar que la constitución, o la organización federal se encuentra amenazada. En este sentido, la garantía o intervención federal constituye una defensa del orden constitucional.156

La garantía federal es la institución a través de la cual la estructura federal garantiza la protección de la constitución federal, de las constituciones estatales y de la libertad y los derechos de sus habitantes.

Por medio de la intervención, el gobierno federal sustituye la autonomía de los Estados. En varios Estados, es posible observar que en lugar de esta figura, los conflictos planteados por intereses contradictorios se resolverán pacíficamente a través de procedimientos judiciales.

Esta institución tiene sus orígenes en los principios mismos de la estructura federal, si bien de manera concreta es planteada por primera vez en 1788, por Hamilton, quien sostenía en "El federalista" número XXI, que "sin una garantía hay que renunciar al auxilio que proporcionará la Unión para repeler los peligros internos que amenazan a veces la subsistencia de las constituciones de los estados. La usurpación puede levantar la cabeza en cada estado, y pisotear las libertades del pueblo, mientras que el gobierno nacional no puede hacer otra cosa

---

155 Ver Fix-Zamudio, *op.cit.*, p.47.

156 Bowie y Friedrich, *op.cit.*, p.134.; "Los estados miembros tienen comúnmente a su cargo el mantenimiento del orden interno. Los sistemas federales actuales, sin embargo, han concedido a la federación la responsabilidad final, ya que una amenaza al orden constitucional en cualquiera de los estados constituye una amenaza a toda la estructura federal o puede dar oportunidad de ayuda a los enemigos externos de la federación", *Ibidem*, p.232.



legalmente que contemplar estos abusos con pena e indignación."157

Por razones evidentes, esta garantía, que debía existir en la organización federal y que causaba temor el que se pudiera utilizar como una forma oficiosa de intervención, solo operaría en ciertos casos bien definidos, como lo eran los cambios que se pretendieran hacer en los gobiernos estatales por medio de la violencia.

Así, esta garantía federal debe de estar protegida por mecanismos jurídico-políticos. En general, debe ser ejercitada por el ejecutivo, ante la iniciativa del congreso, tal y como lo sostuvo la Corte norteamericana en los casos Chrisholm v. Georgia y Luther v. Borden. En esta resoluciones, la Corte estableció que era el gobierno federal el garante de las instituciones republicanas, y que era el congreso quien tenía la responsabilidad de aplicar este principio, pues la corte no puede inquirir sobre la legalidad de tales casos por tratarse de cuestiones políticas.158

De esta manera, el ejecutivo es el que realiza la intervención, mediante petición o declaración hecha por la legislatura.

Schmitt concibe esta institución como un acto esencialmente de derecho político, a diferencia del derecho internacional según el cual la intervención no sería otra cosa que la guerra misma.159

Es muy importante mencionar que esta institución aunque resulta necesaria para aquellos casos en que está en peligro la organización federal y el orden jurídico, en la mayoría de los Estados latinoamericanos (particularmente Argentina, Brasil y México) se utilizó durante muchos años como un pretexto para intervenir en los Estados miembros y sujetar a éstos al control político del centro.

Por tal situación, dicha institución debe de existir como garantía máxima de la organización federal, pero siempre y cuando

---

157 En Hamilton, Madison y otros, op.cit., p.82.

158 En la obra González Oropeza, Manuel, La intervención federal en la desaparición de los poderes, p.10.

159 Schmitt, op.cit., p.438.

ésta se encuentre regulada de manera detallada para evitar su mal uso.

### C. La vigilancia del pacto federal.

En todo Estado federal prevalece el principio de la legalidad, lo que significa que todos los poderes del gobierno están señalados con precisión en la ley, y que también se establece un árbitro que determine las limitaciones que la constitución impone, para reprimir la extralimitación de los poderes conferidos y confirmar los poderes otorgados.

La institución generalmente empleada por los sistemas federales para realizar dichas funciones y así cuidar el propio orden federal, es la suprema corte de justicia; a ella compete establecer la validez de las leyes y decretos federales, y estatales, cuando son objeto de una adecuada impugnación, así como el resolver los problemas que surgen entre la federación y los Estados miembros o entre los Estados miembros. Se trata de funciones atribuidas a uno de los propios poderes federales, de suma importancia, pues de estas funciones depende la sobrevivencia y el buen mantenimiento de la organización federal.<sup>160</sup>

El poder judicial, sin embargo y como ya hemos visto, tiene a su cargo otras funciones propias que no son más que facultades que tiene como primera finalidad, o finalidad originaria, el garantizar las libertades de los individuos. Es cuando surge el poder de revisar la validez de las leyes, y posteriormente los actos de aplicación de dichas leyes en el Estado federal, así como para resolver los conflictos entre las partes componentes de la organización federal, en que este órgano adquiere un carácter de fundamental trascendencia. Es gracias a estas funciones de la corte, cuando realmente se erige como "suprema", ya que tiene autoridad final sobre los asuntos que se le presentan.

La suprema corte es de hecho, el intérprete final de la constitución; es un tribunal de apelación de las decisiones de

<sup>160</sup> Bowie y Friedrich, op.cit., p.160.

los demás tribunales federales así como de los tribunales superiores de justicia de los Estados.

El poder judicial federal, encabezado por la suprema corte de justicia, se encarga de hacer efectivos todos los principios e instituciones que se enmarcan en la constitución; su función más importante en la organización federal es mantener las disposiciones constitucionales como la norma fundamental del país, a través del control o revisión judicial de leyes y actos, y mantener a cada autoridad en su propia esfera, resolviendo los conflictos que se presentan entre estas, mediante lo que se conoce como litigio o controversia constitucional.<sup>161</sup>

Por lo que toca a la revisión, o control judicial, es el instrumento mediante el cual se garantiza la constitución. Surge debido a la misma razón por la que se establece los mecanismos rígidos de reforma constitucional; proteger la supremacía constitucional.

Queda en manos del poder judicial para evitar el riesgo de que si esta responsabilidad cayera en manos del ejecutivo o del legislativo, la ley puede convertirse, eventualmente, en instrumento de la voluntad del partido político que tenga el poder, en un momento determinado.<sup>162</sup>

Es por esta razón que Carpizo concibe al cuerpo judicial como un órgano de naturaleza distinta a los otros poderes federales. El órgano judicial pertenece a la unidad del orden normativo, sin ser ni de la federación ni local.<sup>163</sup>

A través de este control, todo juez está obligado a sancionar como inválida toda disposición que contrarie al texto constitucional.

Burdeau sostiene en este sentido que "La supremacía de la Constitución debe ser jurídicamente garantizada para evitar que

161 En Dicey, op.cit., p.159.

162 Ibidem, p.606.

163 Carpizo, Federalismo en..., op.cit., p.16.

los órganos del Estado, así como los de los Estados miembros se extralimiten en sus competencias respectivas."164

La revisión judicial, al constituir la protección más efectiva del orden constitucional del Estado de derecho, se convierte en la mejor garantía de protección de los derechos del individuo.165 A este respecto, Tamayo incluso dice que se trata de la forma más sofisticada de garantizar los derechos humanos, pues al adoptar la forma de disposiciones concretamente establecidas en la propia constitución, y ser protegidas judicialmente, se convierten en derechos subjetivos del gobernado, y en restricciones al campo de acción de la autoridad legislativa y administrativa.166

El sistema de control de las leyes y actos, por parte de los órganos jurisdiccionales, es una de las expresiones fundamentales del desarrollo del constitucionalismo moderno, y no sólo la garantía de la organización federal.

Como es de suponerse, la idea de que los tribunales estuvieran autorizados a impedir los acuerdos de la asamblea y el gobierno fue ajena totalmente a los primeros constitucionalistas teóricos. El control judicial de la vida constitucional nace de manera práctica en los Estados Unidos.

A Montesquieu ( que era juez), no se le ocurrió pensar que el poder judicial pudiese constituir una fuerza de oposición frente al gobierno y al legislador, incluso llegó a decir que se trataba de un poder casi nulo.167

Es Hamilton, en un artículo del "El Federalista" dedicado al estudio del poder judicial, el que analiza la conveniencia de que los tribunales adopten tal función.

"Es mucho más racional entender que los tribunales han sido concebidos como un cuerpo intermedio entre el pueblo y la

---

164 En Burdeau, op.cit., p.227.; "En este sentido, es indiscutible que el federalismo ha sido un factor importante en el desarrollo de la institución de control".

165 "Pese a sus defectos, sin embargo, debemos llegar a la conclusión que una magistratura fuerte e independiente es casi indispensable para asegurar una eficaz protección de las libertades fundamentales", Bowie y Friedrich, op.cit., p.693.

166 En Tamayo y Salmorán, op.cit., p.277.

167 "De los tres poderes de que hemos hecho mención, el de juzgar es casi nulo.", en Montesquieu, op.cit., p.106.

judicatura, con la finalidad, entre otras varias, de mantener a esta última dentro de los límites asignados a su autoridad. La interpretación de las leyes es propia y peculiarmente de la incumbencia de los tribunales. Una constitución es de hecho una ley fundamental y así debe ser considerada por los jueces. A ellos pertenece, por lo tanto, determinar su significado, así como el de cualquier ley que provenga del cuerpo legislativo."<sup>168</sup> Sin embargo, la función de revisión judicial, competencia judicial para revisar las leyes y, especialmente la constitucionalidad de las mismas, no se llevó a cabo en la práctica sino hasta la famosa resolución del presidente de la Suprema Corte, John Marshall en el famoso caso Marbury v. Madison, en 1803<sup>169</sup>, y más tarde en la resolución del caso McCulloch v. Maryland en 1819, donde ya se extendió esta competencia de revisión judicial a los jueces de los Estados miembros.<sup>170</sup>

La importancia de este control judicial se debe, también, a que fue extendido para la revisión de actos de los otros dos poderes, y no solamente de leyes. De esta manera se garantiza la protección total de las libertades civiles y de los derechos fundamentales.

En estos casos, la actividad de los jueces consiste fundamentalmente en la aplicación de las normas que protegen las libertades civiles contra las intervenciones de la legislación y de la administración.<sup>171</sup>

Para el ilustre jurista mexicano, Héctor Fix-Zamudio, el control judicial forma parte de lo que se conoce como "garantías constitucionales", que son aquellos medios jurídicos dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos del poder. Se trata, quizás, de la más importante de estas garantías, la cual

<sup>168</sup> En Hamilton, "El federalista", núm. 78, p.332.

<sup>169</sup> Consúltese la nota número 7 dentro del inciso "La supremacía constitucional", o directamente en la magnífica obra de David, Rene, Los grandes sistemas jurídicos, p.343 y 344.

<sup>170</sup> Véase a Loewenstein, op.cit., p.310.

<sup>171</sup> Ibidem.

no es ubicada en la clasificación que realiza dicho autor, en virtud de que, como él mismo señala, el control o revisión judicial no es un sólo instrumento, sino un principio que abarca varios mecanismos procesales.<sup>172</sup>

Cabe mencionar que en la revisión judicial de leyes y actos, la Corte siempre se debe de ceñir a casos y litigios auténticos y no a declaraciones o dictámenes jurídicos, pues entonces se extenderían sus actividades a la valoración de decisiones políticas y el poder judicial asumiría un carácter político nada conveniente; fue en el propio caso Marbury v. Madison donde la Corte estableció el principio de que las cuestiones políticas no son justiciables.

"Una cuestión política es definida, con autoridad, en los Estados Unidos, como una cuestión que hace referencia a la posesión del poder político, de la soberanía, del gobierno, sobre la cual decide el Congreso y el Presidente, y cuyos acuerdos ligan a los tribunales. A las cuestiones políticas no justiciables pertenecen, sobre todo, el liderazgo de la política exterior a través del gobierno, las cuestiones referentes a la forma republicana de gobierno, garantizada a los Estados, y la reforma constitucional, así como con ciertas cualificaciones, las leyes electorales."<sup>173</sup>

El ejercicio de la revisión judicial puede llevarse a cabo, teóricamente, a través de procedimientos de juicio ordinario, es decir, juicios declarativos a instancias de partes interesadas o funcionarios públicos, o bien, por opiniones judiciales emitidas a consultas hechas por la rama legislativa o ejecutiva, aunque este último presenta serios inconvenientes, que lo hace prácticamente inoperante.<sup>174</sup>

---

172 Véase Fix-Zamudio, op.cit., p.61.: "Por lo que se refiere a la revisión judicial, que no debe considerarse como un instrumento unitario, sino un principio que abarca a varios remedios disímbolos, pues sólo significa que los afectados por un acto o por una ley que consideren inconstitucionales, pueden acudir ante los tribunales para solicitar su reparación."

173 Loewenstein, op.cit., p.314.

174 Bowie y Friedrich, op.cit., en la parte trabajada por Hauser, Gustave y Schoch, Magdalena, p.161.

El hecho de que pueda darse el caso de opiniones judiciales emitidas a raíz de consultas o por juicios declarativos, tiene como ventaja que de ésta forma el poder judicial guía al gobierno, y aclara, ante el público, toda duda respecto a la validez de la legislación. Sin embargo este procedimiento no ha sido muy utilizado ya que el contra-argumento señala la inadecuada intromisión del poder judicial en funciones políticas de los otros poderes, así como una inconveniente rapidez en el análisis de la validez de leyes, que no se presenta cuando la revisión judicial se lleva a cabo a través de casos presentados ante el órgano jurisdiccional.<sup>175</sup>

En la obra colectiva, coordinada por Bowie y Friedrich, se señala, de manera muy clara, los inconvenientes de dicho método declarativo: "Así las objeciones a las opiniones judiciales emitidas en consulta y mutatis mutandis a los juicios declaratorios, son las siguientes:

- a) las Cortes se verían envueltas en los procesos políticos con el riesgo de perder el respeto popular y el abandono de la verdadera posición judicial;
- b) la responsabilidad de la legislatura en la formulación de las normas estaría diluida y debilitada;
- c) las Cortes se verían privadas del beneficio de la experiencia y del pleno desarrollo de los hechos para imponer la validez de la legislación."<sup>176</sup>

Es muy importante mencionar que esta institución que nace en razón de situaciones muy particulares (en Estados Unidos), no ha tenido un éxito semejante en ningún otro país.

Los mecanismos de control de la constitucionalidad de leyes y actos varían en cada país dependiendo del tipo de gobierno y de la actitud nacional frente al poder judicial en general.

De esta manera encontramos, por ejemplo, que el efecto de la decisión dada en materia de constitucionalidad varía, mientras que en algunos Estados esta decisión jurisdiccional tiene efectos

<sup>175</sup> Resolución de la Suprema Corte norteamericana en el caso "Ejército de Salvación v. la Corte Municipal", 331 U.S., 549, en 1947, en Ibidem, p.164.

<sup>176</sup> Ibidem, p.164.

erga omnes (Suiza, Austria), en otros Estados será válida, haciendo inaplicable la ley y no declarando su nulidad general, solamente en los casos que le son sometidos específicamente (México, Estados Unidos).

Por lo que toca a la facultad de la corte para resolver las controversias entre los Estados miembros, o entre éstos y el gobierno federal, lo que se busca es resolver aquellas controversias jurídicas, comparables a los intereses de los particulares sometibles a juicio, y no cuestiones políticas.

Esta facultad es exclusiva de la suprema corte, quien no la puede delegar a ningún tribunal inferior.

El temas de estos casos se refiere por lo general a disputas sobre fronteras, al uso de las aguas interestadales, la protección contra daños, el pago de deudas y otros similares.<sup>177</sup> Esta atribución también fue introducida por primera vez en el sistema norteamericano, en donde se atribuye a la Corte Suprema, como sucede también en nuestro país, si bien es una facultad muchas veces atribuida a un tribunal constitucional como sucede en Alemania Federal, Austria, Chile, España, Guatemala, Italia y Yugoslavia.<sup>178</sup>

A pesar de que para algunos autores esta facultad hace jurídico un problema político<sup>179</sup>, para que se lleve a cabo normalmente tienen que cumplirse ciertos presupuestos procesales tales como la invasión de atribuciones o facultades por parte de una de las partes en conflicto. Además, los efectos de la resolución de la suprema corte serán erga omnes, y no únicamente para el quejoso, como una forma de garantizar la imparcialidad y objetividad en el fallo del máximo tribunal federal.

Por otra parte, y como una muestra de la inevitable tendencia centralizadora, es posible advertir que este control es dirigido normalmente contra las usurpaciones de los órganos locales sobre las competencias federales, y en mucho menor grado contra las usurpaciones del poder federal.<sup>180</sup>

177 Ibidem, p.167.

178 Fix-Zamudio, op.cit., p.71.

179 Burdeau, op.cit., p.289.

180 ibidem, p.230.



Esta jurisdicción es denominada por Fix-Zamudio como "jurisdicción constitucional orgánica", para referirse a los instrumentos de resolución de conflictos entre los diversos órganos del poder en relación con las competencias y atribuciones establecidas para dichos órganos en los preceptos constitucionales, y que generalmente son conocidos como litigios constitucionales.<sup>181</sup>

---

<sup>181</sup> Fix-Zamudio, *op.cit.*, p.71.

### III. El Estado de derecho y el sistema federal.

Como se desprende de los capítulos anteriores, el sistema federal es concebido como una forma de organización del Estado contemporáneo. Toca ahora explicar esta relación entre el federalismo y el Estado, para lo cual es necesario referirse, aunque de manera breve, al surgimiento del Estado, su naturaleza, evolución y perspectivas.

El Estado contemporáneo se caracteriza por el tipo de sistema político que adopta. Un sistema político, según lo define Loewestein, es una sociedad "que vive bajo una ideología concreta, política, sociopolítica, ética o religiosa, a la cual corresponden unas determinadas instituciones destinadas a realizar dicha ideología dominante."<sup>1</sup>

Este concepto se diferencia de sistemas o tipos de gobierno, puesto que se trata de un concepto más amplio. Un sistema político puede abarcar toda una serie de tipos de gobierno; mientras que el concepto sistema político se refiere a la estructura ideológica, el concepto tipo de gobierno alude a la conformación específica de instituciones del sistema político en una determinada sociedad estatal.<sup>2</sup>

En este sentido, es posible decir que el Estado contemporáneo, en la gran mayoría de los países, se caracteriza por tener lo que se conoce como sistema político constitucional, en sus dos grandes vertientes, democrática o social de derecho, por un lado, y socialista (comunista), por el otro, si bien es claro que existe una gran variedad de combinaciones ideológicas que se manifiestan en sistemas políticos particulares.

En efecto, el Estado contemporáneo es conocido como Estado constitucional, o Estado de derecho.

---

<sup>1</sup> Ver Loewestein, *op.cit.*, p.31.

<sup>2</sup> *Ibidem.*

El constitucionalismo, como veremos en seguida, surgió hace más de doscientos años, como un movimiento que tenía como finalidad el limitar el poder político en manos de los monarcas absolutos. Loewestein concibe al constitucionalismo como "un acuerdo de la comunidad sobre una serie de reglas fijas que obligan tanto a los detentadores como a los destinatarios del poder".<sup>3</sup>

El constitucionalismo ha constituido, hasta hoy en día, el mejor medio para evitar los abusos del poder político, por parte de quienes lo ejercen.<sup>4</sup>

Para lograr sus objetivos, el constitucionalismo recoge diversas instituciones que tienen como finalidad controlar el ejercicio del poder político. De acuerdo al tipo y combinación de instituciones que adopta cada Estado se determina su tipo de gobierno específico, y así, por ejemplo, se encuentran principalmente el parlamentarismo y el presidencialismo.<sup>5</sup>

Cabe mencionar, sin embargo, que es preciso tener mucho cuidado al analizar un sistema político determinado, pues en la actualidad existen sistemas absolutistas o autocráticos, que se esconden bajo formas e instituciones supuestamente constitucionales.<sup>6</sup>

---

3 *Ibidem*, p.29.

4 A este respecto, Loewestein concibe por detentadores del Poder, principalmente al gobierno, a la asamblea encargada de legislar y controlar al gobierno, a los tribunales con su facultad de declarar inválidas las leyes, y a los propios gobernados cuando se organizan en partidos políticos, *Ibidem*, p.36.

5 Es así como Loewestein elabora su clasificación de controles: 1-Los horizontales, refiriéndose a los controles ejercidos por los propios detentadores del poder, siendo estos internos o interórganos dentro de un órgano estatal determinado, o bien externos o interórganos.

2-Los verticales, que operan entre los diferentes niveles de la sociedad, concibiendo al sistema federal como un control de este tipo, basándose en un pluralismo territorial.

"La existencia o ausencia de dichos controles, su eficacia y estabilidad, así como su ámbito e intensidad, caracterizan cada sistema político en particular y permiten diferenciar un sistema político de otro." *Ibidem*, p.29.

6 A este respecto Loewestein anota: "En nuestra época el concepto "constitucionalismo" es eminentemente equivoco, dado que la autocracia contemporánea -justamente aquí yace la diferencia entre ésta y otros sistemas políticos semejantes del pasado preindustrial- tiene la costumbre de equipararse con una

El Estado constitucional o de derecho está basado en la distribución del poder entre varios órganos independientes. Cuando existe una distribución en el ejercicio del poder político, así como formas de control sobre este poder, es posible diferenciar un sistema político constitucional de uno autocrático, en donde existe concentración de un poder político que está libre de control.

Cada una de la diferentes y variadas formas de gobierno que pueden establecerse en un Estado constitucional, estará basada en un grado distinto de autonomía e interdependencia de sus diferentes detentadores del poder.

Aun cuando el constitucionalismo surge como producto de una corriente ideológica específica, la liberal, se mantiene como el sistema político más difundido en el mundo debido a su carácter plural y dinámico; en un Estado constitucional existe un espacio en el cual las fuerzas sociales y las ideologías pueden competir. "El constitucionalismo caracteriza a una sociedad estatal basada en la libertad e igualdad y que funciona como Estado de derecho."<sup>7</sup>

El constitucionalismo, además, sostiene Norberto Bobbio, es el mecanismo mediante el cual el poder político se legitima y consecuentemente se justifica. Así surge la idea de que el gobierno de las leyes es mejor que el gobierno de los hombres.<sup>8</sup> El término "constitucionalismo" se ha convertido en un término ambiguo debido, en gran medida, al éxito que tuvo esta forma de

---

constitución escrita...En la mayor parte de los casos, una "constitución" en un régimen autocrático no es sino una compilación de secundarias reglas utilitarias para la gestión administrativa que se refieren al mecanismo de un gobierno controlado por un único detentador del poder", *ibidem*, p.90.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p.51.

<sup>8</sup> Bobbio dice: "El poder tiene necesidad de ser justificado. De ahí que entra en la necesidad de contar con el mecanismo que lo haga. Sólo la justificación, cualquiera que esta sea, hace del poder de mandar un derecho y de la obediencia un deber, es decir, transforma una relación de fuerza en una relación jurídica". Los principios de legitimidad dan justificación a la existencia de gobernados y gobernantes (diferente a la legalidad que se refiere al ejercicio del poder no a la titularidad), Bobbio y Bovero, *op.cit.*, p.29.

organización estatal. El constitucionalismo vio su momento culminante al ser sancionado solemnemente en un documento escrito en las colonias de norteamérica y posteriormente en la entonces nueva unión federal.<sup>9</sup>

A partir de esa fecha, el constitucionalismo escrito se ha vuelto, práctica e ideológicamente, un concepto sinónimo al de la soberanía popular; uno y otro son identificados como expresión de un sistema de vida que aspira a la igualdad, la justicia y la democracia. Por esta razón muchos Estados, que no son constitucionales en sentido material, sí lo son formalmente por contar con una constitución escrita.

No obstante lo anterior, una constitución es más que el documento que reconoce su existencia. Es en palabras de Zippelius el conjunto de todos aquellos elementos que organizan y determinan los fines del Estado.<sup>10</sup>

Como se mencionó al tratar el tema de la supremacía constitucional, la constitución escrita es de importancia fundamental en un Estado federal, puesto que ambas son resultado de la evolución del Estado constitucional, pero la validez del sistema federal proviene del hecho de formar parte de la constitución real del Estado, es decir, del hecho de ser uno de esos elementos que organizan y determinan los fines del Estado, y no solamente por estar reconocido en el documento.

Para entender la importancia de una institución, como es el sistema federal, en el Estado constitucional contemporáneo, es necesario, pues, referirse al surgimiento y evolución del Estado de nuestros días.

El antecedente del Estado contemporáneo es lo que se conoce como Estado nacional (para algunos autores Estado moderno<sup>11</sup>), el cual

<sup>9</sup> Ver Schmitt, *op.cit.*, p. 57.

<sup>10</sup> Ver Zippelius, *op.cit.*, p.56.; Heller tiene una concepción realista parecida a la de Lasalle, en contrapartida al normativismo de Kelsen o el decisionismo de Schmitt. "El concepto de Constitución de contenido más amplio se refiere a la estructura característica del poder, la forma concreta de existencia y actividad del Estado", en Heller, Herman, *Teoría del Estado*, p.294.

<sup>11</sup> El término "moderno" lo utilizamos en el presente trabajo en su primera ascepción, para describir algo perteneciente a la

surgió como el resultado de las pugnas políticas entre los poderes medievales (iglesia, Imperio Sacro Germánico y el rey de Francia), y de la formación de las primeras comunidades nacionales (España, Francia e Inglaterra).

Estas primeras comunidades se consolidan por el surgimiento de una nueva clase social, que comienza a romper las estructuras y relaciones de vida de la Edad Media. Se da el surgimiento de las economías nacionales; el surgimiento del nacionalismo ante la emergencia de las ciudades y centros comerciales.<sup>12</sup>

Surge la monarquía como el primer aparato político que es, como diría el maestro de la Cueva, territorial, nacional y centralizador de todos los poderes públicos. De manera paralela, se produce la secularización de este Estado, lo que motiva a la naciente actividad mercantil.

Durante el siglo XVI, mientras que en Europa continental evolucionan las monarquías absolutas, es en Inglaterra donde la nobleza y la burguesía naciente se impusieron a la corona, inventaron el sistema parlamentario de gobierno y consiguieron las libertades del hombre frente al poder público. Surgen los pensadores clásicos políticos que describen y dan cohesión a la nueva formación política y sus características; Bodino, explicando la naturaleza de la república soberana y del poder político, como un intento de justificar el derecho de los reyes a gobernar a los hombres y de su poder perpetuo y absoluto <sup>13</sup>; Tomás Hobbes, que ya en el siglo XVII marca de manera profunda la condición del soberano, como el resultado de un pacto entre los hombres libres <sup>14</sup>; John Locke, considerado el primer teórico del gobierno de la burguesía, quien fundamentándose también en la concepción individualista de la sociedad y del hombre, así como en la creencia de un estado de naturaleza y en la teoría contractualista de la sociedad, formula una doctrina en donde se

---

actualidad, y no en su sentido histórico para referirse al período conocido como la Edad Moderna que abarca de 1453-1789.

12 En la obra de Cueva, Mario de la, La idea del Estado, p.45, así como en Reyes Heróles, Jesús, Modernas tendencias del Estado contemporáneo, p.15.

13 En Cueva, Mario de la, op.cit., p.69.

14 Ibidem, p.72.

habla del derecho de la burguesía a gobernar 15. En el pensamiento político de la Edad Moderna se desconoció la idea del Estado como ente abstracto, colocado por encima de la nobleza y la burguesía.

El Renacimiento redescubre al hombre; el racionalismo hace posible la revolución industrial.

En las nuevas concepciones filosóficas se encuentra el hombre como centro; el fundamental concepto de la libertad se vuelve un cimiento de toda organización cultural, y junto al concepto de libertad espiritual surge la libertad material o el derecho a la propiedad; libertad y propiedad están por encima del Estado, y de esta manera surgen los derechos fundamentales del hombre como primer gran límite al poder político.16

El Estado contemporáneo se forjó en la ilustración, en el llamado Siglo de las Luces. "Fue el resultado de una actitud nueva del hombre frente a sí mismo y a la vida social: si los dos siglos últimos de la Edad Media produjeron la quiebra de las potencias universales, la iglesia y el imperio, y a través de ella la independencia de los pueblos, el Siglo de las Luces causó la quiebra del absolutismo de los reyes y de la nobleza y la Declaración de los derechos naturales del hombre y del ciudadano, una declaración equivalente a la idea del gobierno del pueblo, formado por hombres iguales, para la libertad de todos los seres humanos."17

La filosofía de la Ilustración pasó de ser un movimiento científico (Francis Bacon, método experimental), a todo una nueva filosofía; se buscaba en todas partes lo que era conforme a la razón, esto es, lo que era natural: el sistema natural del universo y el sistema natural de la sociedad.18

El Estado se concibe como una estructura política creada por los hombres en la cual existe un gobierno de los ciudadanos, para el

---

15 Locke, John, *op.cit.*, y la misma obra del maestro de la Cueva, p.78.

16 Reyes Heróles, *op.cit.*, p.20.

17 De la Cueva, *op.cit.*, p.88.

18 *Ibidem*.

pueblo, junto con la idea de un derecho que garantiza la igualdad y la libertad de todos los hombres.

Se establece la diferenciación entre sociedad y Estado a fin de explicar el origen de esta forma de organización política, y justificarla; surgen necesariamente los conceptos de soberanía y representación como elementos insustituibles del Estado constitucional.<sup>19</sup>

Los pensadores políticos que van creando esta nueva estructura y forma de vida son el Barón de Montesquieu, quien concibe el gobierno republicano como aquel en el que el pueblo como cuerpo (democracia) o una parte de él (aristocracia), detenta la potestad soberana, en oposición a la monarquía en donde uno solo gobierna, y quien formula la teoría de la separación de poderes como una forma necesaria en que la sociedad y el gobierno se sujetan a las leyes<sup>20</sup>; y Juan Jacobo Rousseau, quien formula en su "Contrato social" la utopía de la democracia de todos los hombres, postula la igualdad entre ellos como garantía de la libertad, siendo de esta manera la voluntad general la que crea a las instituciones políticas (la soberanía popular que reside en el pueblo de manera originaria y es una, indivisible, imprescriptible e inalienable).<sup>21</sup>

Junto a este marco ideológico se agregan dos acontecimientos decisivos en el desarrollo de las instituciones políticas y de la historia universal: la independencia de las colonias inglesas y la revolución francesa.

Es con estos movimientos sociales con los que surge el Estado constitucional, que de manera general podemos decir que, con sus peculiaridades, características propias de país en país, llega a nuestros días aún como la forma política que mejores resultados ha ofrecido, basada en la corriente filosófica liberal.

El Estado constitucional, o Estado liberal de derecho, posee cuatro características fundamentales: El establecimiento del principio de supremacía de la ley, la protección de los derechos

19 Reyes Heróles, *op.cit.*, p.23.

20 Ver la obra de Montesquieu, ya citada.

21 De la Cueva, *op.cit.*, p.109.



humanos, la división y controles al poder político, y una organización judicial independiente. El Estado adquiere una nueva significación, el poder político sujeto al derecho, a una constitución, con instituciones determinadas que tiene como fin organizar este poder.

El Estado se consolida, según la definición de Heller, como una unidad soberana de decisión y acción, organizada de manera especial.<sup>22</sup>

En la primera mitad del siglo XX, surgen otros modelos de organizaciones estatales, como lo fue el Estado autoritario (en la Alemania nacional-socialista y en la Italia fascista, principalmente).

Por su parte, las estructuras e instituciones del Estado constitucional sufren transformaciones profundas, para constituir otras dos grandes vertientes de la estructura estatal contemporánea: el Estado democrático y el Estado socialista.<sup>23</sup>

Estas nuevas concepciones, tienen su origen en el siglo XIX, con la gestación de la ideología socialista, que produjo un cambio profundo en el forma política de vida, pero esta corriente a la vez surge como resultado de las grandes transformaciones que sufrieron los Estados; el desarrollo tecnológico e industrial, el incremento masivo de las poblaciones y crisis económicas, la

---

22 Véase Heller, H., *op.cit.*, p.155.

23 Resulta de suma importancia aclarar que esta clasificación atiende a criterios metodológicos únicamente, puesto que como es bien sabido existen múltiples clasificaciones y denominaciones para estos fenómenos atendiendo a criterios ideológicos. Así, para otros autores el Estado no ha transitado por las formas que hemos aquí descrito, sino por otras diversas. De esta manera, el politólogo Gilberto Giménez, atendiendo a un método marxista-materialista, por ejemplo, en donde toma como base de análisis las formas y relaciones de producción existentes, denomina al Estado moderno como Estado del capitalismo monopólico, el cual es el que surge en virtud del desarrollo de la intervención estatal, siendo un Estado autoritario que tiende a concentrar poder en manos del ejecutivo. "La innovación se presenta cuando el Estado sustituye durablemente al capitalismo desfalleciente para emprender o acelerar el desarrollo industrial del país, y, en mayor medida, cuando se ve obligado a expulsar al capital privado de empresas o ramas enteras de la economía.", Giménez, Gilberto, *Poder, Estado y discurso*, p.60.

conformación de nuevos Estados y la descolonización, las guerras, por mencionar las más importantes.<sup>24</sup>

La aparición de la ideología socialista, llevada a su exposición más desarrollada con Carlos Marx, se funda en una concepción realista-materialista del universo, de la sociedad y del hombre, en la convicción de que las instituciones sociales, políticas y jurídicas y los sistemas económicos del pasado y del presente son injustos por su naturaleza, y en la necesidad de encontrar nuevas formas de organización e instituciones que devuelvan al hombre su dignidad y libertad, a fin de que la persona humana, liberada ya de las cadenas de la economía, a la que convertirá en proceso al servicio de todos los hombres, pueda hacerse a sí misma, buscando su perfección mediante el desarrollo integral de sus facultades y aptitudes.<sup>25</sup>

Los principales modelos actuales del Estado, sea al democrático (o social de derecho), o bien sea el socialista, toman de esa corriente ideológica, en diferente intensidad, nuevos principios para sentar su organización.

En uno, el cambio no es más que la incorporación de nuevos principios (que además varían según cada Estado), pero con la mismas bases y principios de liberalismo político (de ahí su denominación de Estado social de derecho, que analizamos más adelante), mientras que en el modelo del Estado socialista el cambio de principios y bases es radical e irreconciliable.

Otra forma de apreciar la naturaleza del Estado contemporáneo es desde la perspectiva de Kelsen, para quien no existe un Estado distinto al Estado de derecho, ya que concibe al Estado como la personificación del orden jurídico mismo.<sup>26</sup>

Una vez que hemos analizado la naturaleza de la organización federal, así como sus principios y tras haber repasado la esencia

---

24 Biscaretti di Ruffia, *op.cit.*, p.216.

25 En la obra De la Cueva, *op.cit.*, p.393.

26 En Kelsen, *op.cit.*, p.294; "Así el Estado queda definido, en cuanto sus elementos esenciales son la población estatal, el territorio estatal y el poder estatal, como un orden jurídico relativamente centralizado, limitado en su dominio de validez territorial, soberano e inmediatamente determinado por el derecho internacional, eficaz en términos generales."

del Estado constitucional, podemos afirmar que el sistema federal, en su surgimiento, responde a los mismos principios que dan creación al Estado de derecho, tales como la supremacía constitucional, una distinción y distribución del ejercicio del poder político, así como la independencia judicial.

Como lo hemos repetido en varias ocasiones durante este trabajo, el sistema federal surge como una forma de organización del Estado de derecho.

La organización federal, aún sin negar que surge de manera natural y necesaria como un pacto entre las amenazadas colonias norteamericanas, surge dentro de la misma tendencia que propicia el surgimiento del constitucionalismo moderno.

Es así como Loewestein concibe a la organización federal como un control vertical del poder político.

Sin embargo, la organización federal no se quedó como una institución del pasado, sino que se ha transformado y hoy en día forma parte indispensable del constitucionalismo democrático, o constitucionalismo social.

El constitucionalismo moderno, como es llamado por André Hauriou, se nutre entre otras instituciones, del sistema federal.<sup>27</sup>

La organización federal, incluso, es adoptada por algunos de los Estados socialistas, los cuales, aunque supuestamente de manera transitoria (en lo que se consolida una organización de tipo comunista), siguen teniendo un orden constitucional supremo, una distribución del poder político y mecanismos de defensa de este orden.<sup>28</sup>

---

27 Para Hauriou el constitucionalismo clásico sufre cuatro grandes momentos de los cuales crea y consolida sus instituciones y características:

-Independencia norteamericana

-Revolución francesa

-El producido después de la primera guerra mundial que trajo el desmembramiento del Imperio Austro-Húngaro, del Imperio Otomano y la transformación del Imperio Ruso en la URSS

-El que surge después de la II Guerra, ligado con el desarrollo tecnológico, industrial y la descolonización del tercer Mundo, en Hauriou, A., Derecho constitucional e instituciones políticas, p. 99.

28 El caso de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, de Checoslovaquia y de Yugoslavia principalmente.

La organización federal es vista como un modelo de organización ideal, que podría ser implantado para comunidades internacionales.<sup>29</sup>

Siguiendo a Zippelius, el Estado de derecho contemporáneo ha sido, hasta el momento, sólo una etapa intermedia en la evolución y perfeccionamiento de las formas de vida democráticas. El superar esta forma estatal depende de la capacidad de los pueblos para autodisciplinarse y asumir la responsabilidad de gobernarse.<sup>30</sup>

Lo que nos interesa destacar en este aspecto, es que la institución federal, se presenta en la actualidad como un mecanismo, quizás el mejor, de lograr la nueva adecuación que requiere el Estado contemporáneo a la realidad.

Lo que se conoce como Estado constitucional democrático o Estado social de derecho es la unidad estatal que recoge los principios de distribución del ejercicio del poder político y supremacía constitucional, pero también al lado de un principio activo de intervención como agente que debe procurar el bienestar y la justicia social.

La democracia, la justicia social, la libertad siguen siendo valores ideológicos de las comunidades políticas, que pueden ser realizados ampliamente en Estados con estructura federal.

Todo Estado contemporáneo, dadas las múltiples funciones que tiene que llevar a cabo, requiere de formas de organización basadas en la cooperación de sus diversos miembros. Estas formas de organización tienen que ser lo suficientemente completas a fin de que todos los servicios públicos lleguen a todos los rincones del Estado.

El sistema federal es el mecanismo que, si bien un día sirvió para proteger a los Estados en contra de la dictadura, hoy otorga la posibilidad de democratizar los procesos políticos de acuerdo

---

<sup>29</sup> Así es planteado para la comunidad europea, e incluso en un futuro para toda la comunidad internacional, Bowie y Friedrich, *op.cit.*, así como en la obra de Burdeau, también ya citada, p.407.

<sup>30</sup> Zippelius, *op.cit.*, p.29.

con las circunstancias vive el mundo en la antesala del siglo XXI.

Es el sistema que logra preservar la pluralidad y a las minorías, a efecto de concebir un Estado integrado de manera equilibrada. Fomenta el desarrollo económico, inclusive, de un Estado, al alentar procesos coordinados de planeación, producción y comercialización, que optimizen al máximo las posibilidades físicas y humanas de los países.

Las tiranía en la actualidad no sólo se presenta en forma de opresión política, sino también como hambre, enfermedades e ignorancia.

La institución federal no debe seguir siendo vista y analizada como una mera protección frente al ejercicio ilimitado del poder político; debe ser considerada también como el mecanismo dinámico de cambio de una sociedad, el motor de la transformación, la forma jurídica que esté, no atrás de las demandas sociales, sino adelante, impulsando y promoviendo la participación de todos los miembros de una comunidad, en sus respectivas áreas y con las limitaciones correspondientes.

Bajo la organización federal del Estado contemporáneo se esconde la posibilidad de que una institución jurídica, más aún, constitucional, sea instrumento de libertad y justicia social y no únicamente mecanismo de prevención o coacción.

El sistema federal, como parte de la constitución real del Estado contemporáneo, debe de servir como el mayor instrumento de integración y coordinación.

#### IV. El Estado federal norteamericano: desarrollo de un modelo.

En 1787 se crea en los Estados Unidos de Norteamérica el primer Estado federal, como primer Estado constitucional de la Edad Contemporánea.

Como ya nos referimos con anterioridad, el estudio del modelo norteamericano es muy importante por su trascendencia e influencia en las demás organizaciones federales, si bien es preciso distinguir esta influencia de lo que es el desarrollo particular de cada Estado federal.

Varios autores caen en el error de considerar al Estado federal norteamericano como el prototipo de este tipo de organización, olvidándose que en materia de sistemas e instituciones políticas, cada país tiene las propias, que aunque en ocasiones son implantadas siguiendo modelos uniformes, estas se establecen y funcionan de acuerdo con las peculiaridades y características culturales que cada sociedad les imprime.

La propia Constitución federal norteamericana nació de esta manera, al combinar las ideas europeas de la Ilustración, con las necesidades políticas de la nueva nación independiente.

La constitución entendida como el conjunto de ideas y de los factores reales de poder.

El verdadero valor actual del estudio de instituciones extranjeras radica en que a través del análisis de las instituciones de otros ordenamientos, resaltan las imperfecciones de las propias y se descubren pautas para su mejoramiento, de acuerdo con la realidad y las necesidades de nuestro país.

En ese sentido, Tocqueville decía que lo importante eran los principios que recogían las instituciones. Los principios ideológicos pueden ser los mismos en distintos países, pero las instituciones a través de las cuales se les trata de dar vida, siempre difieren de acuerdo con las diferentes características

culturales, por lo que es difícil hablar de instituciones universales.<sup>1</sup>

La organización federal norteamericana fue el resultado práctico de ideas surgidas en razón de circunstancias históricas determinadas y no el producto de complejas lucubraciones teóricas. Los constituyentes reunidos en Filadelfia en 1787, eran hombres formados en la práctica más que en la academia, interesados en satisfacer la necesidad de una unión política y de gobierno efectivo.

Ya nos hemos referido a la influencia de los grandes pensadores de la Ilustración, especialmente Locke y Montesquieu<sup>2</sup>, tal y como se manifiesta en los estudios de Hamilton y Madison, conocidos como "El federalista", por los que buscaban convencer al pueblo norteamericano de las ventajas de la Unión federal.<sup>3</sup>

Nos referimos ahora a las ideas que surgieron en los primeros constituyentes norteamericanos, motivadas por los hechos concretos de la recién lograda independencia de las trece colonias. Estas, fuertes e independientes, se reunieron con el objetivo de constituir una Nación y de celebrar entre ellas un gran pacto, un gran acuerdo que fuera su constitución, la que sería considerada su Ley fundamental, la "Ley de la Tierra".

La constitución que establece este primer sistema federal surge, de hecho, como un arreglo entre las dos facciones más importantes de la convención constituyente: los nacionalistas, que

---

1 "Las leyes de la República francesa pueden y deben, en muchos casos, ser diferentes de las que rigen a los Estados Unidos; pero los principios sobre los cuales las constituciones norteamericanas descansan, esos principios de orden, ponderación de los poderes, libertad verdadera, de respeto sincero y profundo del derecho, son indispensables a todas las repúblicas; deben ser comunes a todas, y se puede decir de antemano que donde no se encuentren, la república dejará bien pronto de existir."; en Tocqueville, Alexis de, La democracia en América, p.43.

2 En el Capítulo II, inciso B "El surgimiento del Estado federal", así como en el capítulo anterior, IV "El Estado de derecho y el sistema federal".

3 Hamilton, y otros, op.cit., números IX, XXXIX, XLVII, y LXXXIV en donde se refieren a los principios republicano, de la división de poderes y de la declaración de derechos, fundamentalmente.

propugnaban por un fuerte gobierno central , y los federalistas, interesados en dar a los Estados miembros superioridad y fuerza respecto del gobierno central.<sup>4</sup>

Aunque en un primer momento, el sistema federal norteamericano parece que surge como antítesis del sistema unitario británico, en realidad existen varios principios de las instituciones británicas que explican la naturaleza de la organización federal. Hauriou sostiene a este respecto, que los americanos de 1787 intentaron plasmar una organización política semejante a la que habían conocido (y sobretodo vivido) en Inglaterra. De ahí que los constituyentes tuvieran como modelo a la "monarquía limitada" británica de 1750. En este modelo de gobierno, para entonces ya superado en Inglaterra, aún no se establecía el principio de supremacía parlamentaria, sino que tanto el rey, como los ministros y el parlamento se limitaban mutuamente en sus acciones.<sup>5</sup>

Dicey, por su parte, opina que el verdadero mérito de los fundadores de los Estados Unidos, radica en haber aplicado con gran habilidad las nociones que heredaban del sistema de gobierno inglés. Este autor toma de ejemplo el caso de las funciones del órgano judicial federal; la revisión judicial nace como la imitación de la actividad que realizaba un órgano denominado Consejo Privado el cual decidía sobre la validez de la ley colonial.<sup>6</sup>

Este órgano cumplía una función de supervisión y control por parte de la Corona, el cual al ser implantado al interior de un Estado hacía impredecibles sus efectos. Se consideró muy normal el hacer que el nuevo órgano judicial se pronunciara en los casos que se le presentarán sobre la constitucionalidad de diversas disposiciones, tal y como las legislaturas coloniales estaban sujetas a la soberanía del Parlamento inglés. Así, los primeros casos de inconstitucionalidad de leyes se decidieron en las colonias, antes de que se expidiera la Constitución de 1787 y de

4 En Orozco Henríquez, *Federalism*, *op.cit.*, Chapter I.

5 En Hauriou, A., *op.cit.*, p.504.

6 Dicey, *op.cit.*, p.39.



que la Suprema Corte decidiera el primer caso de constitucionalidad en 1803 (Marbury vs Madison).<sup>7</sup>

De esta manera, podemos resumir que algunos antecedentes de la vida de las colonias en el sistema de gobierno británico, las ideas de la Ilustración, la necesidad de un gobierno común, fuerte y eficaz, así como el arreglo entre las dos facciones políticas más importantes de la época, son los factores que determinaron el surgimiento del primer Estado federal; a través de ellos se explica la aparición de las novedosas instituciones constitucionales.

La primera manifestación de la Unión norteamericana se produjo en Nueva York en el año de 1765, cuando las asambleas coloniales se reunieron en un congreso encargado de organizar la resistencia a una nueva ley del timbre, recién promulgada por el parlamento británico.<sup>8</sup>

La ley del timbre fue abrogada al poco tiempo, pero la calma no duró muchos años pues al poco tiempo se expidieron leyes fiscales conocidas como las "Townshend Acts" que imponían nuevos impuestos y exceptuaban a los tribunales de recibir casos ocasionados por la aplicación de las mismas.

De esta manera, en 1770 las colonias expidieron las "Decisiones de Virginia", por las cuales se establecían reivindicaciones coloniales fundamentalmente en materia comercial. Esta situación se agravó por la matanza ocurrida en Boston, en donde la tropa inglesa, provocada por la multitud, mató o hirió a un gran número de personas.

Bajo la iniciativa de Samuel Adams, Patrick Henry y Thomas Jefferson se crearon los comités de correspondencia, cuyo objeto era mantener la unión entre las colonias hermanas. Estos iniciaron su actuación cuando Massachusetts fue sancionada por parte de la corona inglesa, por su resistencia al nuevo impuesto sobre el té. Fue en este momento en que se difundieron las ideas

---

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> La referencia histórica está basada en las obras de Eliot Morison, Samuel, Steele Commager, Henry y Leuchtenburg, William, Breve historia de los Estados Unidos, en Burdeau, G., op.cit, pp.271-280, y en David, R., op.cit, pp.310-317.

de Jefferson relativas a la negación de la autoridad del Parlamento sobre las colonias, y se expide la convocatoria a un Congreso Continental en Filadelfia.

Este primer Congreso se reunió en septiembre de 1774 y aunque sus resoluciones fueron de poco alcance, constituyó la primera organización política que agrupaba a las colonias fuera del control británico.<sup>9</sup>

Poco tiempo después de reunido este Congreso inició la guerra de Independencia.

El segundo Congreso continental se reunió en Filadelfia en 1775, sin que todavía se tuviera la firme decisión de independizarse. A pesar de ser éste una especie de gobierno provisional, dotado de un poder sumamente débil, creó un ejército, emitió papel moneda y entró en relaciones con las naciones extranjeras.

Por otra parte, y en virtud de que la guerra se extendía, el Congreso recomendó a todas las colonias privadas de gobierno, que se dieran constituciones. Aquí destaca la Constitución del Estado de Virginia, por ser esta la que contiene diversos principios del sistema norteamericano de gobierno, así como una Declaración de Derechos.

Para julio de 1776 la mentalidad había cambiado y existía un sentimiento que se inclinaba a favor de la independencia, debido a los efectos de la continuación de la guerra, así como a la negativa del rey Jorge I a aceptar las reivindicaciones de las colonias.

Es sumamente importante recordar que la filosofía política que se escondía en el sentimiento insurgente era la misma que se había desarrollado en Inglaterra en sus revoluciones políticas del siglo XVII; las ideas de Locke respecto a un gobierno establecido para la felicidad de los hombres que fuera aceptado, el derecho a derrocarlo si se apartaba de sus fines, el derecho de consentir en la formación de leyes, así como la imparcialidad de la justicia.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> En Burdeau, *op.cit.*, p.274.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p.276, y en la obra de Locke ya citada.

Ideas que se fortalecían y aumentaban con las nuevas aportaciones de los ilustrados franceses, en búsqueda de la libertad.

Tras derrotas en la lucha armada mostraron la debilidad del Congreso; se pensó en una forma de gobierno más duradera. En julio de 1778 un nuevo Congreso adopta el texto constitucional de una Confederación de Estados.

Lo que se intentaba en esta Confederación no era otra cosa que reproducir el sistema de gobierno que existía entre la corona inglesa y las colonias, sustituyendo al monarca y al Parlamento con un Congreso compuesto por los delegados de los diferentes Estados. La competencia del Congreso recaía sobre los asuntos extranjeros, la acuñación de moneda, los préstamos, el ejército y la marina.

El débil gobierno central no pudo hacer efectivas las competencias a su cargo pues los Estados no estaban dispuestos a entregar fácilmente la libertad que ejercitaban por primera vez. El Congreso tan sólo emitía recomendaciones y se hallaba desprovisto de medios de acción. Los propios delegados al Congreso de la Confederación tomaron la iniciativa de formar una Convención federal ante la amenaza de anarquía que significaba el gobierno tan débil. En esta Convención se revisarían los artículos de la Confederación.

La Convención se reunió en Filadelfia en mayo de 1787, y estaba integrada con los hombres más notables de las colonias. La Convención fue una verdadera demostración de prácticas democráticas en donde debatían y llegaban a acuerdos las facciones nacionalista y federalista. Finalmente, tras arduas tareas y debates fue aprobada y ratificada la constitución Federal en 1789.

"Los Estados Unidos estaba efectuando simultáneamente tres experimentos políticos, que la sabiduría acumulada de Europa consideraba destinados irremediablemente a fracasar: independencia, republicanism y unión federal".<sup>11</sup>

En el preámbulo de la Constitución norteamericana se establecen los objetivos de este primer sistema federal:

<sup>11</sup> Morison y otros, *op.cit.*, p.166.

- Formar una unión más perfecta
- Establecer justicia
- Asegurar tranquilidad doméstica
- Proveer defensa común
- Promover el bienestar común
- Asegurar la libertad

Asimismo, la Constitución federal de los Estados Unidos planteó un nuevo sistema de gobierno nunca antes imaginado. Los poderes del gobierno, provenientes de la teoría tripartita, adquirieron una naturaleza específica en virtud de la organización federal.

Por lo que toca al gobierno central, el Congreso fue dividido en dos cámaras como una transacción con los Estados más pequeños que querían cierta protección ante la fuerza de los Estados grandes; de esta manera se combina una cámara con representación proporcional a su población, y otra en donde todos los Estados miembros están representados de manera paritaria.

El presidente surgió como el órgano ejecutivo esencial para el nuevo gobierno, en virtud de la desastroso experiencia de la Confederación que se vio desprovista de órganos ejecutivos. Cabe mencionar que incluso a éste órgano se le quería subordinar, en un principio, a la voluntad de los Estados miembros, y de ahí se estableció un método de elección indirecto en donde estos últimos tendrían participación.<sup>12</sup>

Por su parte, el aparato judicial se estructuró bajo el mando de una Corte Suprema. Todo el órgano judicial se vio extremadamente fortalecido al ser el encargado de interpretar y vigilar el cumplimiento de la Constitución.

De la misma manera, los constituyentes intentaron crear un detallado cuadro de distribución de competencias.

De acuerdo con el estudio de Bryce sobre la república norteamericana, las materias encargadas a los órganos centrales fueron los asuntos exteriores, la marina y el ejército, las cortes federales de justicia, el comercio interior y exterior, las cuestiones monetarias, la propiedad literaria y patentes de invención, las comunicaciones y el correo, el establecimiento de

<sup>12</sup> Burdeau, *op.cit.*, p.282.

impuestos para hacer efectivas dichas tareas, así como la protección a los ciudadanos contra la legislación injusta federal ò de un estado miembro.

Esta lista de competencias incluye tareas de tipo legislativo, ejecutivo y judicial.<sup>13</sup>

En los Estados Unidos, las entidades quedan a cargo de todas las demás competencias no atribuidas a la federación, es decir, que se sigue como regla general la doctrina de los poderes residuales.

De esta manera, los poderes reservados a los Estados miembros comprenden todas las otras competencias que son de la incumbencia normal de un gobierno en el dominio interior, tales como la legislación civil y penal, el mantenimiento del orden, el establecimiento de instituciones locales de enseñanza y de asistencia y el acondicionamiento de un sistema fiscal y financiero.<sup>14</sup>

Asimismo, se dejaron otras materias a la concurrencia de ambos gobiernos.

Bryce afirma que los fines que buscaba el sistema federal en los Estados Unidos era:

1-Un gobierno poderoso y eficaz. Esto se lograría a través de un ejecutivo fuerte, de ahí la creación del sistema presidencial.

2-La existencia de órganos de poder, independientes unos de otros, como garantía contra el abuso en el ejercicio del poder. Esto se lograría a través de la separación de poderes y un sistema de frenos y contrapesos.

3-La subordinación del gobierno a la voluntad popular. Esto se logra mediante la transformación de todos los puestos públicos en puestos de elección, y multiplicando esas elecciones a nivel nacional y en los estados miembros.

4-El aseguramiento de la libertad individual. Esto es cumplido mediante una constitución escrita y un órgano encargado de vigilar su estricto cumplimiento.<sup>15</sup>

---

13 En la obra Bryce, James, *op.cit.*, p.60.

14 *Ibidem*.

15 *Ibidem*, p.61.

La estructura gubernamental de Estados Unidos no fue terminada con el texto de la Constitución de 1789, sino que al momento de ratificarla los Estados miembros señalaron diversas observaciones en donde expresaban sus temores al crecimiento desmedido del poder central.

Por esta razón, nace la Declaración de Derechos del pueblo norteamericano (Bill of Rights) que es incorporado a la Constitución en 1791, como las primeras diez enmiendas constitucionales. Estas enmiendas contienen las libertades y derechos fundamentales del hombre.

Lo relevante de esta Declaración es que surge no como una idea de los constituyentes sino como una expresión autentica de la sociedad norteamericana para restringir al gobierno federal, "...ahí donde se agotarían los recursos del federalismo para garantizar efectivamente la independencia de los Estados miembros, los derechos y libertades de los ciudadanos vienen a limitar los poderes del gobierno central."<sup>16</sup>

Antes de pasar a examinar la evolución del Estado federal norteamericano es necesario analizar la estructura gubernamental. Por lo que toca a la Legislatura, como ya se mencionó, ésta se encuentra dividida en dos cámaras que se conocen con el nombre de Congreso, compuesto por la Cámara de Representantes y el Senado. El senado norteamericano es único en su género por tener el mismo poder que la cámara baja, e incluso el predominio en algunas materias.

En este sentido es el Senado el órgano que comparte con el Presidente la atribución de establecer tratados federales, mediante la ratificación de los mismos. Asimismo, ratifica a importantes funcionarios federales<sup>17</sup>. Además, este órgano es el único que cuenta con el poder de realizar juicios políticos, iniciados previamente por la cámara baja<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Burdeau, *op.cit.*, p.289.

<sup>17</sup> Tal y como se establece en el artículo 2, sección 2, de la Constitución de los Estados Unidos de América.

<sup>18</sup> Artículo 1, secciones 3 y 2 respectivamente.

Precisamente por las características que adopta el Senado norteamericano, los requisitos para ser senador son mucho mayores que para ser representante.

El carácter original del Senado norteamericano como defensor de los intereses de las entidades federativas, ha ido transformándose, pasando a ser más bien un custodio de la integración nacional.<sup>19</sup>

Cabe mencionar que originalmente la Convención Constitucional de 1787, pensó en atribuir al Senado la función judicial de dirimir las controversias entre los Estados miembros, idea que fué abandonada al crearse la Suprema Corte.<sup>20</sup>

La base de la representación en ambas cámaras es diferente, pues mientras que en la cámara baja los escaños se distribuyen según la población, teniendo cada Estado como mínimo un representante<sup>21</sup>, en el Senado las bancas se dividen por igual entre los Estados sin distinción<sup>22</sup>. Mientras que un Senador dura en su encargo 6 años, un representante popular tan sólo 2.<sup>23</sup>

Por lo que toca al método de elección, a partir de 1913 tanto los representantes, como los senadores son elegidos directamente por el pueblo. De esta manera se reconoce que los senadores también son resultado de los intereses partidarios y regionales, y no únicamente expresiones de las entidades federativas. Sin embargo, cabe señalar que los distritos electorales de unos y otros son distintos.

---

19 Bowie y Friedrich afirman que el papel del Senado "fue el de guardar los intereses de los estados como entidades políticas; al evolucionar, la desaparición de este papel dio lugar a objeciones con respecto a la representación igualitaria de los estados en el Senado, en vista de las diferencias de población. En la actualidad ha estado reflejando los intereses regionales de grupos improvisados que en otras regiones pueden corresponder a intereses similares de la minoría", *op.cit.*, p.114.

20 *Ibidem*, p.113.

21 Artículo 1 de la Constitución de los Estados Unidos de América.

22 En el mismo artículo, sección 3.

23 Artículo 1, secciones 3 y 1 respectivamente.

Aunque la Constitución faculta a los Estados miembros a regular las elecciones federales, el Congreso está facultado para llevarlas a cabo<sup>24</sup>.

Por otro lado, los miembros del Congreso gozan de inmunidades y sólo pueden ser arrestados por delitos serios; no son responsables por las consecuencias de sus declaraciones dentro de los recintos de las cámaras<sup>25</sup>.

En lo referente a la actividad propiamente legislativa, cabe mencionar que un proyecto debe ser aprobado por la mayoría de ambas cámaras, antes de convertirse en ley.<sup>26</sup>

Ambas cámaras tienen poder de iniciativa, salvo algunas excepciones, como la que se refiere a la autorización de impuestos que corresponde de manera exclusiva a la cámara baja.

Las Cámaras trabajan a través de comisiones, lo que significa que cada cámara tiene comisiones permanentes abocadas a continuos tópicos de legislación, y crea, además, comisiones especiales cuando la ocasión lo demanda.<sup>27</sup>

Para el caso de desacuerdos entre ambas cámaras, aun cuando la Constitución no señala un mecanismo específico para resolverlos, se ha creado una "Comisión de Conferencia", la cual es una comisión mixta de legisladores que buscan un acuerdo conjunto.<sup>28</sup>

Por lo que toca a reformas constitucionales, existen dos métodos en los Estados Unidos para llevarlas a cabo: el primero de ellos, que es en realidad el utilizado, se presenta cuando dos tercios de cada cámara lo estiman necesario, y entonces el congreso puede proponer dicha reforma a los Estados; el otro método, que nunca se ha utilizado, consiste en la petición de dos tercios de las legislaturas estatales para que el Congreso convoque a una convención constitucional.<sup>29</sup>

Es a través de la facultad legislativa por donde el Congreso puede ejercer bastante control sobre el Presidente, ya que puede

24 Artículo 1, sección 4.

25 Mismo artículo. sección 6.

26 Artículo 1, secciones 1 y 7.

27 Bowie y Friedrich, *op.cit.*, p.110.

28 *Ibidem*, p.111, para ver mayores referencias sobre la manera en que funciona esta Comisión.

29 *Ibidem*.



restringir asignaciones, reducir el poder o discrecionalidad del ejecutivo, retirar apoyo fiscal, abolir o reducir órganos de la administración, principalmente. Asimismo, puede crear comisiones de investigación sobre el manejo y funcionamiento de los diversos órganos del ejecutivo, sometiendo sus resultados a la crítica del pueblo, creando así un interesante control informal de gran alcance.<sup>30</sup>

Respecto al poder ejecutivo federal, éste se deposita en el Presidente de los Estados Unidos de América.

A pesar de existir varios requisitos en la Constitución, es posible afirmar que cualquier ciudadano nativo de los Estados Unidos está en condiciones de ser elegido.

El Presidente es elegido por una pluralidad de votos, a través de una complejo sistema indirecto en donde interviene un colegio electoral; se elige por cuatro años y puede ser re-elegido solamente una vez.

En caso de muerte o incapacidad del Presidente, éste es substituido por el Vicepresidente, quien es elegido de la misma manera, y no tiene, salvo contingencia, función ejecutiva alguna; su única tarea es la de actuar como el funcionario que preside el Senado, donde sólo tiene voto en caso de empate.<sup>31</sup>

El Presidente cuenta con funcionarios subalternos, siendo los de rango inferior inmediato los que forman el gabinete. Estos miembros del gabinete son precisamente, los jefes de los departamentos ejecutivos, y son nombrados por el Presidente con la confirmación del Senado. El Presidente puede destituirlos en cualquier momento.

No debe confundirse este gabinete con el existente en países parlamentarios, ya que en el sistema presidencial los miembros del gabinete trabajan y aconsejan al presidente, pero las decisiones atañen esencialmente al Presidente, quien carga con plena responsabilidad política por toda la actividad de la administración central.<sup>32</sup>

30 En Bowie y Friedrich, *op.cit.*, p.106.

31 *Ibidem*, p.155

32 *Ibidem*.

También dentro del cuerpo administrativo a cargo del Poder Ejecutivo norteamericano, existe un gran número de agencias ejecutivas que sirven una función similar a la de los departamentos. También están subordinadas directa o indirectamente al Presidente y siguen la política enunciada por él, dentro de la legislación sancionada por el Congreso.

Aquí cabe señalar que también el Congreso ha establecido un gran número de agencias ejecutivas que en su mayor parte son independientes al control presidencial; estas son las comisiones reguladoras independientes encargadas de ciertas funciones ejecutivas, así como otras legislativas y judiciales. Los miembros de estas comisiones son nombrados por el Presidente aunque ratificados por el Congreso; no pueden ser removidos por el Presidente, y sus cargos duran un tiempo fijo.

La Constitución otorga al Presidente ciertos poderes legislativos expresos, como es el caso de convocar al Congreso a sesiones especiales o de vetar proyectos de ley. En el caso del veto, sin embargo, no se trata de un poder total puesto que los proyectos de ley se convierten en ley si son aprobados por segunda vez con una mayoría de dos tercios de ambas cámaras del Congreso. Además la eficacia de éste poder de veto se ve reducida en tanto que se aplica a proyectos de ley en su totalidad y no puede aplicarse sólo a ciertas cláusulas.<sup>33</sup>

En Estados Unidos el Presidente y los miembros de su gabinete no pueden ser miembros del Congreso; tampoco pueden presentar directamente proyectos de ley o participar en debates en los recintos de las Cámaras. La legislación presidencial, por lo tanto, debe ser introducida por los partidarios políticos del Presidente.<sup>34</sup>

Así pues, podemos decir que las principales atribuciones del Presidente de los Estados Unidos de América provienen de cinco fuentes:

---

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> A este respecto Bowie y Friedrich opinan: "La independencia del congreso y del Presidente y la consiguiente falta de cooperación entre ambos ha sido siempre tema de infinitas discusiones y propuestas", *op.cit.*, p.158.

- 1) Como jefe de la administración pública.
- 2) Como comandante en jefe de las fuerzas armadas.
- 3) Como conductor de las relaciones exteriores.
- 4) Como jefe de uno de los partidos políticos del país.
- 5) Como jefe de Estado. El Presidente tiene a su cargo la representación de la nación en asuntos externos y en asuntos internos.<sup>35</sup>

Por lo que toca al Poder Judicial norteamericano, es posible decir que este ha cobrado una importancia muy grande ya que es el órgano encargado de interpretar la ley, determinar su validez, así como de determinar el alcance de las atribuciones de todos los demás órganos que se encargan de ejercer el poder político. Estas funciones de la magistratura federal norteamericana, como ya analizamos, han despertado muchas críticas en el sentido de que la rama judicial tiene un poder que no le es propio, al convertirse en un verdadero vigilante del orden federal.

El éxito del sistema federal depende, en los Estados Unidos, tanto de la capacidad de los tribunales, como de la confianza pública que hay en ellos.

Si la facultad de la Corte para resolver sobre la constitucionalidad de las leyes fue establecida en 1803, en el caso Marbury v. Madison, unos años más tarde se hizo valer un poder similar respecto a la revisión de los fallos de las cortes estatales en el caso Martin v. Hunter<sup>36</sup>.

La atribución de estos poderes a la Corte ha sido aceptada por la práctica, y en la actualidad esta autoridad es una de las grandes fuerzas centralizadoras.

Sin embargo, las Cortes federales no pueden pronunciar opiniones consultivas, así como tampoco resolver cuestiones políticas; los estados miembros podrán obtener fallos sobre cuestiones constitucionales solamente en calidad de litigantes ordinarios.<sup>37</sup>

---

35 *Ibidem*, p.160.

36 *Ibidem*, p.225.

37 *Ibidem*, p.226, "...la Corte se adhiere en principio, y generalmente en la práctica, a la reglamentación que establece, que todo aquel que impugne una ley por inconstitucionalidad, debe probar que sus intereses legalmente protegidos están amenazados por la ley contra la cual se entabla la demanda."

La Constitución confiere ciertas categorías de jurisdicción a los tribunales federales. Una primera categoría que comprende los casos que surjan bajo la Constitución, leyes o tratados, y la segunda que incluye los casos entre ciudadanos de Estados diferentes, entre dos o más Estados, aquellos en que la nación es parte y casos de jurisdicción marítima.<sup>38</sup>

La mayoría de los casos que caen bajo la jurisdicción federal se entabla ante los tribunales federales de distrito, de los cuales hay por lo menos uno en cada Estado, y llegan a la Suprema Corte en su calidad de tribunal de apelación.

Existen, además, tribunales federales de apelación que se ubican entre los tribunales de distrito y la Suprema Corte. Existe un tribunal de apelaciones para cada uno de los diez circuitos judiciales, y uno para el distrito de Columbia (distrito federal).<sup>39</sup>

La Suprema Corte revisa los fallos de los tribunales de apelaciones en forma discrecional, según sea necesario resolver un conflicto entre los fallos o según se trate de cuestiones de importancia; existen casos que pueden ser apelados directamente desde el tribunal de distrito a la Suprema Corte, como aquellos fallos que consideren inconstitucional una ley del Congreso.<sup>40</sup>

Lo característico del sistema judicial norteamericano, es que, al mismo tiempo, en los Estados se encuentran los tribunales estatales que presentan su propia jerarquía de tribunales con jurisdicción originaria y jurisdicción de apelación. La jurisdicción federal a cargo de los tribunales federales es exclusiva y limita a los tribunales estatales de participar en los casos de quiebras, patentes y propiedad literaria, y en los casos de jurisdicción marítima y causas criminales en lo federal. En los demás casos que tengan origen la Constitución o las leyes

---

38 Artículo 3, sección 2, de la Constitución.

39 En Bowie y Friedrich, *op.cit.*, p.227.

40 "Como se puede ver, la función de la Suprema Corte en la jerarquía federal es, principalmente, para las apelaciones, teniendo además un gran control sobre los casos que se le presentan debido a su facultad de revisión discrecional (salvo en los casos de apelaciones directas desde los tribunales de distrito)", *ibidem*, p.227.

federales, los dos tipos de tribunales tienen jurisdicción concurrente.

Es muy importante mencionar que la apelación hecha ante la Suprema Corte, en casos de fallos de tribunales estatales, sólo es permitida una vez agotados los recursos jurisdiccionales de las entidades y cuando la decisión del tribunal superior estadual comprende una cuestión de derecho federal o constitucional.<sup>41</sup>

La Suprema Corte no tiene autoridad para decidir en cuestiones de interpretación o validez de una ley estadual sancionada de acuerdo a la constitución estadual. En dichas cuestiones, la decisión de la corte estadual es final y valedera.<sup>42</sup>

La autoridad que posee la Suprema Corte para revisar los fallos de los tribunales federales de apelación y de las supremas cortes estatales, provocan una interpretación uniforme de la legislación federal.

Por otro lado, gracias a la cláusula de plena fé y crédito, se ha establecido que las sentencias pronunciadas en un Estado deben ser reconocidas por los demás Estados.<sup>43</sup>

Por último, es importante mencionar que en Estados Unidos los jueces federales desempeñan cargos vitalicios y sólo pueden ser destituidos por imputación grave. Su remuneración es fijada por ley, y existen disposiciones legales sobre el retiro voluntario, al cual se recurre, por lo general, después de los setenta años.

Los nombramientos de los jueces son hechos por el Presidente con aprobación del Senado.

En lo referente a la estructura estatal cabe decir que la autonomía de los Estados miembros quedó claramente distinguida del concepto de soberanía después de la guerra Civil, cuando la Corte declaró que ningún Estado miembro tiene el derecho de separarse ni tiene el derecho de declarar inválido un acto del gobierno central.<sup>44</sup>

Los Estados miembros poseen la misma estructura gubernamental que el gobierno federal; cuentan con la división clásica de los

41 *Ibidem*.

42 *Ibidem*, p.228.

43 *Ibidem*, p.230.

44 En Orozco Henríquez, *Federalism...op.cit.*, Chapter II.

órganos del poder; la mayoría de los funcionarios son elegidos por voto popular y cuentan con un control absoluto sobre su sistema de gobierno.

Gran parte de su alto desarrollo, es debido a su autonomía financiera y que cuentan con un poder judicial propio, autónomo, que protege sus competencias frente a los abusos del poder central.

La situación política y social de los Estados Unidos se ha transformado grandemente desde la entrada en vigor de su Constitución.

Una creciente tendencia centralizadora ha modificado el panorama que existía al ser concebido el Estado federal en el siglo XVIII, lo que de ninguna manera implica que dicho sistema federal está en detrimento o deterioro. De manera breve es posible afirmar que tal circunstancia ha obedecido al desarrollo histórico que ha jugado Estados Unidos en el mundo.

La centralización en Estados Unidos ha obedecido a diversas circunstancias, dentro de las cuales se encuentran fundamentalmente:

-La adhesión de nuevos Estados, que implicó un mayor control para asegurar la unión.

-Las transformaciones económicas e industriales de los siglos XIX y XX, en donde la orientación y el control de la economía no pueden ser asumidos por los Estados.

-El desarrollo de la participación política de los ciudadanos y del papel de los partidos políticos.

-Las guerras en las que el país ha intervenido, que han acrecentado su espíritu nacionalista (aunque en las más recientes el efecto fué aparentemente al revés), así como también el desarrollo de sus intereses estratégicos y militares, destacando el período de la llamada guerra fría.

-El surgimiento y fortalecimiento de los medios de opinión pública.

-La necesidad a la que se ha enfrentado el Estado de proveer medios de seguridad y bienestar a toda la población.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Burdeau, *op.cit.*, p.302.

Es muy importante señalar que los Estados miembros, en la mayoría de los casos, lejos de oponerse a esta tendencia centralizadora han colaborado, incluso, en su fortalecimiento, puesto que mientras que un nivel mínimo de su autonomía ha quedado salvaguardado, el desarrollo e incremento de las facultades de los órganos centrales han significado el desarrollo de la Nación en su conjunto.

En virtud de las poderosas atribuciones que tiene la Suprema Corte norteamericana, ésta ha jugado un papel determinante en el desarrollo constitucional y político de Estados Unidos.

La Corte siempre ha buscado a través de sus sentencias, que prevalezca la concepción unionista sobre las tendencias que pudieran haber implicado la fragmentación del sistema federal. Este hecho se ha traducido en una creciente centralización de facultades del poder central.

"La Corte siempre ha rehusado restringir la competencia federal en relación con la conclusión de los tratados; no ha cesado de ampliar los poderes de policía del gobierno federal, para justificar la competencia federal; ha interpretado lo más ampliamente posible la noción de comercio entre los Estados; en la medida en que ha admitido su principio, ha reconocido en el gobierno federal el poder de legislar para el conjunto de la Unión, los trusts y las condiciones de trabajo."<sup>46</sup>

Para lograr estos objetivos, la Corte ha desarrollado ampliamente, a través de sus resoluciones, lo que se conoce como doctrina de poderes implícitos, ya que aun cuando el gobierno central está sujeto a la descripción expresa de sus facultades, existe una disposición constitucional que establece que el Congreso federal está facultado "para dictar las leyes necesarias y apropiadas para el ejercicio de los poderes antes mencionados y todas las demás facultades que la presente Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o a cualquier Secretaría o funcionario del mismo".<sup>47</sup>

<sup>46</sup> *Ibidem*, p.294.

<sup>47</sup> Se trata de la cláusula 18, del artículo 1, sección 8, y la doctrina es conocida como "necessary and proper clause", en Engdahl, David, Constitutional Federalism, p.16.

Un claro ejemplo de cómo se ha utilizado la interpretación constitucional para ampliar las facultades del Congreso, fue el caso Mc.Culloch v. Maryland, en donde la Corte autorizó a aquél a establecer un banco nacional, como medida implícita y necesaria que se desprende de la facultad federal de regular el comercio.<sup>48</sup> De la misma manera, la administración a cargo del ejecutivo federal ha visto crecer sus atribuciones y campo de acción, como resultado del incremento de competencias legislativas federales. Un claro ejemplo de la necesidad de ampliar las facultades federales lo constituyó el caso específico del "New Deal", en donde se ampliaron las facultades federales para mitigar los desastrosos efectos económicos producidos por la depresión (facultades de control de comercio e industria, de control y supervisión del desempleo, así como en los campos relativos a la seguridad social).

Ante este fenómeno centralizador, Burdeau afirma, muy certeramente, que lo que ha desaparecido es una cierta forma jurídica de federalismo, pero que políticamente los Estados miembros siguen siendo las mismas colectividades descentralizadas que sustentan la organización federal. Son ellos "las fuentes de voluntad política del pueblo americano."<sup>49</sup>

No se trata de concebir al Estado federal desarrollado como un Estado fragmentado en unidades fuertes, sino al contrario, la centralización es consecuencia, hasta cierto punto, en Estados Unidos, del buen funcionamiento de las partes integrantes.

La tendencia hacia el fortalecimiento del poder central es natural en todo Estado y esto lo vemos en Estados Unidos desde sus primeras etapas, a través de las resoluciones de la Suprema Corte, en donde se resolvió a favor de la cláusulas implícitas del poder federal y más tarde específicamente en favor de la cláusula comercial ante la necesidad de controlar la actividad mercantil.

La tendencia centralizadora, siempre y cuando respete ciertos límites de la descentralización política, no debe ser motivo de

---

<sup>48</sup> *Ibidem*, p.24.

<sup>49</sup> Burdeau, *op.cit.*, p.303.



temor puesto que obedece a circunstancias favorables de evolución hacia la unidad nacional.<sup>50</sup>

Los diversos acontecimientos que se han presentado en la historia de Estados Unidos, acrecentando el poder federal, son una muestra de este tipo de evolución natural. Lo que debe verse no es un retroceso de la organización federal, sino una nueva concepción del federalismo que esté de acuerdo con las nuevas condiciones de vida.

El federalismo moderno de Estados Unidos se caracteriza, cada vez más, por la interdependencia y cooperación entre los órganos federales y los de los Estados miembros.

Los nexos cooperativos desempeñan en Estados Unidos un papel fundamental para el desarrollo económico del país. Esta cooperación se produce particularmente en las casos de subsidios federales para ayudar a la realización de proyectos locales.<sup>51</sup>

Zippelius explica que el federalismo norteamericano ha cambiado muchas de sus bases originales, y cita como ejemplo el importante papel de los partidos políticos en esta moderna concepción del federalismo norteamericano. Estos no poseen estructuras centrales, sino que son organizaciones altamente descentralizadas y encuadradas regionalmente, lo que produce una gran interdependencia de los intereses y aspiraciones regionales con la política federal, pues los miembros del Congreso se encuentran estrechamente ligados con los intereses particulares de sus regiones, a los que deben respetar y tratar de incorporar a la política federal si desean ser reelegidos.<sup>52</sup>

Como consecuencia de lo anterior, el Senado en la actualidad no es un representante directo de los intereses estatales según su concepción original, pero sigue vinculado a los intereses regionales en virtud de la descentralización de los partidos políticos norteamericanos.

La organización federal norteamericana de la actualidad es un ejemplo de cómo las instituciones políticas se adaptan y

50 En Zippelius, *op.cit.*, p.434.

51 *Ibidem.*

52 *Ibidem.*

funcionan conforme a las circunstancias de cada Estado en lo particular.

El éxito del federalismo norteamericano influyó, sin duda alguna, en el establecimiento de muchas otras organizaciones federales, pero lo que no deja de ser alarmante es que aún sigue influyendo en el desarrollo de muchas de estas organizaciones, principalmente en los países en vías de desarrollo.

Cuando un país ha adoptado principios o instituciones políticas que le son ajenas, debe de buscar la adecuación de éstas con su propia realidad, en lugar de desperdiciar esfuerzos en la imposible tarea de cambiar su realidad para acomodarla a las instituciones.

Al ser establecido, el modelo norteamericano fue copiado por numerosas naciones. Algunas de estas lograron adaptarlo a sus sistemas políticos y alcanzar resultados muy favorables en lapsos relativamente cortos.

Estos fueron los casos de Canadá, Alemania o Suiza, por mencionar los más relevantes.<sup>53</sup>

El desarrollo de un federalismo, a la manera de los países más industrializados y de una mayor evolución política, no ha sido posible en las naciones latinoamericanas, lo que no significa que haya fracasado.

La forma de organización del Estado no es sino uno de los elementos que lo constituyen para cumplir con sus finalidades. Existen muchos otros factores y circunstancias que determinan el grado de evolución de un país determinado.

Mientras que en otros países existe toda una serie de factores como son la conciencia y el desarrollo político de la sociedad, así como una tradición democrática, la historia en Latinoamérica

---

<sup>53</sup> Dicey, *op.cit.*, p.604, así como la obra ya citada de Bowie y Friedrich, en la que se dedican a realizar estudios comparativos entre los sistemas federales de Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos y Suiza. Cabe destacar el interesante caso de Suiza, por representar éste la más clara manifestación de un Estado que adoptó el sistema federal bajo sus propias condiciones. Dentro de las diferencias principales que guarda con la organización norteamericana caben mencionar, junto con el elemento geográfico, principalmente la forma en que están organizados los poderes públicos (Asamblea, Consejo y Tribunal).

ha sido más tortuosa en los intentos de encontrar las mejores fórmulas de gobierno y sociedad.

En la mayor parte de las ocasiones, ha sido una lucha por consolidar el poder político, sin que realmente se haya tenido oportunidad de organizarlo.

El sistema federal, a pesar de todo, ha cumplido con finalidades concretas al organizar, aunque sea de una manera propia (considerada por algunos como rudimentaria), al poder político de los Estados latinoamericanos que lo han adoptado.

El constante uso de figuras constitucionales de tipo extraordinario, previstas para casos de emergencia, como sucede con la intervención federal, encuentra como explicación las dificultades con las que se han encontrado los jóvenes Estados latinoamericanos para asegurar el control político y para intentar fórmulas de organización más evolucionadas.

La organización federal ha sido considerada como el modelo más avanzado de organización política para ciertos Estados, de ahí su dificultad al tratar establecerla en países que todavía están en procesos de consolidación de sus estructuras sociales.

Hay que recordar, por obvio que parezca, que las naciones latinoamericanas no pasaron toda la etapa de Estados nacionales y monárquicos, en donde el poder político se consolidó y ubica en la unidad estatal, ni mucho menos cuentan con los siglos de historia y tradiciones europeas. Se trata de naciones jóvenes, que surgen de mezclas culturales, y ahí su diferencia fundamental con los Estados Unidos (en donde más bien se trató de una trasposición de la civilización europea en tierras americanas), y que brincan de sistemas de tutelaje colonial a la forma más evolucionada de organización representada en la forma del Estado constitucional.

A tan sólo una década del siglo XXI, las naciones latinoamericanas sólo tienen dos caminos que transitar: o continúan por el camino del autoritarismo y la dependencia, en donde es imposible que exista la democracia y la justicia, o aceptan el gran reto que implica el revitalizar a sus sistemas políticos, estableciendo formas creativas e innovadoras de

organización, de acuerdo con sus propias realidades. No se trata de cambiar la naturaleza de las instituciones constitucionales, sino de buscar que funcionen de manera efectiva.

La organización federal, al igual que muchas instituciones constitucionales, pudieron ser un día productos de imitaciones. Hoy en día, constituyen una realidad que debe ser puesta a andar; deben ser explotadas u optimizadas al máximo, a través de su adaptación integral, para que cumplan con las finalidades que cada Estado en lo particular persigue.

En el caso de México, la organización federal otorga en la actualidad, la posibilidad de transformación política y económica que la sociedad reclama. Este es el tema a desarrollar en la segunda parte del presente estudio.

El éxito de la organización federal, la ha convertido en un modelo de organización inclusive internacional.<sup>54</sup>

Ante la intensificación de los vínculos e interdependencias económicos a nivel mundial, ha surgido la necesidad de encontrar los mecanismos que equilibren los intereses de las naciones y que den forma al orden jurídico internacional. Sólo así es posible pensar en la verdadera coordinación y defensa de intereses comunes.

De la transformación que vive la estructura del mundo se deriva la necesidad de adaptar el sistema jurídico a una situación que es absolutamente nueva.

El esquema federativo ha sido utilizado como el modelo que permite avanzar hacia este ideal internacional.<sup>55</sup>

A través de este esquema es posible concebir a una pluralidad de unidades políticas que integran un orden institucionalizado.

Por supuesto que en la actualidad no es posible concebir una organización federal internacional, pero sí las bases y objetivos que debería tener una organización de esta naturaleza,

---

54 La idea de una organización federal mundial o al menos internacional, ha tenido gran auge en la mayor parte de los especialistas europeos, Burdeau, *op.cit.*, p.428. Por supuesto que existen opiniones que lejos de considerar exitoso al federalismo, lo consideran en retroceso, como es el caso de Loewenstein, 55 Zippelius, *op.cit.*, p.401.

como una meta de constitución de la comunidad internacional. Para algunos autores se trata de sucesivas etapas en el proceso de integración internacional.<sup>56</sup>

Lo que sí es una realidad en la actualidad, que hay que tomar en cuenta al estudiar las formas de organización de los Estados, es el continuo crecimiento de vínculos entre las naciones, que día con día precisan de mayores instrumentos de coordinación y funcionamiento cooperativo.

Para Burdeau la búsqueda de formas de organización internacional es una exigencia que surge por la incapacidad de los Estados de dar respuesta total a las carencias humanas. No es posible abolir la miseria, establecer una igualdad de oportunidades y dar empleo a todos dentro de las fronteras nacionales, si no se cuenta con el marco internacional que lo posibilite. "Como principio de organización internacional, el federalismo se justifica porque es el único procedimiento susceptible de permitir la expresión de una idea de derecho internacional."<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> *Ibidem*, p.410 " No existen fronteras nítidas entre las diversas etapas de la integración interestatal, sino un continuum que va desde la formas más laxas de las organizaciones internacionales, pasando por organismos supranacionales más rígidos y las confederaciones de Estados, los Estados federales." <sup>57</sup> Ver Burdeau, *op.cit.*, p.409. Para el autor, a través de la idea federal puede pensarse en la posibilidad de establecer una autoridad internacional que se funde en normas internacionales. Es esta la primera condición para una organización de esta naturaleza; un poder que tenga competencia para tomar decisiones obligatorias, por restringido que sea el campo en un primer momento. Esta autoridad deberá basarse en la participación y autonomía de todos los integrantes, tanto para la composición de los órganos multinacionales, como para la formación y toma de decisiones.

## SEGUNDA PARTE

### EL ESTADO FEDERAL MEXICANO HACIA 1990

"Una gran revolución democrática se palpa entre nosotros. Todos la ven; pero no todos la juzgan de la misma manera. Unos la consideran como una cosa nueva y, tomándola por un accidente, creen poder detenerla todavía; mientras otros la juzgan indestructible porque les parece el hecho más continuo, el más antiguo y el más permanente que se conoce en la historia."  
Alexis de Tocqueville

#### I. Revisión histórica del federalismo mexicano.

Para comprender en toda su amplitud el funcionamiento y la estructura de la organización federal mexicana es preciso referirse al momento de su establecimiento y a su evolución histórica.

Mario de la Cueva afirma que el federalismo mexicano es un producto natural de la dialéctica de la historia. El federalismo es, según el eminente constitucionalista mexicano, una síntesis histórica entre el sentimiento nacional que quería la unidad del pueblo y el amor a la libertad, que anhelaba un gobierno propio y fundado en los principios de la democracia.<sup>1</sup>

Por lo que se refiere al surgimiento del Estado federal mexicano, cabe mencionar que casi con la misma frecuencia con la que los constitucionalistas analizan la organización federal los estudiosos del derecho constitucional y particularmente de la historia constitucional mexicana, suelen centrar su atención en el momento en que la organización federal es adoptada en nuestro país bajo la consideración de que se trata de un momento fundamental sobre el que depende la eficacia actual del sistema federal. Numerosos estudios al referirse al proceso histórico del

<sup>1</sup> En el estudio sobre el constitucionalismo mexicano Cueva, Mario de la, "La Constitución política", en México, 50 años de revolución, tomo III-La Política, p.9.

federalismo, toman partido en la discusión sobre la conveniencia y justificación de la implantación de la institución en cuestión. En el inciso siguiente se exponen algunas ideas sobre el establecimiento del sistema federal en México, buscando tan sólo encontrar los elementos que ayudan a comprender la organización federal actual, es decir, buscando sólo una utilidad de tipo histórico. Buscar argumentos que justifiquen o nieguen al sistema federal actual, desde un punto de vista práctico, resulta inútil e infructuoso, puesto que la organización federal hoy en día, es una realidad concreta que cuenta con una fuerte tradición en nuestro país.

Si bien el surgimiento del Estado federal es una cuestión de importancia considerable para entender la evolución política y constitucional del Estado Mexicano, hoy en día el federalismo mexicano es el producto de una idea y una realidad que se confrontan.<sup>2</sup>

Hay que tener presente que la idea federal en nuestro país tiene ya una historia tan larga como nuestra vida de nación independiente. Se trata de un proceso histórico que ha transitado por diversas vertientes.<sup>3</sup>

El principal motivo por el que la organización federal se convirtió en una idea tan polémica se halla en que durante el siglo XIX no sólo fue una organización específica del Estado, sino que se convirtió en bandera de lucha política, que representaba los proyectos políticos de nación que tenían las principales corrientes ideológicas que se disputaban el poder; a la organización federal se le atribuyeron todos los logros y todos las fallas de los gobernantes liberales.

Emilio Rabasa, una de las mentes más brillantes que se han ocupado del estudio de la evolución política de nuestro país, señaló en relación con la organización federal:

"Las objeciones que se han hecho a la adopción del sistema federal en México han sido poco reflexionadas y descansan en supuestos erróneos, referidos al origen de nuestra organización

<sup>2</sup> Carpizo, "Sistema federal mexicano"...*op.cit.*, p.87.

<sup>3</sup> Véase La Pégola, *op.cit.*, p.22.

nacional. Cuando se presentan hechos en demostración de nuestra incapacidad para el federalismo, no se repara en que los mismos podrían probar nuestra ineptitud para la democracia, cualquiera que sea el régimen que se adopte."<sup>4</sup>

En efecto, existen numerosas opiniones en contra de la organización federal en México, que se explican en gran parte como manifestación de la inconformidad con la organización nacional. Este hecho es muy importante, pues en México la organización federal es precisamente la organización nacional, no una mera figura jurídica que puede ser cambiada por simple reforma legislativa.

Por lo tanto, la evolución histórica del Estado mexicano ha sido la misma de la organización federal mexicana. Esto se demuestra claramente al momento en que surge el Estado mexicano que es el momento en que surge la organización federal; la historia de México es la historia del federalismo mexicano.

El Estado federal mexicano, por redundante que parezca la aclaración, es México. El sistema federal es una parte de la Constitución mexicana y no refiriéndonos sólo al texto constitucional; es una de las decisiones políticas fundamentales de nuestra Nación.<sup>5</sup> Negar la existencia del sistema federal en México, por sui-generis que éste sea, equivale a ignorar la forma de organización del país, que no es otra cosa que ignorar la historia política mexicana, ignorar la realidad geográfica y cultural, la supremacía constitucional, las formas en que se ejerce el poder político, así como ignorar la estructura y funcionamiento de los órganos que lo ejercen.

Es por esto que resulta de suma importancia rescatar todos aquellos elementos que se relacionan con la trayectoria histórica de la institución, los cuales existieron aún en los momentos de más arraigado centralismo y conservadurismo.

Desde la época prehispánica, la colonia y a lo largo de la vida independiente, la diversidad regional siempre ha existido y es

---

<sup>4</sup> En Rabasa, Emilio, La Constitución y la dictadura, p.73.

<sup>5</sup> Carpizo, La Constitución mexicana de 1917, op.cit., p.134 y 135.



por ello que el federalismo, concebido como una forma de organización del poder político que respeta y garantiza dicha diversidad, nunca pudo ser eliminada de la realidad política del país, aunque sí muchas veces del texto constitucional.

La diversidad geográfica, étnica, ideológica y cultural es la fuente de un pluralismo social y político que existe a lo largo del territorio nacional, y constituye una realidad que ha sido reconocida durante el siglo XX por la mayor parte de la sociedad (si bien quedó asentada constitucionalmente desde 1857). Esta realidad se ha enfrentado a numerosas dificultades, siendo algunas de ellas de compleja naturaleza y comprensión.

La mayor dificultad a la que se ha enfrentado el sistema federal, ha sido una creciente tendencia centralizadora, que surgió debido a la necesidad por parte de los gobiernos en turno, de contar con un fuerte control político sobre todo el territorio nacional que les permitiera llevar a cabo las tareas que la Constitución determinó como metas a cumplir; la centralización fue, generalmente, el único camino viable para lograr la consecución de metas sociales.

A pesar de la centralización, la diversidad y la pluralidad siempre han subsistido, así como también su reconocimiento como parte integral del Estado mexicano.<sup>6</sup> En ocasiones, los representantes de dicha diversidad se resisten a tener límites, los cuales son igualmente indispensables para mantener la unidad nacional.

La organización federal es la institución que el pueblo mexicano estableció y ha mantenido a lo largo de los años para cumplir con ambas finalidades, tanto la autonomía y diversidad de las entidades federativas, como la unidad nacional; es un equilibrio indispensable en la concepción de un sistema democrático

---

<sup>6</sup> En este sentido el autor norteamericano August O. Spain, señala que a pesar de la centralización, hay suficientes evidencias que la autonomía federal de las entidades federativas persiste, "Mexican Federalism Revisited" en Western Political Quarterly, p. 631.

En el régimen federal se basa todo nuestro sistema jurídico, político y económico. Sus relaciones con las ramas del poder y con las instituciones determinan el funcionamiento del gobierno. "El régimen federal en México es uno de los pilares de todo el orden jurídico, es parte esencial de nuestro sistema, sigue siendo una idea fuerza que se identifica con el principio de libertad."<sup>7</sup>

La organización federal, al igual que toda la estructura constitucional, ha llevado mucho tiempo para consolidarse en la sociedad y convertirse en una institución eficaz y funcional.

Por todo lo mencionado, resulta esencial el estudio histórico del federalismo mexicano, formal y materialmente, para entender su importancia y finalidad, que no es sino una de las finalidades del pueblo mexicano expresadas en nuestra Constitución: el ejercicio de la libertad y de los derechos democráticamente expresados.

El Estado federal mexicano, sigue en el camino de su perfeccionamiento.

#### A. El surgimiento del federalismo en México.

El surgimiento de la organización federal en nuestro país es una cuestión de importancia considerable para entender la evolución política y constitucional del Estado mexicano.

Para analizar de manera completa el surgimiento del sistema federal en México, esta sección consta de tres partes; en primer término se hace una referencia al significado de este acontecimiento por considerar que se trata de una premisa fundamental para lograr una mejor comprensión del mismo; en segundo lugar, se hace un breve recorrido de los hechos históricos, y finalmente se analizan detenidamente cada uno de los factores que lo propiciaron.

Coincidimos con la idea de que el surgimiento del sistema federal en México respondió a una necesidad. Fue la forma natural que encontró el país para unir a las diversas partes que lo

<sup>7</sup> Ver Carpizo, "Sistema...", *op.cit.*, p.88.

constituían y para formar con ellas una organización de gobierno.<sup>8</sup>

En efecto, en el surgimiento de la organización federal mexicana se encuentra la problemática a la que se enfrentó la joven nación recién independiente, consistente en formar un gobierno, más que la mera intención de inventar o buscar instituciones que entonces estuvieran de moda.

De esta manera, en la Constitución de 1824, primera Constitución creada por el pueblo mexicano, la cuestión fundamental consistió en crear las bases de gobierno del nuevo Estado. Es muy importante tener presente este hecho, pues la primera finalidad a resolver era buscar una manera efectiva de concentrar el poder político necesario para gobernar, y una vez logrado este objetivo, era posible pensar en las formas de limitar el poder, una vez consolidado en la forma de un gobierno nacional. En otras palabras, el verdadero problema durante ese período no radicaba en crear los mecanismos de control y límites al poder sino de crear organizaciones.<sup>9</sup>

El sistema federal en México, no surgió como una forma de limitar el poder político, sino que fue la primera forma que adoptó el poder político del Estado. Con mucha razón Carpizo, usando el juego de palabras de Fray Servando Teresa de Mier, quien se pronunciaba en contra de un acentuado federalismo diciendo que desuniría lo que estaba unido, sostiene que el sistema federal sirvió para unir lo que se estaba desunido (refiriéndose a provincias que amenazaban con separarse, como veremos a continuación).

Ya Madison advertía en "El Federalista":

"Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres, la gran dificultad estriba en esto:

<sup>8</sup> En Carpizo, Federalismo..., op.cit., p.26.

<sup>9</sup> Véase a Huntington, Samuel P., Political Order in Changing Societies, p.7, quien afirma "Authority has to exist before it can be limited" (la autoridad debe de existir antes de que pueda ser limitada) p.8.

primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; y luego obligarlo a que se regule a sí mismo."<sup>10</sup>

Se trata de un hecho cuyas consecuencias son de vital importancia para entender el proceso de evolución del sistema federal y de muchas de las instituciones constitucionales. Durante muchos años en la historia del Estado mexicano, el poder público, antes de poner en funcionamiento cabal a muchas instituciones, así como garantizar todos los derechos y libertades consignadas constitucionalmente, se vio forzado a concentrar el poder político para ejercer un control sobre la nación gobernada. La sociedad ha aprendido lentamente las ventajas de vivir gobernada por las leyes, así como hacerlas y cumplirlas. La mayoría de los gobiernos de la Nación, antes de pensar en limitar el poder que debían ejercer, se veían precisados a concentrarlo para controlar a los múltiples grupos que lo disputaban.

Para entender la forma en que se adopta la organización federal, es necesario analizar las condiciones en que se forjó el movimiento de independencia.

Fueron varios los factores que aceleraron la formación del Estado mexicano, según lo señala el historiador Ernesto de la Torre Villar, todos ellos surgidos como consecuencia de la política borbónica en la Nueva España.<sup>11</sup>

En primer lugar la expulsión de los jesuitas tuvo repercusiones de importancia en el desarrollo cultural y educativo, así como en el propio equilibrio político del norte de México, en donde tenían a su cargo numerosas funciones de asistencia civil.

Otro factor fue la implantación del régimen de Intendencias, que provocó que la administración económica se rigorizara, ya que los intendentes trataron de obtener mayores recursos de las ramas económicas y presionaron con tal fin a los diversos productores. Cabe señalar que las intendencias se convirtieron en regiones de economía autosuficiente, centros de poder político y

---

<sup>10</sup> Cfr., en Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J. El federalista, número 51, p.220.

<sup>11</sup> Ver Torre Villar, Ernesto de la, "El origen del Estado mexicano", en La formación del Estado mexicano, p.59.

administrativo que favorecieron la autonomía de las provincias y consecuentemente el surgimiento del Estado federal.

Asimismo, la creación de un ejercito novohispano dio a los habitantes de la Nueva España una sensación de fuerza propia que nunca habían experimentado; contaban con fuerza militar distinta a la de España.

Un factor más eran las nuevas ideas que fomentaban el comercio libre y que desplazaron, naturalmente, a mercaderes peninsulares, surgiendo en su lugar ricos criollos que se dedicaban a las diversas actividades económicas.

Por último, pero de gran importancia, fueron las revoluciones francesa y norteamericana, y el advenimiento de Napoleón en España, que cambiaron la mentalidad de los habitantes de la Nueva España.<sup>12</sup>

Así, toda esta mezcla de circunstancias e ideas, crearon las condiciones indispensables para que se presentara un antagonismo claro entre España y la Nueva España, y se produjera un impulso para la creación de un Estado independiente.

En México, se manifestó el deseo de constituir un Estado propio ajeno al español desde 1808, en que se conoció que los reyes habían abdicado ante Bonaparte y que el pueblo español se rebelaba en contra de los franceses. Es así cuando en el Cabildo de la ciudad de México se escucha el discurso de Francisco Azcárate en favor de la soberanía en donde argumentaba que ésta recaía en todo el reino, por haber desaparecido la legítima corona (la gramática corresponde al original):

"Por su ausiencia ó impedimento recide la soberanía representada en todo el Reyno, y las claces que lo forman, y con mas particularidad en los Tribunales superiores que lo gobiernan, adminsitran justicia, y en los cuerpos que llevan la voz pública,

---

12 "La difusión del pensamiento de Rousseau, Montesquieu y de las declaraciones de los derechos humanos hechas en Norteamérica y en Francia, representaron los fundamentos de un programa de acción política para los criollos", *Ibidem*, p.61.

que la conservan intacta, la defenderan y sostendrán con energía como un depósito sagrado."13

Poco a poco el número de criollos sublevados aumentaba, y para el año de 1810, el grupo insurgente consistía en un numeroso grupo de eclesiásticos, licenciados, militares, funcionarios de la administración colonial, comerciantes y fuertes núcleos populares.

Como es bien conocido, Miguel Hidalgo es el primero en rebelarse abiertamente, propugnando por el disfrute de los derechos fundamentales que debían de ser consignados en una Constitución.14

Posteriormente y con una claridad mucho mayor, fueron los "Elementos constitucionales" y los "Sentimientos de la Nación" de Rayón y Morelos, respectivamente.15

En 1813 se promulga la "Declaración de Independencia" en donde ya se exponían los principios para organizar un nuevo Estado.

En Apatzingán, Morelos promulga el "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana", primer intento por establecer una Constitución nacional. Por primera vez se manifiesta la idea en México, de que los pueblos no deben ser gobernados por hombres, sino por leyes.16

Tuvieron que pasar ocho años más de lucha, hasta que de manera por demás hábil, un militar, Agustín de Iturbide, aprovecha un momento de desgaste de los grupos en pugna y reúne a los representantes de los principales bandos; atrajo a los principales insurgentes (Guerrero, Rayón, Victoria, Ascencio), a los criollos que los combatían y por último se reunió con el virrey liberal Juan de O'Donojú; logró la celebración de un pacto que aparentemente a todos resultaba atractivo, pues en él se consignaba la independencia de México y se ofrecía el trono

---

13 Cfr. en el "Acta del Ayuntamiento de México", signada el nueve de julio de 1908, en Tena Ramírez, Felipe, Leyes fundamentales de México, p.14.

14 Ver Torre Villar, Ernesto de la, op.cit., p.64.

15 En Tena Ramírez, op.cit., p.23-31.

16 Ver Cueva, Mario de la, "La Constitución política", op.cit., p.5.

al propio monarca Fernando VII o a un miembro de su familia y, en caso de no poderse hacer esto, a un mexicano.<sup>17</sup>

La clave para lograr estos Tratados, fue el unir a los diferentes grupos de la sociedad mexicana.

Con la firma de los Tratados de Córdova se consolida la independencia de México, y con ello la posibilidad de constituir un país libre y soberano.

El primer gobierno que se estableció, de manera temporal, fue una Junta Provisional Gubernativa, de acuerdo con el artículo 7 de los Tratados, en donde todas las diputaciones provinciales, que hasta entonces sólo mantenían nexos con el gobierno de Madrid, enviaron representantes para que se formara un congreso constituyente y se resolviera el problema de organización política del país.

Cuando llega la noticia de que la Corona española desconocía los Tratados de Independencia, Iturbide precipita las cosas y sus facciones lo proclaman emperador, y manda apresar a varios diputados.

El descontento no se hace esperar y varias diputaciones provinciales se unen al Plan de Casa Mata que tiene como objetivos el deponer a Iturbide y el convocar a un nuevo congreso constituyente.

Este Plan es el primer reconocimiento formal de los acuerdos de independencia, pero sobre todo la primera manifestación de la autodeterminación de las provincias, las cuales una vez que Iturbide huye se comienzan a organizar en cuerpos o juntas gubernativas autónomas, amenazando separarse si el primer congreso, entonces vuelto a reunir, no convoca a uno nuevo constituyente.

Finalmente, el primer congreso se disuelve, no sin antes expedir la convocatoria a un nuevo congreso constituyente y el "Voto por la forma de República federada".

El nuevo congreso constituyente reunido el 5 de noviembre de 1823, fue el órgano que expidió el Acta Constitutiva de la Nación

---

<sup>17</sup> En Torre Villar, *op.cit.*, p.67, así como en el artículo 3 de los tratados, en Tena Ramírez, F., *op.cit.*, p.116.

mexicana, en enero de 1824, la que en su artículo 5 adoptó la forma de gobierno federal y en el 7 enumeró los Estados de la federación.<sup>18</sup>

Todo este proceso vio su culminación el 4 de octubre de 1824 cuando se firmó la Constitución de 1824 que ratificó el régimen federal y que estuvo vigente hasta 1835.

Una vez hecho el recorrido fáctico, es necesario pasar al análisis detenido de los elementos que motivan el surgimiento de la organización federal.

Jesús Reyes Heróles sostiene que en la gestación del federalismo mexicano hubo tres "erres": Recepción de las ideas de la Ilustración europea, Recepción del modelo jurídico norteamericano y Realidades nacionales.<sup>19</sup>

Aun estando de acuerdo con lo anterior, es necesario aclarar que estos tres elementos no se presentaron de manera aislada e independiente, sino que, como es posible inferir, se presenta una compleja mezcla de las influencias ideológicas en los hechos concretos.

De esta manera, el pensamiento de la Ilustración influyó mucho más de lo que generalmente se considera. La influencia que recibió la joven Nación mexicana del pensamiento Ilustrado llegó por varios caminos, por vía directa, por vía de las instituciones norteamericanas, y por vía de la Constitución de Cádiz.

La escolástica española y el iusnaturalismo son dos corrientes que se encuentran en el Decreto de Apatzingán así como en los debates de los primeros constituyentes mexicanos.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Ibidem, p.154.

<sup>19</sup> Véase el magnífico estudio de Reyes Heróles, Jesús, "Federalismo y centralismo", en México, historia y política, p.151, si bien cabe aclarar que para efectos de nuestra exposición hemos cambiado el orden de las tres "erres".

<sup>20</sup> Ver Carrillo Prieto, Ignacio, La ideología jurídica en la Constitución del Estado mexicano, 1812-1824, p.177. En este mismo sentido el autor señala que la influencia del pensamiento ilustrado se reflejó a veces con mayor intensidad en las Constituciones de los Estados miembros de 1824, al plasmar Declaraciones de derechos fundamentales, revitalizando las ideas de libertad, democracia y justicia entre los hombres.



Es precisamente en lo debates de los constituyentes de 1824 en donde se encuentran datos del conocimiento de las ideas de Montesquieu y de Rousseau, así como de las descripciones de Sismondi sobre la realidad suiza.<sup>21</sup>

Por lo que toca a la influencia norteamericana, resulta necesario proyectarse la imagen del panorama internacional que existía en la segunda década del siglo XIX para comprender el porqué el modelo estatal norteamericano tuvo tanta influencia en los movimientos latinoamericanos de independencia.

México se encontraba ante la necesidad de crear su propio Estado así como sus estructuras gubernamentales, lo que implicaba un cambio drástico en la posición de la nueva nación; por primera vez tenía que ser gobernante y no gobernada.<sup>22</sup>

En Europa los sistemas absolutistas habían entrado a su fase de mayor endurecimiento, y la población del nuevo país mexicano buscaba una salida distinta a las monarquías absolutas. Los modelos más llamativos por hacer realidad las ideas de libertad eran Inglaterra y los Estados Unidos, siendo la primera una monarquía parlamentaria. El centralismo se asociaba con absolutismo, mientras que el federalismo se presentaba como una solución ideal para las condiciones de la joven república.<sup>23</sup>

A este respecto, resulta de suma importancia precisar nuevamente la forma en que el Estado federal norteamericano sirvió de modelo para el sistema de organización mexicana y en general de diversos países latinoamericanos.

Nunca una institución podrá ser trasplantada de manera idéntica de un país a otro, puesto que siempre existirán condiciones y características que necesariamente implican una adaptación de dichas instituciones, más aún cuando se trata de instituciones que provienen de sociedades más avanzadas. Son de tal magnitud las diferencias entre una y otra institución que incluso podríamos afirmar que se trata de instituciones distintas, pues

---

21 Cfr. Reyes Heróles, Jesús, El liberalismo mexicano, Tomo I- "Los orígenes", pp.419 en adelante.

22 Ver Cueva, Mario de la, "La Constitución del 5 de febrero de 1857" en El constitucionalismo a mediados del siglo XIX, p.1241.

23 Ibidem.

de ninguna manera es equiparable el comportamiento entre dos sociedades, mucho menos entre una avanzada y otra en desarrollo.

"Por consiguiente, reconocer que en México las instituciones políticas y jurídicas euroamericanas han desempeñado un papel apropiado a nuestra realidad no significa que en ella se han superpuesto mecánicamente, sino que se han amoldado y superado en relación directa con sus exigencias".<sup>24</sup>

Como ya mencionamos anteriormente, si el sistema federal en México no funcionó, durante varios años, no se debió al haber tenido un modelo a seguir, sino a razones mucho más profundas, debido a toda la evolución de la conciencia y prácticas de gobernar y ser gobernado. Claro está que los constituyentes mexicanos, al igual que los constituyentes de todas las épocas y lugares, acertaron en algunas cosas y erraron en otras.

Toca ahora pasar al análisis de las realidades nacionales.

Reyes Heróles afirma, con razón, que fue la clase media provinciana, la que dentro de su estratificación social, impuso con el apoyo de las masas, el federalismo. Este hecho es reafirmado por las opiniones de dos célebres personajes de esa época: Lorenzo de Zavala y Lucas Alamán.

Para Zavala "el interés de la clase media, era obtener el poder y los medios de dominar", mientras que para Alamán fue un hecho inevitable, pues no se podía transigir en ese aspecto con la provincias.<sup>25</sup>

Efectivamente, las provincias fueron un hecho decisivo en la conformación de la nueva estructura de gobierno. La influencia española en este aspecto, fue de trascendental significación, pues las provincias existían como entidades hasta cierto grado autónomas, en razón de la organización política española.

Nettie Lee Benson explica cómo el sistema federal mexicano tuvo bases sólidas para su implantación, debido a esta organización española. Cuando se implanta el federalismo en México, éste era la única solución para que el país no se fragmentara en pequeñas

---

<sup>24</sup> Ver Córdova, Arnaldo, La formación del poder político en México, p.47.

<sup>25</sup> Cfr., en Reyes Heróles, Jesús, El liberalismo..., op.cit., Tomo I, p.360.

repúblicas, tal y como ocurrió con varios países centroamericanos.<sup>26</sup>

La diversidad regional existía incluso desde la época prehispánica, pero fue al final de la conquista que lo que ahora comprende al territorio nacional fue dividido en catorce divisiones políticas, las cuales fueron reconocidas por la costumbre y el derecho, recibiendo la designación genérica de provincias.<sup>27</sup>

Cada una de estas provincias, tal y como lo describiría Alejandro de Humboldt, estaba constituida por poblaciones, con costumbres y tradiciones muy distintas en relación con las existentes en otras provincias.<sup>28</sup>

Por otra parte, la organización gubernativa recaía en las Audiencias, las que a su vez estaban compuestas por Comandancias Generales e Intendencias.

Fueron las Cortes españolas de 1810, las que dieron impulso fuerte al desarrollo de estas provincias, puesto que desde la

---

26 Véase a Lee Benson, Nettie, "La aportación de España al federalismo mexicano", en Revista de la Facultad de Derecho de México, p.139.

27 En este sentido véase también a O'Gorman, Edmundo, Historia de las divisiones territoriales de México, p.13. De acuerdo con estos autores, las primeras provincias de la Nueva España fueron:

- 1) Reino de la Nueva España. Comprendía las provincias de México, Tlaxcala, Puebla, Oaxaca y Michoacán.
- 2) Reino de la Nueva Galicia. Comprendía las provincias de Jalisco o Nueva Galicia, Zacatecas y Colima.
- 3) Gobierno de la Nueva Vizcaya. Comprendía las provincias de Durango y Chihuahua.
- 4) Gobierno de Yucatán. Comprendía las provincias de Yucatán, Tabasco y Campeche.
- 5) Nuevo Reino de León.
- 6) Colonia de Santander (Provincia de Tamaulipas).
- 7) Provincia de Texas.
- 8) Provincia de Coahuila.
- 9) Provincia de Sinaloa.
- 10) Provincia de Sonora.
- 11) Provincia de San José de Nayarit.
- 12) Provincia de Baja California.
- 13) Provincia de Alta California.
- 14) Provincia de Nuevo México.

28 Véase Humboldt, Alejandro de, Ensayo sobre el Reino de la Nueva España, tomos I y II.

convocatoria para estas Cortes en ese mismo año, se ordenaba que se enviara un representante por cada capital de provincia.<sup>29</sup>

La Constitución de Cádiz de 1812 determinó que cada provincia tuviera su propia organización gubernamental. Dicho ordenamiento establecía un jefe político, un intendente, y una diputación provincial responsable exclusiva y directamente frente al gobierno central en España.

Las diputaciones provinciales eran cuerpos colegiados que tenían como funciones primordiales aquellas inherentes al gobierno interior de las provincias. Se integraban de manera democrática indirecta y sus miembros componentes deberían ser nativos o vecinos de la provincia respectiva.

De esta manera, las provincias gozaron de una especie de autarquía a través de sus diputaciones, de tal manera que éstas concurrían en el gobierno nacional, existiendo así un régimen altamente descentralizado.<sup>30</sup>

"La nueva forma de gobierno provincial así establecida fue el germen que dio vida en forma plena al federalismo en México."<sup>31</sup> Resulta importante ver las amplias facultades que se atribuían a las diputaciones provinciales, de conformidad con la Constitución de Cádiz de 1812, que en su artículo 335 establecía:

"Tocará a esas diputaciones:

Primero: Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones 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 bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y los 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 repartición de las antiguas, proponer al Gobierno los arbitrios que crea más convenientes para su ejecución, a fin

<sup>29</sup> En Lee Benson, *op.cit.*, p.141.

<sup>30</sup> Ver a Burgoa, Ignacio, "La evolución de la idea federalista", en México, 50 años de evolución, Tomo III-La política, p.156.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

de obtener el correspondiente permiso de las Cortes. En Ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la resolución de la 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.

Séptimo: Formar el censo y la estadística de las provincias.

Octavo: Cuidar de que los establecimientos piosos 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 de la Constitución que se noten en la provincia.

Décimo: Las diputaciones de las provincias de Ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán la razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten los abusos: todo lo que las diputaciones pondrán en noticia del Gobierno."<sup>32</sup>

La descentralización política que establecía la Constitución gaditana se hacía mas palpable con la disposición que establecía que el jefe político de la ciudad de México, no tenía control político, económico ni judicial sobre los otros jefes políticos de las provincias.

---

32 En Tena Ramírez, *op.cit.*, p.99.

Las diputaciones provinciales rápidamente fueron aceptadas por las diferentes poblaciones que veían en ellas un órgano que representaba a la voluntad de la provincia.

Los diputados españoles se dieron cuenta de los riesgos que acarrearía un sistema de tal naturaleza y lograron la promulgación de un decreto por el cual se reducían a seis las diputaciones provinciales.

Cuando se revocó la Constitución de Cádiz en 1814, y se clausuraron las Cortes, a pesar de que se restauró la autoridad del Virrey, éste ya no tuvo control absoluto sobre las provincias más consolidadas.

En 1820, tras el restablecimiento de la Constitución gaditana, se restablecieron en todos sus derechos las diputaciones provinciales, llevándose a cabo nuevas elecciones para conformarlas.

Ante la firma de los Tratados de Córdoba, varias provincias aceptaron el gobierno provisional de Iturbide, a finales de 1821, con la condición de que se les respetara su derecho de fijar su propio gobierno provincial. Así, en 1822, se llevan a cabo elecciones para elegir representantes al futuro primer Congreso Constituyente, de todas las provincias, incluyendo aquellas que siendo intendencias no contaban con representantes. Es importante señalar que la Ley de convocatoria de 17 de noviembre de 1821 mencionaba la existencia de 21 provincias.<sup>33</sup>

Una vez reunido este primer congreso, fue precisamente la diputación de Nuevo Santander, encabezada por el jefe político Felipe de la Garza, quien primero se opone al intento de imperio de Iturbide. Veracruz se rebela apoyando a Santa Anna en diciembre de 1822.

El Plan de Casa Mata es, en opinión del constitucionalista José Barragán, el verdadero inicio de la organización federal

---

33 En O'Gorman, E., *Op. cit.*, p.43 y 44, señalando a California, Coahuila, Chiapas, Guadalajara, Guanajuato, Nuevo Mérida de Yucatán, México, Nueva Vizcaya (Chihuahua y Durango), Nuevo Reino de León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Santander (Tamaulipas), Sonora, Texas, Tlaxcala, Valladolid (Michoacán), Veracruz y Zacatecas.

mexicana, ya que siendo respuesta a la políticas monárquicas de Iturbide, se convoca a un nuevo congreso constituyente al mismo tiempo que se producen las proclamas de soberanía e independencia de varias provincias.<sup>34</sup>

Las provincias fueron adoptando el Plan, al tiempo que sus diputaciones se declararon a sí mismas únicas responsables de sus gobiernos con independencia total del gobierno central. El Acta de Casa Mata da pie a la reinstalación del primer Congreso Constituyente, a la salida del Emperador y a la convocatoria de un nuevo Congreso Constituyente.

Tras la renuncia de Iturbide, las provincias fortalecieron sus gobiernos interiores, al verse de repente sin un gobierno central. Mientras que para algunos era tan sólo cuestión de organizar a la provincia de México y que cada provincia se ocupara de la administración correspondiente, algunas provincias preocupadas por el futuro trataron de organizar un gobierno central; así sucedió en Puebla, Michoacán, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y algunas de las Provincias Interiores Orientales.<sup>35</sup>

Al ser reinstalado el Congreso Constituyente, las provincias enviaron representantes con la condición de que se convocara inmediatamente a un nuevo Congreso, de acuerdo con el plan de Casa Mata, y tras la dilación de esta convocatoria al nuevo Congreso, algunas provincias protestaron y varias amenazaron de que en caso de no ser cumplidas sus peticiones se separarían.

"El hecho histórico es éste: el congreso rehusará a toda costa y hasta el último instante en admitir sus profundas limitaciones impuestas por la Acta de Casa Mata y consecuentemente por la adhesión de las provincias; mientras que éstas pasarán a hacer realidad su amenaza o ultimátum: desoirán al congreso y se proclamarán en estados libres y soberanos. Hasta acá llegan nada menos las implicaciones del Acta de Casa Mata."<sup>36</sup>

---

34 Ver Barragán, José, Introducción al federalismo (la formación de los poderes federales), p.113.

35 Cfr., en Lee Benson, *op.cit.*, p.151.

36 En Barragán, J., *Introducción...*, *op.cit.*, p.126.

Jalisco, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas, para septiembre de 1823, habían instalado ya sus propios congresos constituyentes provinciales.

Ante tales presiones el primer Congreso Constituyente da su voto para el establecimiento de una forma de gobierno federal, y expide la convocatoria para que se reúna un nuevo Congreso Constituyente. El voto decía:

"El soberano Congreso constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no lo han declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo congreso que constituya a la nación."<sup>37</sup>

A pesar de lo acontecido, una vez instalado el segundo congreso constituyente, la forma de organización federal que adoptaría la nación mexicana fue tema de difíciles discusiones y acalorados debates.

Existían los defensores de la república centralista, y los que propugnaban por el sistema federal, siendo éstos la mayoría. Sin embargo, dentro del grupo de federalistas había tres bandos:

-Los que contemplaban a la soberanía como única e indivisible, la cual residía necesariamente en la nación mexicana y no en los Estados.

-Los que rechazaban la soberanía nacional a favor de los Estados miembros.

-Los que sostenían una posición mixta a favor de la federación y al mismo tiempo de los Estados, es decir, la tesis de la cosoberanía, a la que ya nos referimos anteriormente.

Esta tesis de la cosoberanía fue la que triunfó, y de ahí se explica el porque nuestras constituciones han acarreado la disposición que establece que los Estados son libres y soberanos.<sup>38</sup>

---

37 Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *op.cit.*, p.152.

38 Cfr. los artículos 3 y 6 del Acta Constitutiva de la Federación, en Tena Ramírez, *op.cit.*, p.154.



Muy interesante resulta la concepción federal de Fray Servando Teresa de Mier, por ser muy descriptiva de lo que las circunstancias harían con nuestra organización nacional. Fray Servando, a pesar de ser considerado un centralista, era partidario de una federación, pero bajo la concepción de que la soberanía debería residir en la nación, para que de esta manera la organización federal resultara de efectos moderados:

"Yo siempre he estado por la federación, pero una federación moderada y razonable, una federación conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente, que debe hallarnos muy unidos. Yo siempre he opinado por un medio entre la confederación laxa de los Estados Unidos, cuyos defectos han patentizado muchos escritores y que el mismo tiene muchos antagonistas, pues el pueblo está dividido entre federalistas y demócratas: un medio, digo, entre la federación laxa de los Estados Unidos y la concentración peligrosa de Colombia y del Perú: un medio, en que dejando a las provincias las facultades muy precisas para proveer a las necesidades de su interior, y promover su prosperidad, no se destruya la unidad, ahora más que nunca indispensable, para hacernos respetables y temibles a la santa alianza, ni se enerve la acción del gobierno, que ahora más que nunca debe ser enérgica, para hacer obrar simultáneamente y prontamente todas las fuerzas y recursos de la nación Medio Tutissimus ibis. Este es mi voto y mi testamento político."<sup>39</sup>

Teresa de Mier conocía las peculiaridades de la nación mexicana, y aun cuando su concepción no fue la que supuestamente triunfó en el Congreso de 1824, sería la única posible; la historia hizo de nuestra organización federal una organización moderada, en los términos de Teresa de Mier, pero una federación muy definida y muy de acuerdo con las circunstancias sociales y culturales de nuestro país.

La primera actividad a la que se dedicó el segundo Congreso Constituyente fue el nombrar a una comisión de quince miembros

---

<sup>39</sup> Palabras de Fray Servando Teresa de Mier citadas en Reyes Heróles, J., El liberalismo..., op.cit., p.407, así como en Barragán, J., Introducción..., op.cit., p.199.

para que elaborará un Proyecto de Acta constitutiva en escasos quince días.

Esta Acta Constitutiva fue aprobada el 31 de enero de 1824 y su importancia radica no sólo en que sirvió de base para la primera Constitución de México independiente, sino que incluso fue la carta fundamental de la Nación hasta que se promulgó la Constitución, es decir, el período que abarcó del 31 de enero de 1824 al 4 de octubre del mismo año.

Por la forma en que surge este documento, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana fue el resultado de las inquietudes de la sociedad, y no el producto exclusivo de un grupo de mentes ilustradas.

El Acta, fue el primer documento que contenía las bases del sistema federal; para entender el surgimiento de estas bases es preciso voltear hacia Miguel Ramos Arizpe, diputado constituyente por el Estado de Coahuila y Texas, quien fue el autor principal del proyecto del Acta. En este proyecto plasmó sus ideas que había presentado como diputado en las Cortes de Cádiz, bajo el nombre de "Memoria sobre las cuatro Provincias Internas de Oriente".

Es Miguel Ramos Arizpe un claro precursor de la idea federalista en México cuando expone en su obra, en 1812, las ventajas de la descentralización, al analizar la forma en que los cabildos, audiencias, universidades, juntas, establecimientos de consulado y minería y comunidades religiosas creaban hábitos de autogobierno en las pequeñas colectividades. De sus Memorias, Ramos Arizpe señaló:

"La necesidad de establecer municipalidades en todas las poblaciones es tan evidente, que no necesita en su apoyo de raciocinios prolongados. Cada población es una asociación de hombres libres, que se reúnen, no para ser mandados despóticamente por el más fuerte, según sucede en las tribus de bárbaros sino por uno o más varones prudentes capaces de ser padres de la república. He ahí el fundamento de las municipalidades sostenido por las leyes y costumbres de España y mandado observar por las de Indias. Y siendo indudable que la

prudencia y demás virtudes, que han de adornar a los que manden los pueblos, se conozcan con más acierto por sus respectivos vecinos, es muy justo dejar a éstos la libertad de elegirlos, quedando la aprobación a la autoridad de la provincia; con lo que quedará abolido para siempre el despotismo, echado por tierra el escandaloso sistema de vender a son de tambor los empleos de la república, y quedando abierta la puerta sólo al mérito, todos los ciudadanos anhelarán por conseguirlo, siendo infalible consecuencia la tranquilidad y buen orden de los pueblos y la felicidad de los ciudadanos."<sup>40</sup>

Para Jesús Reyes Heróles, Miguel Ramos Arizpe es considerado el padre de las diputaciones provinciales y consecuentemente, padre del federalismo mexicano, "de él puede decirse que de no haber encontrado la fórmula del federalismo norteamericano probablemente habría terminado por inventarla."<sup>41</sup>

El 4 de octubre de 1824 la primera Constitución escrita del pueblo mexicano es suscrita por los miembros del Congreso Constituyente.

Esta Constitución, siguiendo las bases establecidas por el Acta Constitutiva, en el Título II, sección única denominada "De la forma de gobierno de la Nación, de sus partes integrantes, y división de su poder supremo" estableció en sus artículos 4 y 5 la forma de organización federal del Estado mexicano, compuesto por 20 Estados y tres territorios.<sup>42</sup>

La Constitución de 1824 surge como un documento político donde se consagra el compromiso entre los centros de poder de la época, para dar forma al nuevo Estado. En él se les reconoce a las oligarquías regionales su demanda política fundamental, consistente en conseguir autonomía política regional,

---

<sup>40</sup> Cfr., Ramos Arizpe, Miguel, "Raíces del federalismo en México", en *Lecturas Universitarias*, p.218.

<sup>41</sup> Ver Reyes Heróles, J., *El liberalismo...*, op.cit., p.367.

<sup>42</sup> Cfr., O'Gorman, E., op.cit., p.62, siendo estos los estados de Chiapas, Chihuahua, Coahuila con Texas, Durango, Guanajuato, Interno de Occidente (Sonora y Sinaloa), México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla de los Angeles, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas y los territorios de las Californias, Alta y Baja, o Nueva y Antigua, el Partido de Colima y Nuevo México.

planteamiento que evolucionaba de la diputación provincial observada en la Constitución de Cádiz de 1812, y fortalecida con el modelo norteamericano de un Estado federal.

En la exposición de motivos de la Constitución se disponía:

"¿Qué relaciones de convivencia y uniformidad puede haber entre el tostado suelo de Veracruz y las heladas montañas del Nuevo México? ¿Cómo pueden regir a los habitantes de la California y la Sonora, las mismas instituciones que a los de Yucatán y Tamaulipas? La inocencia y el candor de las poblaciones interiores, ¿qué necesidad tienen de tantas leyes criminales sobre delitos e intrigas que no han conocido? Los tamaulipas y coahuileños reducirán sus códigos a cien artículos, mientras los mexicanos y jaliscienses se nivelarán a los pueblos grandes que se han avanzado en la carrera del orden social. He aquí las ventajas del sistema de federación. Darse a cada pueblo a sí mismo leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias; dedicarse sin trabas a la creación y mejoría de todos los ramos de prosperidad; dar a su industria todo el impulso de que sea susceptible, sin las dificultades que oponía el sistema colonial u otro cualquier gobierno, que hallándose a enormes distancias perdiera de vista los intereses de los gobernados; proveer a sus necesidades en proporción a sus adelantos; poner a la cabeza de su administración sujetos que, amantes del país, tengan al mismo tiempo los conocimientos suficientes para desempeñarla con acierto; crear los tribunales necesarios para el pronto castigo de los delincuentes y la protección de la propiedad y seguridad de sus habitantes; terminar sus asuntos domésticos sin salir de los límites de su Estado; en un palabra, entrar en el pleno goce de los derechos de los hombres libres."<sup>43</sup>

Es así como la historiadora norteamericana Lee Benson afirma:

"Las diputaciones provinciales creadas por el gobierno español de México dieron vida a los Estados Mexicanos. Las diputaciones

---

43 *Cfr.*, Tena Ramírez, F., *op.cit.*, p.164.

provinciales de México independiente solicitaron y obtuvieron una Constitución federal para ese país."44

En efecto, es posible afirmar que las provincias obligaron a que tanto el Acta Constitutiva como la Constitución de 1824 establecieran esta forma de organización estatal, pues era la fórmula que les significaba una mayor garantía y protección. Según Rabasa, fueron tres los factores que propiciaron esta circunstancia: en primer término, el hecho de que las provincias confiaban más en sí mismas que en los gobiernos inestables centrales; en segundo lugar, debido al espíritu de independencia que en ellas había dejado la guerra contra España, que las impulsaba a tratar de mantener la mayor suma de libertades posibles para atender a su propio desenvolvimiento y, por último, la actitud de los grupos gobernantes de las provincias, de querer mantener la mayor suma de poder político posible.45

Así pues, el federalismo, como lo apunta Barragán, surge como la culminación de todo el movimiento de independencia y constitución del naciente país mexicano46, pero también era la única salida posible para la organización de la joven Nación mexicana; no había posibilidades de estructurar una organización administrativa y judicial de tipo central que pudiera satisfacer las necesidades de todas las provincias; la amplia dimensión territorial del país y las dificultades para establecer un sistema de comunicaciones adecuado, hacía imposible, en esa época, el contar con una estructura central que pudiese vigilar la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como el suministrar los servicios necesarios. Por el contrario, sólo las provincias podían organizarse, aunque también esto fuera de manera rudimentaria.

De esta manera, la fórmula de organización se basó en la transformación de la organización que ya existía en una

44 Lee Benson, op.cit., p.153.

45 Ver Rabasa, E., op.cit., p.6.

46 En Barragán, Introducción..., op.cit., p.135; en el mismo sentido Reyes Heróles concluye: "En verdad el país estaba dividido; el federalismo vino a unir lo que se estaba disgregando; el país para conservarse tenía que ser federal", en Reyes Heróles, J., Federalismo..., op.cit., p.153.

estructura federal. Así sucedió por ejemplo en el caso de la administración de justicia, en donde las Audiencias provinciales se transformaron en los tribunales superiores de justicia estatales<sup>47</sup>; en el caso de la legislatura, ésta tomó como base a las diputaciones provinciales que hemos venido aludiendo y en el caso de la administración el jefe político se convirtió en el poder ejecutivo, si bien al principio en algunas entidades, éstos eran de tipo colegiado.<sup>48</sup>

Junto con la organización federal, Mario de la Cueva sostiene que las aportaciones de la Constitución de 1824 fueron la adopción de la forma republicana de gobierno y el reconocimiento de los principios del constitucionalismo individualista y liberal: soberanía del pueblo, gobierno representativo, anuncio de la protección a los derechos del hombre y separación de poderes.<sup>49</sup>

Esta nueva forma de organización gubernamental estatal no pudo ser aplicada conforme a la letra de la Constitución, pues la sociedad aún no estaba preparada para participar democráticamente en los procesos políticos del Estado. A pesar de los principios de descentralización política existentes, no existía una tradición de gobierno popular y las instituciones democráticas contenidas en la nueva Constitución, fueron establecidas antes de que hubiera individuos preparados para manejarlas. Sólo una minoría tenía posibilidades para instruirse.

Junto a esta circunstancia, el nuevo Estado no tuvo las condiciones políticas para concentrar el poder de las distintas facciones, así como tampoco las oportunidades para fortalecerse económicamente. La propia organización federal surgía como la necesidad de crear un poder central unificador, pero esto no fue

---

47 Cfr., en Barragán, J., Introducción..., op.cit., p.281; La Suprema Corte de Justicia, surge inspirada en el modelo norteamericano, pero tomando como base la organización judicial hispánica existente, particularmente la antigua Audiencia de México, en Soberanes Fernández, José Luis, Sobre el origen de la Suprema Corte de Justicia, p.48.

48 Cfr., artículos 157 a 160 de la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, que constituyen su Título VI, Sección primera, denominada "Del gobierno particular de los Estados" en Tena Ramírez, op.cit., p.191.

49 Cueva, Mario de la, "La Constitución política", op.cit., p.12.

posible. Los Estados miembros existían, pero los diferentes grupos políticos se resistían a subordinarse a una autoridad central; existían las bases federales, pero faltaba la conciencia nacional que consolidara ésta o cualquier otra forma de gobierno. Al país le llevaría mucho tiempo aprender a gobernarse sólo.

En octubre mismo de 1824, sube a la Presidencia de la República Jose Miguel Ramón Audaucto Fernández y Félix, conocido como Guadalupe Victoria, y como Vicepresidente Nicolás Bravo.

Inmediatamente establecido jurídicamente el nuevo Estado, la vida política nacional se polarizó en torno a las luchas entre federalistas y centralistas. Aunque a simple vista el conflicto radicaba en una diferencia de tipo jurídico sobre la forma del nuevo Estado, realmente se trató de una lucha por el poder político entre las oligarquías dominantes que luchaban por conquistar el poder. Así es como surgen en un primer momento las logias masónicas, como las primeras formas de agrupamiento de los intereses encontrados de oligarquías y corporaciones.<sup>50</sup>

Mientras que las logias yorkinas "recibieron su orientación fundamental de los llamados políticos provinciales, demostrando, en repetidas ocasiones y de las más diversas formas, su apoyo a la autonomía política regional. En el otro polo político, la logia escocesa tenía como principal eje social de poder a los antiguos usufructuarios del eje comercial ciudad de México-Veracruz que defendían una opción de reorganización política centralista".<sup>51</sup>

En ese mismo sentido, el constitucionalista Diego Valadés señala que desde el inicio de nuestra vida independiente, el surgimiento y la confrontación de dos tendencias ideológicas han sido causa y guía de nuestro desarrollo constitucional. En un principio, bajo la idea de constituir a México como República, surgen los simpatizantes de la monarquía y los que simpatizaban con la idea

---

<sup>50</sup> Ver San Juan Victoria, Carlos y Velázquez Ramírez, Salvador "La formación del Estado y las políticas económicas (1821-1854)", en México en el siglo XIX (1821-1910), p.70.

<sup>51</sup> Ibidem, p.51.

republicana. Tras un breve triunfo de la monarquía, se da una nueva derivación: federalistas y centralistas.<sup>52</sup>

#### B. El federalismo en el siglo XIX.

Los años posteriores a la implantación del primer gobierno constitucional se complicaron por dos factores fundamentales: Las condiciones de vida del pueblo mexicano y la división político-ideológica de los grupos que detentaban el poder político.

La falta de educación, así como los múltiples intereses que existían en la sociedad de la nueva nación, hacían de la realidad política un sistema desordenado e inconsistente que difícilmente podía ser regulado por una ley escrita. No existía en 1824, como no lo existió durante todo el siglo XIX, la convicción generalizada de organizarse políticamente. No existía la tolerancia, la apertura, ni la disponibilidad a reconocer la naturaleza plural de la sociedad. Esto trajo consigo fricciones y enfrentamientos, así como la imposición por la fuerza de regímenes autoritarios que no estaban dispuestos a ser criticados por miedo a debilitarse. Las ideas democráticas eran, como hasta hoy en día lo han sido en gran medida, utopías lejanas de nuestra realidad social.

Construir los mecanismos de participación política no puede ser tarea de gobiernos, sino tarea de la sociedad basada en la convicción de una auténtica convivencia, donde todos, absolutamente todos los miembros, son reconocidos como partes integrantes de la unidad nacional, con legítimos derechos a opinar, disentir y a participar.

Es así como se explica la fuerza del clero a principios del siglo pasado, puesto que aparecía como la única institución con autoridad legítima, capaz de mantener el respeto y la adhesión

---

52 "Y de ahí en adelante, esa filiación ha perdurado en el país o perduró, por lo menos, hasta hace años, cuando se pasó de la dicotomía federalistas/centralistas a liberales/conservadores y a la de revolucionarios/reaccionarios", en Valadés, Diego, *op.cit.*, p.60.



de los pueblos. Esta institución, ante la amenaza que significaban las nuevas ideas liberales, tendió a involucrarse en asuntos gubernamentales. El clero se convertía en enemigo de todas aquellas ideas e instituciones, como lo era el sistema federal, que representaba libertades públicas.

El segundo gran factor que explica el desenvolvimiento político del siglo XIX fue la gestación de las dos grandes tendencias ideológicas que se manifestaron como las dos grandes opciones políticas del siglo pasado, primero como federalistas y centralistas, más adelante como liberales y conservadores.

La estructura social de la Nueva España y la desigual distribución de la riqueza, además de contribuir a realizar la independencia de la nación mexicana fue la principal causa que dio lugar a la formación de los dos grandes núcleos políticos que habrían de luchar por conquistar el poder político en el siglo XIX.

A este respecto, Mario de la Cueva describe de manera muy acertada: "El movimiento de independencia osciló de una a otra de las dos clases sociales que sufrían injusticia; los criollos querían la independencia, pero pretendían conservar sus propiedades y sus privilegios sobre el pueblo; la divergencia entre estas dos clases sociales se reprodujo en el México independiente, contribuyendo a la formación de los dos grandes núcleos políticos que habrían de luchar en los congresos constituyentes de 1823, 1824 y 1856/1857, uno para mantener el pasado, el otro para dar a México un régimen constitucional."<sup>53</sup> Situación extremista en donde existían claramente las clases dominadoras y las dominadas; unos grupos que querían limitar el ejercicio del poder político y racionalizarlo, frente a los grupos que luchaban por evitar que los controlaran. Tanto el federalismo como el centralismo se convierten en los instrumentos políticos de los órdenes sociales en pugna.

"Federalismo y centralismo no fueron solamente los términos de una polémica teórica, sino la alternativa que marcaría el rumbo

---

<sup>53</sup> Ver Cueva, Mario de la, "La Constitución del 5 de febrero...", *op. cit.*, p.1227.

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."<sup>54</sup>

En el período de 1824 a 1828 la República vivió años de ajuste de su nueva forma de gobierno.

El centralismo surgió, más que como tendencia de la sociedad, como una máscara de las tendencias políticas conservadoras donde lo importante era restringir las libertades. En el centralismo, además, los grupos de fuerza veían el instrumento para poder lograr la reunión del mando político y militar. Así lo denota Reyes Heróles al citar el punto 3 del Plan de Campeche de 1829 que se pronunciaba a favor del centralismo:

"Se declara convocante el actual Congreso General, para el fin de reunir otro que arregle la forma de gobierno de república central, estableciendo por bases de él la reunión del mando político-militar en los que actualmente se denominan estados."<sup>55</sup>

Durante los años que transcurrieron de 1829 a 1854 se gestó claramente la pugna ideológica, social, económica y política más intensa de la historia de México que daría forma definida a los dos grupos contendientes. Años en que el general Santa Anna se apareció en la escena de las luchas entre las distintas fuerzas sociales.

Se relegan las pautas ideológicas que hasta entonces habían guiado la lucha (federalistas contra centralistas), sin que estas desaparecieran, así como de los agrupamientos políticos (logias), empezando a plasmarse nuevas formulaciones ideológicas en donde surgen en primer plano las argumentaciones socioeconómicas.

"Los proyectos de nación ya no se formularían y se opondrían exclusivamente en el plano jurídico de las formas centralizadas o federalistas del Estado; desde entonces empezó la disputa sobre la mejor manera de organizar la riqueza de la sociedad. Se

---

<sup>54</sup> En Reyes Heróles, J., El liberalismo mexicano. Tomo II-La sociedad fluctuante, p.31.

<sup>55</sup> Véase a Reyes Heróles, J., "Federalismo...", op.cit., p.157.

iniciaba el nacimiento de los conservadores y de los liberales".<sup>56</sup>

Tanto los conservadores como los liberales buscaban, cada uno con soluciones políticas radicalmente opuestas, el remedio a los males del país mediante la creación de un verdadero Estado nacional.

Los conservadores, defensores del orden y de las prerrogativas del ejército y de la iglesia, tenían entre su programa la defensa de un sistema centralista, ya que se trataba de la forma de organización que mejor control permitía sobre los gobernados, así como la salvaguarda de sus intereses.

Los liberales, que buscaban el ejercicio de las libertades y la protección a los derechos fundamentales del hombre, eran el grupo que defendía la implantación del sistema federal.

Las constantes luchas entre ambas tendencias traerían por resultado un total de 45 cambios de poder ejecutivo en el período que va de octubre de 1824, fecha de la expedición de la primera Constitución, hasta febrero de 1857, cuando se implanta una Constitución que duraría más de cincuenta años, es decir 45, cambios de gobierno en tan sólo 33 años.<sup>57</sup>

En 1829 tuvo lugar la primera gran batalla entre las dos tendencias que marcarían la historia del país. El general Anastasio Bustamante, vicepresidente de la República, da un golpe de Estado, derrocando y asesinando al entonces presidente Vicente Guerrero.

Para 1832 otra batalla, esta vez encabezada por el legendario Santa Anna, en contra de la dictadura de Bustamante, apoyado por las legislaturas de Zacatecas y de Jalisco.

En 1833 el Congreso declaró electo al general Santa Anna y a Valentín Gómez Farías para los cargos de presidente y vicepresidente, respectivamente. Sería Gómez Farías quien

<sup>56</sup> Ver San Juan Victoria, C., *op.cit.*, p.74.

<sup>57</sup> Decimos "cambios de poder ejecutivo", puesto que hubo un consejo de gobierno en diciembre de 1829 y varios presidentes asumieron el cargo en más de una ocasión, destacando el caso de Antonio López de Santa Anna que asumió la Presidencia de la República en 9 ocasiones; *cfr.*, en Vázquez Gómez, Juana, Prontuario de gobernantes de México 1325-1976.

ocuparía la presidencia en virtud de la licencia concedida a Santa Anna.

La política liberal de Gómez Farias provocaría su desconocimiento en 1835, por el Congreso, de conformidad con el Plan de Cuernavaca, restaurando al dictador López de Santa Anna en el poder. Ese año se produce el golpe de Estado del propio Congreso para dictar las Bases Constitucionales que destruían la Constitución federal de 1824, y más tarde en diciembre de 1836, expedir la primera Constitución centralista del país, conocida como las Siete Leyes Constitucionales.

Para nuestro estudio, cabe mencionar la Sexta Ley, que se ocupaba de la "División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos". De acuerdo con lo dispuesto por esta ley, se organizaba al país como una república unitaria y central. Sin embargo, la Constitución de 1836, a pesar de ser defensora del centralismo, conservó ciertos aspectos descentralizadores de suma importancia.

En primer término, según quedaba establecido en el punto 14 de la Sexta ley constitucional, los Estados, ahora denominados como departamentos, quedaban bajo el gobierno de juntas departamentales, las cuales eran órganos facultados para iniciar leyes en materia fiscal, educación, industria, caminos, así como para emitir ordenanzas municipales y reglamentos de policía. Asimismo, y de manera por demás sorprendente se establecía que eran las propias Juntas Departamentales los órganos que debían proponer al gobierno central una terna para la elección de gobernador de los departamentos respectivos, elegir al presidente de la República, a los miembros del Supremo Poder Conservador, a los senadores y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, así como promover las medidas conducentes a la prosperidad de sus respectivos departamentos.<sup>58</sup>

Si se examinaran estos elementos de manera aislada, sería posible llegar a la conclusión de que aunque el país no vivió un federalismo sólido bajo la Constitución de 1824, la Constitución

---

<sup>58</sup> Cfr., Tena Ramírez, F., op.cit., en el punto 14 de la Sexta Ley, p.241.

centralista tan sólo lo desaparecía de nombre, pues en realidad lo mantenía bajo denominaciones diferentes.

Este hecho confirma la tesis de que el federalismo mexicano, que había dado lugar a la formación misma del Estado mexicano, no desapareció nunca en la historia de nuestro país; las entidades federativas siempre han existido y han hecho oír su voz, muchas veces apoyando los movimientos que se levantaban en contra de las dictaduras, muchas otras veces con el mero hecho de conservar sus tradiciones y sus características.<sup>59</sup>

Durante la vigencia de las siete leyes centralistas, los brotes federalistas fueron constantes. Así hay levantamientos en San Luis Potosí, Veracruz, Zacatecas y Chiapas, y un poco más tarde en Sonora, Nuevo México, y Puebla. En julio de 1840 uno de estos levantamientos fue de extrema importancia cuando el general José Urrea, después de fugarse de la cárcel, toma el Palacio Nacional, apoderándose del Presidente de la República. El plan de los pronunciados, aun cuando fue sofocado, destaca en nuestro estudio puesto que sostenía el restablecimiento de la Constitución de 1824 y la convocatoria a una nueva asamblea constituyente que reformara dicha Constitución sobre bases federales.<sup>60</sup>

A finales del mismo año se dan nuevos levantamientos en Jalisco y Veracruz.

---

<sup>59</sup> Ver a Carpizo, *Federalismo...*, *op.cit.*, p.27; también Burgoa señala al respecto: "México, dentro de las constituciones federales o centrales que ha tenido y en un terreno puramente jurídico, jamás estuvo organizado dentro de un sistema de gobierno absolutamente centralizado. Con el nombre de 'estados' o 'departamentos', las provincias integrantes de su territorio siempre gozaron de una especie de autarquía y participación en la función gubernativa nacional. De esta guisa, el centralismo y el federalismo sólo eran, fuera del derecho constitucional, banderas políticas de los grupos antagónicos que se disputaban el poder, pues el análisis comparativo de las constituciones que unos y otros auspiciaron en el decurso de nuestra histórica, hecho con serenidad y sin prejuicios, nos proporciona un dato interesante cuanto inobjetable: en ambos sistemas alentaba el propósito o la tendencia de respetar la personalidad de las partes en la organización del Estado y en el funcionamiento del todo estatal", en Burgoa, I., *op.cit.*, p.171.

<sup>60</sup> En Reyes Heróles, J. "Federalismo...", *op.cit.*, p.158.

Por fin, en octubre de 1841 cesó la vigencia de la primera Constitución centralista tras el triunfo de las Bases de Tacubaya, promovidas por los generales Santa Anna, Paredes y Valencia.

En 1842 se vuelve a reunir un congreso constituyente, en donde existía una gran mayoría de diputados a favor de la república central y una minoría a favor de la organización federal.

El Congreso Constituyente de 1842 se encontró ante una situación muy confusa. Como representante de la nación, no sabía interpretar la voluntad popular, puesto que en tan sólo unos años, el país había "decidido", a través de congresos constituyentes, diferentes formas de organización, incluso contradictorias.

En la comisión especial nombrada para crear la nueva Constitución en 1842, con mucho acierto Mariano Otero expresó que el federalismo era un sistema político y no una forma de gobierno. En efecto, en México, el federalismo vino a ser sistema político, al pasar a formar parte de la ideología liberal.<sup>61</sup>

Aun cuando la tendencia federalista parecía tomar ventaja, dicho Congreso fue disuelto por Santa Anna, quien designó a una "Junta de notables", para que expidiera nuevas bases constitutivas de la Nación. Esta Junta resolvió crear una nueva constitución y promulga las "Bases de organización política de la República mexicana de 1843", de manera por demás ilegítima.

El nuevo texto constitucional ponía todo el Gobierno en manos del ejecutivo, quien sería el general Santa Anna; se trataba de un intento para legitimar la dictadura Santanista. El Congreso, el poder judicial así como toda la administración quedaban sometidas al poder del ejecutivo. Por lo que toca a los Departamentos, éstos tenían apenas ciertas facultades de administración; las resoluciones de las asambleas departamentales estaban sometidas al veto de los gobernadores, y si, por caso, una Asamblea insistiera en una resolución vetada, sería el presidente quien resolvería en definitiva. Aún más, toda la organización de los departamentos, quedaba anulada debido a la facultad presidencial

<sup>61</sup> *Ibidem*, p.166.

de iniciar leyes excepcionales para la organización política de los departamentos.<sup>62</sup>

Poco duraría la dictadura, ya que tras una rebelión promovida por Guadalajara y por Puebla, encabezada por el general Paredes, el Plan de la Ciudadela convocaba a un nuevo Congreso Constituyente en 1846.

El propio Santa Anna, esta vez como convencido liberal y federalista, juró el restablecimiento de la Constitución de 1824, mientras se formulaba una nueva.

El Congreso que se avocó a la tarea de crear esta nueva ley, se vio en medio de las más duras circunstancias, como lo fue la invasión de las tropas norteamericanas a una República mexicana, dividida y económicamente empobrecida. La Asamblea Constituyente de 1846, ratificó la Constitución de 1824 y expidió el "Acta Constitutiva y de Reformas de 1847".

La importancia de esta Acta radica en que contenía una serie de principios e instituciones de gran importancia para el constitucionalismo mexicano, tales como el principio de legalidad de todo acto de gobierno, el reconocimiento de los derechos del hombre, un sistema de responsabilidad de funcionarios públicos. Además se suprimió la vicepresidencia de la República, y se introduce por primera vez el juicio de amparo, de gran importancia por constituir una garantía a los gobernados como un sistema de control de la constitucionalidad de los actos de los poderes legislativo y ejecutivo.<sup>63</sup>

En los años posteriores la nación continuó su arduo esfuerzo por lograr su integración, pero en 1853 renunció el entonces presidente general Mariano Arista, en virtud de los levantamientos en Guadalajara y Michoacán coaligados en el llamado Plan del Hospicio, auspiciado por el clero y el ejército.<sup>64</sup>

---

62 Cfr., en el artículo 86, fracciones XX y XXX y en el artículo 142, fracciones I y II, Tena Ramírez, *op.cit.*, pp.419-420 y 428 respectivamente, así como también Rabasa, E., *op.cit.*, p.10.

63 Cfr., artículos 22, 23 y 25 del Acta Constitutiva y de Reformas en Tena Ramírez, *op.cit.*, p.474 y 475.

64 *Ibidem*, p.479.

El general Santa Anna fue nombrado presidente interino mientras se convocaba a una nuevo congreso constituyente. Sin embargo, el déspota volvió a concentrar todo el poder político del país al dictar las "Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución" en abril de 1853.

Estas Bases tuvieron un exagerado matiz centralista, a tal grado que es posible afirmar que se trataba del documento mediante el cual el dictador justificaba su despotismo e intentó crear un orden totalitario; Santa Anna se atribuyó el título de Alteza Serenísima, y canceló el ejercicio de los derechos individuales.<sup>65</sup>

Tal fue la afrenta al pueblo, que en 1854 se promulga el Plan de Ayutla, el cual además de desconocer a Santa Anna planteaba la existencia de instituciones democráticas, así como el reconocimiento del sistema federal. Este plan se convirtió en un movimiento popular principalmente por la idea de acabar con la tiranía, adhiriéndose a su causa todo tipo de grupos e individuos fueran liberales o conservadores, bajo la promesa de que en el próximo congreso constituyente todos los grupos estarían representados.

El 11 de diciembre de 1855 Ignacio Comonfort es nombrado presidente interino de la República, quien expidió en mayo de 56 el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana".

En lo relativo a la integración del congreso constituyente, Emilio Rabasa señala la paradójica circunstancia de que aun cuando un mismo colegio electoral nombraba a todos los representantes de una entidad, por motivos de conciliación entre los principales partidos políticos, salieron electos diputados de las más variadas corrientes ideológicas.<sup>66</sup>

Este hecho se explica debido a que había ciertos temores de que la facción liberal llevara a extremos su ideas progresistas, por lo cual era necesario balancear la composición del congreso

---

<sup>65</sup> Ver a Rabasa, op.cit., p.21.

<sup>66</sup> "La política de conciliación entre las fracciones liberales era una tendencia general en el país y que los gobernadores la seguían al designar diputados al Congreso", en Rabasa, op.cit. p.32.



constituyente. Un dato muy descriptivo de la situación política de la época, es el hecho de que más de un veinte por ciento de los diputados constituyentes elegidos no se presentaron nunca; cundía un sentimiento de temor y desconfianza hacia los procesos políticos del país que tarde o temprano acababan en luchas armadas.

Es importante señalar que la radicalizada confrontación entre ambos bandos produjo la creación, como consecuencia natural, de un partido moderado; partido que resultó decisivo para ambos bandos en el constituyente, puesto que de su apoyo dependían generalmente las resoluciones.

El proyecto de constitución fue un proyecto moderado y no liberal como se le identificaría más tarde al calor de la lucha. Sólo pactando con los moderados los partidos liberal y conservador tenían posibilidades de salir victoriosos. La concesión y la tolerancia fueron los grandes factores decisivos, por parte de los liberales, para imponer su proyecto.

Debido a la forma antes descrita en que se integró el congreso, en éste reinaba un ánimo de conciliación entre los integrantes, que nunca antes se había visto. Esta circunstancia fue la principal causa que contribuyó a la creación de un documento constitucional de extraordinarios alcances. La Constitución de 1857 fue realmente producto de la pluralidad de opiniones del México que aspiraba entrar a la modernidad.<sup>67</sup>

La Constitución de 1857 es muy importante ya que constituye la estructura básica que se utilizó para redactar la Constitución de 1917 (el Constituyente de Querétaro se reuniría originalmente para modificar la Constitución de 1857). Varias instituciones y preceptos llegan incluso a nuestros días en la forma en que se encuentran en la última Constitución del siglo XIX.

Los diputados constituyentes que pertenecían al grupo conservador intentaron, y muy cerca estuvieron de lograrlo, que el congreso constituyente adoptara la Constitución de 1824, pues para 1857 la

---

67 *Ibidem*, p.34.

primera Constitución representaba un menor riesgo para los privilegios de la Iglesia.<sup>68</sup>

Por lo que toca al sistema federal, para 1857 éste era ya una victoria cuyos principios fueron consolidados para estructurar las bases formales de la organización que llega a nuestros días. El centralismo decayó, desapareció y ya no se presentó como bandera en la Constitución de 1857. Los derechos y libertades humanas ocuparon el lugar principal del debate de los partidos políticos, debate que habría de acabar con la guerra. De tal forma, el federalismo consolidó sus principios, desde la Constitución de 1857, y posteriormente los confirmó en el Congreso de Querétaro.<sup>69</sup>

En la exposición de motivos de la Constitución de 1857 se reconocía al sistema federal como una decisión constituyente de la nación:

"Hoy mismo se siente y se comprende que un gobierno general representando los intereses comunes y nacionales, y Estados soberanos, ejerciendo amplias facultades para su régimen interior y local, son condiciones, no solamente reclamadas por la voz uniforme de los pueblos al secundar el memorable Plan de Ayutla, no solamente estableciendo naturalmente, sin fuerza y sin violencia, desde que la partes integrantes de la confederación publicaron sus Estatutos, sino también necesarias, indispensables para nuestro futuro régimen político. Sin ellas, no tendríamos unidad nacional, no pondríamos término ni freno a la anarquía, quitaríamos al pueblo mexicano todas sus esperanzas de mejora,

---

68 "la constitución federalista de 1824, había sido destruida por las fuerzas conservadoras y substituida por la constitución centralista de 1836; veinte años después, el partido conservador aceptaba la constitución de 1824, pues si bien consignaba la forma federal para el estado, no contenía una declaración de derechos, que necesariamente habría de incluirse en la nueva constitución y, sobre todo, mantenía la intolerancia religiosa y conservaba los fueros y privilegios de la iglesia", en Cueva, Mario de la, "La Constitución del 5 de febrero de 1857", *op.cit.*, p.1273.

69 Ver Burgoa Orihuela, Ignacio, "Conferencia sobre el federalismo mexicano", en Las experiencias del proceso político constitucional en México y España, p.280.

engañaríamos sus presentimientos, haríamos traición a sus generosos instintos."70

Los diputados constituyentes habían estudiado la obra de Tocqueville, para entonces ampliamente difundida y de acuerdo con ella aceptaron la teoría de la cosoberanía para explicarse la naturaleza del Estado federal. Esta teoría, aunque inexacta en el fondo, sirvió para consolidar los principios del sistema federal, al consignar la identidad de los principios de gobierno republicano, democrático y federal para la estructuración de los órganos federales y locales.71

Asimismo, se adoptó el sistema norteamericano de competencia originaria de los Estados miembros si bien con un matiz particular. En la Constitución de 1857 se adoptó el sistema rígido de distribución de competencias entre la federación y los Estados miembros, establecido en la Constitución Norteamericana, pero con la diferencia de que los constituyentes mexicanos agregaron la palabra "expresamente" para referirse a las facultades atribuidas a la federación. Con esta palabra se intentaba reforzar la autonomía estatal, a diferencia de los Estados Unidos donde no se adoptó dicho término puesto que se temía restringir la amplitud razonable de los poderes centrales. Por otra parte, como indican algunos autores, a través de esta palabra se excluyen, por regla general, las competencias concurrentes, pues la federación no podrá actuar en ningún caso adicional a lo que expresamente le concede la Constitución.72

---

70 Citada en Burgoa, I., "La evolución...", *op.cit.*, p.178.

71 Cfr. el artículo 40 de la Constitución de 1857, que 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", en Tena Ramírez, *op.cit.*, p.613.

72 "la distribución de competencias en la Constitución de 1857 fue un sistema rígido: lo que correspondería a la federación no podía ser tocado por los estados y a la inversa. Esta conclusión derivaba del ya citado artículo 16, en la parte relativa a la garantía de competencia de la autoridad y, especialmente, del artículo 101, que introdujo el juicio de amparo para defender los respectivos radios de acción de las autoridades federales y locales. En consecuencia, el sistema federal mexicano rechazó la

Esta regla, sin embargo, sufrió notables excepciones en virtud de la jurisprudencia de la Corte tratándose principalmente de facultades tributarias, como será analizado más adelante.

El Senado, como cámara de representantes de los estados de la federación, había adquirido cierta fama de órgano aristocrático bajo las leyes centralistas de 1836. En el constituyente del 56, varios liberales se manifestaron a favor de la desaparición de este órgano, si bien hubo defensores del mismo. Entre estos últimos se encontró Francisco Zarco en que declaró: "se ha llegado a decir que el senado es una institución aristocrática, pero nadie puede creer que el que habla abrigue ni una sola idea de aristocracia. El senado puede ser republicano y democrático, si se deriva del pueblo. Al plantear en México, el sistema representativo, es menester considerar, no sólo a la república y a la democracia, sino al sistema federal y a la necesidad de equilibrar a las entidades políticas, que constituyen la federación. Como para la elección de diputados no hay más base posible que la de la población, en una sola cámara resultarán los estados con una representación muy desigual."<sup>73</sup>

No obstante la tendencia en contra del Senado prevaleció y desapareció, propiciando el fortalecimiento del Congreso, al no estar dividido en dos cámaras.

Fue también en la Constitución de 1857 donde se introdujo el órgano revisor de la Constitución que llega a nuestros días; como ya se analizó con anterioridad en este trabajo, se trata de un mecanismo de protección de la organización federal, ya que al participar en el los Estados miembros, hacen realidad su autonomía.

La Constitución federal es una norma supraestatal, que está sobre los poderes federales y locales, y su reforma debe estar en manos de un órgano compuesto por los representantes de toda la unidad estatal.<sup>74</sup>

---

idea de las facultades concurrentes, que tanto auge cobró en la vida del pueblo norteamericano."; Ibidem, p.1327.

<sup>73</sup> Ibidem, p.1322.

<sup>74</sup> Cfr. el artículo 127 de la Constitución de 1857 dice: "La presente constitución puede ser adicionada o reformada. Para que

Por último, cabe mencionar que en la Constitución de 1857 se perfeccionó el juicio de amparo, como control de la constitucionalidad depositado en manos de los particulares, quedando éstos autorizados para acudir ante el poder judicial local o federal, a efecto de que se imponga el respeto a la Constitución.

"La creación más alta y noble de la asamblea constituyente fue el juicio de amparo, institución que si bien tenía en el medio siglo importantísimos antecedentes, encontró en la Constitución de 1857 su consagración definitiva; nunca más desaparecería de nuestra historia: el juicio de amparo, ya lo dijimos en páginas precedentes, es la más bella aportación jurídica de México a la cultura universal del siglo XIX; cuando corran los siglos y los hombres de otros pueblos y de otros continentes se convenzan de que la historia universal es la de todos los pueblos y se busquen los valores de cada nación merecedores de gratitud, los hombres de la generación de la Reforma -y a ellos pertenecieron Rejón y Otero- se sentirán satisfechos de su obra y como ellos todos los hombres que en estas tierras de Anáhuac han logrado una y muchas veces la protección de los jueces en contra de los desmanes del poder público."<sup>75</sup>

Al juicio de amparo se le asignó una doble tarea, la defensa de los derechos del hombre y en segundo término la protección del sistema federal, evitando la invasión de atribuciones, sea de la federación respecto de la competencia de los Estados miembros, o bien sea de estos sobre la federación.<sup>76</sup>

---

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 estas 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", en Tena Ramírez, *op.cit.*, p.627.

<sup>75</sup> En Cueva, Mario de la, "La Constitución del 5 de febrero...", *op.cit.*, p.1329.

<sup>76</sup> *Cfr.*, el artículo 101 del ordenamiento en cuestión que establecía: "Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

El federalismo en México se fortaleció los años siguientes a la promulgación de la Constitución de 1857, pues durante las luchas por la Reforma (1859-1861) y por la República (1862-1867), fue inevitable el desarrollo de la vida autónoma de las entidades; el centro era incapaz de prestar alguna ayuda a los Estados miembros, por lo que la administración y la defensa corrió a cargo de cada entidad en lo particular. La organización federal hizo mas difícil la intervención y facilitó la sobrevivencia de la República.

En este sentido Rabasa sostiene que "La vida democrática era nula, pero el régimen federal era completo en sus elementos esenciales: la unión y subordinación para el interés común y la independencia de administración local."<sup>77</sup>

Fue en este momento cuando los Estados miembros terminaron su proceso de consolidación de su independencia y propias personalidades. Empezó aquí el inicio de la estabilidad de las instituciones. El Estado federal era protegido ya de manera natural, puesto que los Estados miembros eran una realidad difícil de conquistar y someter a la voluntad del gobierno extranjero.

Una vez restablecida la República, las entidades federativas constituían la eliminación de la anarquía organizativa. El régimen federal ofrecía, como sigue ofreciendo, el puente entre el ciudadano y el gobierno. A través del sistema federal el mexicano encontraba por primera vez, una ley y un mecanismo jurisdiccional que lo protegía, de manera efectiva, contra los abusos de autoridad.

La organización federal junto con la ideología liberal que se afianzó, marcaron el paso de México a la vida del Estado moderno.

---

I-Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.

II- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados.

III-Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal", en Tena Ramírez, F., *op.cit.*, p.623 y 624.

<sup>77</sup> En Rabasa, E., *op.cit.*, p.72.

Como habría dicho el constituyente Ponciano Arriaga, la unidad nacional implicaba el federalismo.<sup>78</sup>

Si bien es cierto que la Constitución no se observaría puntualmente por los gobiernos posteriores, puesto que tanto Juárez como Lerdo y Díaz la subordinarían a su poder, existió un cambio fundamental en la historia de la evolución política de nuestro país; ya no se trataba de personajes que desconocían de manera absoluta el cumplimiento de la ley, ni de la lucha inacabable de grupos y caudillos. Seguía existiendo la inobservancia a la Ley fundamental pero de manera parcial y hasta cierto punto indeseable por los propios gobiernos. Inició una etapa en que apareció el espíritu de legalidad.

Las dictaduras continuaron, pero esta vez disfrazadas de gobiernos constitucionales investidos de facultades extraordinarias por las difíciles condiciones del país.

De la misma manera, el texto constitucional en varias ocasiones fue modificado, en intentos de acercarlo a la realidad política, aun cuando la democracia y el estricto cumplimiento de los derechos del hombre quedaran postergados para mejores etapas.

De esta manera, al momento mismo de que Comonfort desconocía a la Constitución de 1857, aceptando el Plan de Tacubaya iniciado por Zuloaga, Juárez, como es bien conocido, tomó en sus manos la defensa de la Constitución.

Juárez inició lo que Rabasa llamó la primera dictadura legalista del país. A través de los propios mecanismos legales usó a la Constitución como título de legitimidad. Las facultades extraordinarias fueron asumidas ante las necesidades reales de combatir rebeliones, saqueos, control político sobre las entidades federativas a través de la intervención federal para declarar suspensión de garantías, problemas financieros y sobre todo las prolongadas guerras. Finalmente en 1867 la Constitución resurgía como la primera Constitución que tenía posibilidades de regular la vida nacional. El documento y las ideas por primera vez se enfrentaban no a sus enemigos políticos, sino a la realidad social de un país abatido y pobre. Era un

<sup>78</sup> Ver Reyes Heróles, J., El liberalismo..., op.cit., p.391.

símbolo que tenía que ser aplicado en circunstancias muy difíciles.

Leardo de Tejada, ex consejero de Juárez, al asumir la presidencia buscó observar la Constitución lo más posible.

En 1874 intentó subsanar dos grandes errores de la Constitución del 57: la desaparición del Senado, que desbalanceaba la estructura de poder y el carácter político que se le había querido dar a la Suprema Corte mediante la disposición que convertía a su presidente en vicepresidente de la República

En 1876, mediante el uso de facultades extraordinarias declaró desaparecidos los poderes de los estados de Oaxaca, Jalisco y Chiapas. La rebelión no sería apagada y Díaz llega al poder con el Plan de Tuxtepec. Díaz también gobernó con "traje" constitucional, si bien su período se caracterizó por personalizar el ejercicio del poder político; Díaz era el presidente constitucional, pero fundamentalmente era "el presidente".

Las instituciones constitucionales tardarían todavía en afianzarse por la falta de una estructura económica estable. Esta afianzamiento se ha dado de manera paulatina con el crecimiento del país.<sup>79</sup>

Desde el gobierno de Juárez y más tarde durante el período del presidente Díaz, comenzó una extraordinaria concentración de poder político, como única salida para poder imponerse en todos los niveles de la vida social y lograr la armonía en las actividades productivas. La transformación de México no se lograría sino con la unificación política del país.<sup>80</sup>

Francisco López Cámara explica esta situación:

"La extensión considerable de su territorio, la escasa población, la carencia de comunicaciones y transportes, el retraso económico y los violentos contrastes sociales, así como la formación natural de estrictos intereses locales, muy alejados los unos de los otros, hacían de México una entidad política que tenía mucho

---

<sup>79</sup> Ver a García Laguardia, Jorge Mario en "Comentario a la ponencia de Ernesto de la Torre Villar" en La formación del Estado mexicano, p.75.

<sup>80</sup> Ver a Córdova, Arnaldo, op.cit., p.9



de ficción. El país se dividía en zonas de actividad económica prácticamente aisladas, de carácter consuntivo, donde el escaso comercio era el único vínculo interno. La vida giraba en torno a ciertos puertos, verdaderos huecos de entrada y salida de esas zonas, y acaso se extendía el eje a algunas ciudades del interior que operaban como centros de distribución de productos. La comunicación interior entre esas zonas representaba una verdadera aventura, tanto para personas como para mercancías: inexistencia de caminos, asaltantes, obstáculos naturales, impidieron durante mucho tiempo lo que hoy llamaríamos una autentica integración nacional. En esas zonas aisladas subsistían sociedades inconexas, tanto con el resto del país como dentro de ellas mismas, por razón de la distancia abrumadora que separaba a unas clases sociales de otras. Era normal que proliferaran allí los cacicazgos políticos y sociales, sin ningún vínculo ni subordinación con las autoridades del centro, cuyo poder, más allá de las regiones controladas por la Capital, era meramente simbólico."81

Consecuente con la centralización del poder político, se efectuaron reformas a la Constitución en 1882, 1883, 1884, 1886, 1901 y 1908 para sustraer facultades a los Estados miembros, para otorgárselas a la Federación, en materia de patentes y marcas, minería, comercio e instituciones bancarias, la determinación de las aguas de jurisdicción federal y la legislación sobre su uso y aprovechamiento, emigración e inmigración, salubridad general y sobre alcabalas.82

La dictadura porfirista logró efectivamente unificar el poder político, hasta entonces disperso en regiones y corporaciones, e incluso logró el crecimiento nacional económicamente. Sin embargo, la injusticia social y la mala distribución de la

---

81 Véase a López Cámara, Francisco, La estructura económica y social de México en la época de la Reforma, p.77.

82 Ver a Orozco Henríquez, José de Jesús, "El sistema presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior", en El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones), p.3.

riqueza provocó el descontento que se manifestó en la Revolución de 1910.

La organización federal mexicana vio deteriorado su avance por esta necesidad unificadora del país, así como por la dificultad que entraña el crear conciencia y prácticas políticas independientes en todas las distintas regiones.

Sin embargo, ésta seguiría siendo la base de la estructura política de nuestro país en los años revolucionarios.

### C. La Constitución de 1917.

Las condiciones sociales que prevalecían en el país al inicio de la primera década del presente siglo provocaron descontento en grandes sectores de la población, el cual se manifestaría públicamente en virtud de la agitación política que despertó la entrevista Díaz-Creelman, anunciando que el dictador estaba dispuesto a dejar el poder. Francisco I. Madero publicó entonces La sucesión presidencial en 1910 en contra de la reelección del general Díaz, y posteriormente el Plan de San Luis Potosí, que declaraba la nulidad de las elecciones y convocaba al pueblo a derrocar la dictadura. El Plan de San Luis fomentó la gestación de la revolución social, al hablar de la restitución de tierras, despertando así la inquietud en miles de campesinos que vivían en condiciones miserables. El más claro expositor de esta inquietud fue el líder guerrillero del sur, Emiliano Zapata. Una vez que Madero llega al poder, grandes sectores de la población se sintieron decepcionados ante el incumplimiento de las promesas del Plan que lo habían llevado al poder. Es entonces cuando Zapata promulga el Plan de Ayala en 1911.

Las entidades federativas tendrían una participación fundamental en el devenir de la Revolución; tras la usurpación del poder y los asesinatos de Madero y Pino Suárez llevados a cabo por Huerta, en 1913, la legislatura de Coahuila desconoció al dictador y facultó al gobernador, Venustiano Carranza para levantarse en armas y coadyuvar al mantenimiento del orden constitucional.

Para el maestro de la Cueva se trató de una aplicación inversa del principio de la garantía federal: "El decreto de la legislatura fue una feliz aplicación de la idea del Estado de derecho y de los principios federativos: todos los poderes públicos, federales y locales, encuentran su base de tal manera que la persona o personas que asumen el poder o actúan al margen o en contra de la Constitución, pierden su legitimidad; si el fenómeno ocurre en una entidad federativa, corresponde a la federación reintegrarla a la vida constitucional, pero si la ruptura de la Constitución acontece en los poderes federales, compete a los poderes locales combatir la usurpación y restablecer el orden constitucional. La actitud de la legislatura y la conducta posterior de Carranza eran, en consecuencia, impecables: la lucha que emprendían y a la que habrían de invitar a los gobiernos de todos los estados, tendría como finalidad restablecer la vigencia de la Constitución de 1857 y, en su oportunidad, reconstruir los poderes federales."83

Aun cuando la afirmación anterior es discutible por la naturaleza revolucionaria que tuvo el levantamiento carrancista, lo cierto es que la revolución iniciada por el que sería conocido como ejército constitucionalista, fue una autentica lucha de clases, ya que las masas que se adherían a la lucha lo hacían con la esperanza de ver realizada la idea de justicia social.

El Plan de Ayala, por su parte, era la reivindicación de los derechos de los hombres económicamente desprotegidos y explotados.

Cuando Huerta abandona el poder en 1914, los grupos combatientes se dividen principalmente en tres grandes bandos: las fuerzas

---

83 "Las entidades federativas, Coahuila en primer término, e inmediatamente después Sonora, iniciaron la rebelión en contra de Victoriano Huerta, principiando el movimiento para regresar al régimen constitucional federal de 1857. El hecho tiene una alta trascendencia histórica, pues reprodujo, naturalmente en circunstancias diversas, la lucha de las diputaciones provinciales en contra del imperio de Iturbide. Los hombres que venían de la Revolución Constitucionalista, no podían traicionar a sus Estados, ni proponer su destrucción, ni sustituirlos por los departamentos de las Siete leyes de 1836" en Cueva, Mario de la, "La constitución política", *op.cit.*, pp. 26 y 41.

constitucionalistas que encontraron apoyo en los líderes militares de Sonora, los villistas en lo que se conoció como la División del Norte y los Zapatistas. Durante el tiempo de lucha la idea de crear legislación de tipo social se propagó rápidamente. Carranza se dio cuenta de la inquietud generalizada por alcanzar la mejoría de condiciones de vida de las grandes capas de la población; el 6 de enero de 1915 se expide una ley que trasciende por su importancia ya que ordenaba la restitución y la dotación de tierras a las poblaciones vecinas.

Las entidades federativas fueron firmes impulsoras de la creación de la Constitución social de 1917, pues en la mayoría de ellas, en el período que va de 1912 a 1915, se expidieron decretos de carácter obrero y de carácter agrario; dentro de las más sobresalientes destacan la primera Ley Agraria de Durango en 1912; el decreto de Nuevo León por el que se prohibía exigir trabajos personales en compensación de deudas; el establecimiento del descanso semanal y la jornada máxima de trabajo de 8 horas en Aguascalientes en 1914; la abolición de deudas de los indigentes de Puebla y Tlaxcala; el establecimiento del salario mínimo y la supresión de las tiendas de raya en San Luis Potosí; el decreto de condiciones de trabajo y vacaciones de Jalisco; la ley del trabajo del Estado de Veracruz, así como las leyes de trabajo, agro, hacienda, catastro y municipio de Yucatán.<sup>84</sup>

En septiembre de 1916, el primer jefe del Ejército Constitucionalista resolvió convocar a un congreso constituyente extraordinario, que se avocaría a modificar la Constitución de 1857.

En el proyecto de Constitución reformada que Venustiano Carranza entregó al congreso constituyente el 1 de diciembre de 1916, señalaba la situación deteriorada de la organización federal mexicana. Según Carranza, bajo la vigencia de la Constitución de 1857, los Estados miembros habían sido meros instrumentos ejecutores de las ordenes del poder central. Los poderes del centro habían violado los principios de la forma republicana,

---

<sup>84</sup> Véase a Carpizo, Jorge, en "La Constitución de 1917", en *La formación del Estado mexicano*, pp.275 y 276.

representativa y popular para controlar la administración interior de los Estados miembros o los habían dejado a su suerte, propiciando la formación de cacicazgos.<sup>85</sup>

La organización federal, sin embargo, aun cuando consolidó sus principios en el texto constitucional, sería objeto de una fuerte tendencia centralizadora durante los años posteriores, como se explica en el capítulo siguiente.

El gran mérito que se le reconoce a la Constitución de 1917, es el de haber sido la primera constitución escrita que plasmó una ideología social, así como las instituciones necesarias para darle vida a dicha ideología. Creó una nueva variante del Estado contemporáneo, el cual ha sido denominado Estado social de derecho, o Estado social democrático, al reconocer la desigualdad de condiciones de ciertos grupos de la población y su necesaria protección, principalmente de los obreros y de los campesinos. Esta forma estatal, sin apartarse de los principios del Estado liberal de derecho, da un nuevo rumbo a la estructura estatal, incorporando los elementos indispensables para dar solución a los desajustes sociales y económicos que, durante el paso de los años el Estado liberal había producido.

---

<sup>85</sup> En el proyecto, Carranza señalaba: "Igualmente ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los estados que forman la República mexicana, estableciendo que ellos deben de ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas del aquél. Finalmente, ha sido también vana la promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar a los estados la forma republicana, representativa y popular, pues a la sombra de este principio, que también es fundamental en el sistema de gobierno federal adoptado para la nación entera, los poderes del centro se han ingerido en la administración interior de un estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquellos, o sólo se ha dejado que en cada entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la nación desfilar en aquéllas." en Los históricos debates de la Constitución de 1916-1917, p. 261.

El modelo de Estado Liberal puro no dio respuesta eficaz a las aspiraciones del ser humano, puesto que a partir de su establecimiento rápidamente fue posible detectar que un individualismo exacerbado, basado en la idea de una libertad e igualdad absolutas, producía profundas contradicciones y antagonismos al interior de la sociedad.

De alguna manera, es posible decir que fracasó la idea de un Estado que permitía que la persona del individuo, así como la sociedad y la economía, se desarrollaran según sus propias leyes. Lo que es más, un sistema económico sin intervención ni restricciones por parte del Estado, se reveló como un sistema de explotación inhumano. Este modelo de Estado produjo lo que en economía es conocido bajo el nombre de capitalismo, el cual tiene grandes ventajas pero a la vez grandes inconvenientes. Esta serie de defectos que presentó el Estado liberal, hizo que surgieran las grandes corrientes ideológicas socialistas, pero al mismo tiempo en otros países produjo cuestionamientos en donde, sin desechar totalmente el modelo, se buscó adaptarlo para resolver sus propias contradicciones.<sup>86</sup>

De esta forma, el denominado "Estado social liberal" se sitúa en medio del campo de tensión entre las tendencias totalitarias (modelo comunista) y las liberales (modelo liberal puro, con sistema capitalista de producción). Este modelo surgió como la solución para conciliar la finalidad de otorgar un grado máximo de desarrollo individual y económico, con la finalidad de proveer las mismas oportunidades para todos y asegurar la satisfacción de necesidades básicas.

El mecanismo que utiliza este modelo estatal consiste en una regulación que busque permanentemente una compensación entre las distintas necesidades, así como en una actuación que brinde las mayores oportunidades justas en todos los ámbitos. Esta búsqueda de condiciones más equitativas y justas es una tarea inacabable, plagada de riesgos, pues el Estado se enfrenta continuamente a caer en posiciones extremistas, ya sea

---

<sup>86</sup> Véase a Zippelius, Reinhold, *op.cit.*, p. 306.

garantizando muy poca libertad o, por el contrario, conceder una libertad excesiva de la cual es fácil abusar.

En el Estado social de derecho, los principios del modelo de Estado de Derecho (puro), que tienen por objetivo controlar el ejercicio del poder político e impedir su expansión totalitaria, tales como el principio de la división de poderes, la garantía de los derechos fundamentales, la legalidad de la administración, la previsibilidad y certidumbre de medidas estatales, así como el control judicial de estas últimas. se mantienen a pesar de una expansión considerable de las funciones públicas cuyos elementos principales son el bienestar y la justicia social.<sup>87</sup>

Las funciones a cargo del Estado crecen considerablemente en la búsqueda del bienestar colectivo, pero siempre sujetas a los límites que la ley y la propia constitución establecen.

Resulta fundamental detenerse de manera rápida en el concepto de la igualdad. Este concepto, si bien desempeña un papel central en la democracia y en la ideología liberal, resulta pieza fundamental en el modelo del Estado social, pues en éste lo que se busca es llevar a sus últimas consecuencias el postulado. El principio de igualdad busca una nivelación social, particularmente de tipo económico, por encima de una igualdad jurídica meramente formal. En el Estado liberal se planteaba la igualdad, pero no se planteaban los mecanismos para hacerla efectiva, quedando ésta como una declaración en textos escritos que escondía una profunda desigualdad social. En el Estado social, se plantea la intervención y la regulación, con el objeto de hacer una realidad social la igualdad de oportunidades y de condiciones, pues se ha aprendido que la simple garantía de los derechos fundamentales no permite hallar la vía concreta para la realización de la justicia social.<sup>88</sup>

---

87 *Ibidem*, p.317.

88 *Ibidem*, "La atención hacia la justicia social se cruza en múltiples ocasiones con las medidas de bienestar, así por ejemplo, en el campo de la seguridad social o la protección al trabajo. El Estado se convierte crecientemente en gestor de la justicia distributiva cuya tendencia hacia la igualación es cada vez más pronunciada." p.364.

Asimismo se reconoce la integración de la sociedad no sólo con individuos que tienen derechos inalienables, sino también con grupos que requieren de una protección para poder hacer valer sus derechos.

El Estado social de derecho implanta un sistema económico que se basa en la rectoría del Estado para planear, dirigir, promover o coordinar todas las actividades productivas.

La Constitución de 1917 fue el inicio de una etapa fundamental de redefinición y consolidación del Estado mexicano, pues aunque se reafirman instituciones, muchas otras son implantadas con el objeto de dar forma a una ideología surgida como respuesta a las demandas de las grandes masas de población.

Según la clasificación de Loewenstein, la Constitución de 1917 es una constitución "originaria", "ideológica" y "nominal". Es originaria por aportar elementos funcionales nuevos dentro de los procesos políticos del Estado.<sup>89</sup>

Igualmente, el mismo contenido social de la revolución de 1917 plasmado en la Constitución vigente hizo del texto constitucional un programa ideológico. El constituyente de Querétaro no sólo estableció la organización que adoptaría el Estado mexicano, sino que también señaló hacia donde debía de transitar con el paso de los años.<sup>90</sup>

En estos casos la estructura ideológica adopta un carácter declarativo, pues frente a la práctica constitucional sirve para enjuiciar los procesos políticos, de conformidad con los valores y premisas que contiene.

Finalmente, de acuerdo con la clasificación ontológica de Loewenstein, la Constitución del 17 es una constitución nominal. Según el constitucionalista alemán, existirá una constitución nominal cuando estemos en presencia de una constitución que,

---

<sup>89</sup> Ver a Loewenstein, K., *op.cit.*, "Bajo una constitución originaria se entiende un documento de gobierno que contiene un principio funcional nuevo, verdaderamente creador, y por tanto original, para el proceso del poder político y para la formación de la voluntad estatal" p.208.

<sup>90</sup> *Ibidem*, "Un conocido ejemplo de constitución condicionada ideológicamente es la mexicana de 1917, con su expresa orientación hacia un orden social de tipo socialista", p.212.



aunque jurídicamente válida, contiene normas que no se adaptan al proceso político del Estado; la constitución carece de realidad existencial. Este tipo de constituciones surge con la esperanza de que el proceso político se adecuara paulatinamente al modelo establecido en la constitución. Surge generalmente en las constituciones ideológicas, pues lo que se busca es el cumplimiento de un programa ideológico; "La constitución nominal encuentra su terreno natural en aquellos Estados en los que el constitucionalismo democrático occidental se ha implantado, sin una previa incubación espiritual o madurez política, en un orden social de tipo colonial o feudal agrario."<sup>91</sup>

Estas características constitucionales son de gran importancia para entender la estructura político-constitucional de México, pues todas las instituciones constitucionales, principalmente el sistema federal como forma en que se organiza dicho Estado, adoptan de alguna manera estas peculiaridades.

La organización federal se convirtió, de esta manera, en una institución originaria, ideológica y nominal. Es originaria, puesto que el contenido social que absorbe el Estado al inicio del presente siglo, marcó nuevas metas al propio sistema federal, para así cumplir con las finalidades de toda esta nueva concepción estatal.

La organización federal, a partir de la Constitución de 1917, se plantea como una forma de organización que, si bien fue concebida originalmente como un mecanismo en contra de los abusos de poder, se convierte en un instrumento dinámico que permite el Estado benefactor organizarse y llegar a todos los lugares del territorio nacional.

La organización federal mexicana de 1917 se establece como el primer sistema de organización del Estado social de derecho.

El contenido ideológico del Estado social de derecho forma parte de todas sus instituciones, puesto que el Estado cumplirá sus fines hasta que todos los derechos ahí plasmados sean una realidad; de la misma manera, la organización federal cumplirá su

---

<sup>91</sup> *Ibidem*, p.220.

cometido cuando la participación democrática y plural de los Estados miembros de la federación sea una realidad.

Por la misma razón anterior, la organización federal es hasta cierto punto nominal, pues siendo jurídicamente válida, todavía falta que los Estados miembros hagan plena su autonomía.

#### 1. Naturaleza jurídica del Estado federal.

Dentro de la naturaleza jurídica del sistema federal, cabe hacer referencia, en primer lugar, a lo establecido en los artículos 39 y 16 constitucionales, principios de la soberanía popular y del principio de legalidad.

Las autoridades, ateniéndose al principio de legalidad, sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente están autorizadas. Dicho de otra manera, todas las autoridades están subordinadas a la Constitución. El orden jurídico doble que se presenta en el Estado federal queda, como ya hemos analizado, también sometido a la constitución federal. La supremacía constitucional queda así establecida como la fuente única de los poderes públicos, su norma organizadora, y por lo tanto es superior a ellos; así además lo establece expresamente el artículo 133 constitucional. Sin embargo, cabe mencionar que en virtud de este sistema de organización, mientras las autoridades federales encuentran en la citada Constitución la fuente y límite de sus facultades, los gobiernos estatales están subordinados a sus respectivas constituciones locales, mismas que las entidades federativas se pueden dar, con base en su autonomía. La tesis pues queda establecida en el sentido de que ningún gobernante, sea federal o local, puede actuar sin estar constitucionalmente autorizado por el pueblo, nacional o localmente.<sup>92</sup>

Otra consecuencia importante del principio de legalidad en el Estado federal, consiste en el hecho de que la legislación federal no tiene supremacía sobre la local, sino que prevalece la

---

<sup>92</sup> Ver a Alvarez del Castillo, Enrique y Farías, Urbano, "El federalismo como decisión política fundamental del pueblo mexicano", en México, 75 años de revolución, Política I, p.84.

autoridad competente. El principio de legalidad se convierte en garantía y protección del sistema federal.

En el artículo 40 constitucional se establece el sistema federal como forma de organización del Estado mexicano. Este artículo 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."

Como es evidente, este artículo contiene la tesis de la co-soberanía de Tocqueville, al mencionar que la soberanía radica en los estados miembros. Se trata de un artículo que formalmente está en contradicción con el artículo 39, que se refiere a la soberanía popular.<sup>93</sup>

En esta ocasión, lo que realmente sucede es que la Constitución tomó por tradición lo establecido en el artículo 40 (soberanía de las entidades federativas), tal y como se había establecido en las Constituciones anteriores.<sup>94</sup> En el constituyente de 1917, esta contradicción no fue debatida u objetada; se daba por un hecho el conocimiento de cómo debía funcionar la federación y al no haber oposición alguna, simple y sencillamente se copiaron dichos artículos.

Como ya observamos, sin embargo, la tesis de la cosoberanía no es acertada. Lo que realmente sucede es una confusión terminológica<sup>95</sup>

---

93 Artículo 39 constitucional: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

94 Como ya se examinó, el artículo 6 del Acta Constitutiva de la Federación contenía la disposición que atribuye la soberanía a los Estados miembros; la Constitución de 1824 no consignó esta teoría, pero en la Constitución de 1857, con la influencia de Tocqueville, se plasmó esta teoría de la cosoberanía, en los mismos términos que el artículo 40 de la Constitución vigente, al igual que el principio de la soberanía popular en el artículo 39.

95 En Carpizo, J., "Sistema federal mexicano", *op.cit.*, p.96.

Es el artículo 41 de la Constitución vigente, el que aclara la naturaleza jurídica del Estado federal mexicano: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a su regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."

Lo que existe es un solo poder, que se encuentra en la voluntad popular, que se manifiesta en un gobierno representativo, un orden jurídico descentralizado; la soberanía se ejerce, así pues, a través de los órganos de la Unión y por los de los Estados miembros, de conformidad con la distribución de facultades que hace la propia Constitución federal. Las entidades no son soberanas sino autónomas. Lo que existe en el sistema federal, es la aplicación del principio de la descentralización política.

Lo que establece el artículo 40 es la adopción del sistema federal como parte de la Constitución política del pueblo mexicano. Como diría Carl Schmitt, se trata de una decisión política fundamental.<sup>96</sup>

Por otro lado, de este artículo se desprende también el principio de autonomía de las entidades federativas.

La autonomía debe ser entendida como la libertad de las entidades federativas para organizar su régimen interior, y dictarse sus propias constituciones.

En opinión de Burgoa, la autonomía de las entidades federativas se manifiesta en cinco aspectos diferentes:

1) En un aspecto democrático, al tener la posibilidad de nombrar y elegir su propios órganos de gobierno.

---

96 "Las decisiones fundamentales son los principios rectores de todo el sistema jurídico, son los que marcan y señalan su ser, son su esencia misma y si alguna de ellas falta o se suprime, entonces ese derecho se quiebra para convertirse en otro." *Ibidem*, p.97. En ese sentido el mismo autor, Jorge Carpizo, sostiene que las decisiones político-fundamentales del pueblo mexicano son siete: soberanía, derechos humanos, separación de poderes, sistema representativo, juicio de amparo, supremacía del Estado sobre la Iglesia y el régimen federal.

2) Constitucionalmente, al dictarse sus propias constituciones conforme a los principios establecidos en la Constitución federal.

3) En el aspecto legislativo, que se traduce en la facultad de expedir sus propias leyes en las materias que tienen asignadas, o que no están prohibidas por la Constitución federal.

4) En el aspecto administrativo, que atañe a la aplicación de su legislación, así como de la aplicación de leyes federales.

5) En el aspecto judicial, para dirimir los conflictos jurídicos en los casos no expresamente atribuidos a la jurisdicción federal.<sup>97</sup>

Las constituciones locales, como toda constitución escrita, presentan generalmente dos partes, una dogmática y otra orgánica. En cuanto a la primera, referente a la consagración de los derechos humanos y su protección, aun cuando la mayoría de las constituciones de los Estados miembros copian esta parte de la Constitución federal, se trata de una sección que en rigor puede ser ignorada, ya que las garantías individuales valen para todas las autoridades y significan la primera restricción a la autonomía de las entidades. La misma situación se presenta con las garantías sociales reconocidas en la Constitución. Tanto unas como las otras, pueden ser aumentadas en el sentido de aumentar prerrogativas a los individuos y grupos, siempre y cuando no contraríen disposiciones de la Constitución federal.<sup>98</sup>

Por lo que toca a la parte orgánica, o la parte relativa a la organización interior de los Estados miembros, éstos tienen la limitación de que deben ajustar su régimen interior a la forma republicana, representativa y popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 constitucional. El artículo 115 establece : "Los Estados adoptarán, para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su

<sup>97</sup> En Burgoa, I., "La evolución...", *op.cit.*, p.182.

<sup>98</sup> Véase a Tena Ramírez, Felipe, Derecho constitucional mexicano, p.133.

división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre."

Como consecuencias directas de estas limitaciones, los gobernadores son electos por periodos máximos de seis años (forma republicana), la elección es directa y no existe la reelección de gobernadores y de diputados locales (forma democrática) y se establecen cantidades mínimas de diputados, proporcionalmente a la población (principio representativo). En todas las entidades federativas el poder legislativo se encuentra depositado en una sola asamblea que sesionará anualmente una o dos veces. Los periodos de sesiones suelen ser anuales o en ocasiones dos por año. Todas prevén la existencia de comisiones permanentes.

Por lo que hace a las facultades legislativas, de acuerdo con el sistema rígido de competencias residuales del artículo 124, a los Estados miembros les corresponden todas aquellas materias que no están atribuidas expresamente por la Constitución federal a los órganos centrales. Además, existen ciertas facultades que la propia Constitución atribuye directa y expresamente a las entidades, como por ejemplo el determinar el número de ministros de cultos (artículo 130). Cabe añadir que, de conformidad con el principio de legalidad, necesario en todo régimen de derecho, las constituciones locales deberían determinar claramente las atribuciones a cargo de los estados, pues muchas veces, al quedar sólo como facultades implícitas sin mencionarse expresamente, no son ejercidas por ningún órgano.

El poder ejecutivo queda depositado en el gobernador de cada Estado miembro. Sus obligaciones y facultades son semejantes a las que tiene el Ejecutivo federal; tiene a su cargo el velar por el cumplimiento de las leyes y sentencias, expedir reglamentos, mandar la fuerza armada del Estado, hacer ciertos nombramientos, y en algunas Constituciones se prevé el derecho de veto.

El poder judicial está integrado por un Tribunal Superior de Justicia y tribunales inferiores. Los magistrados del Tribunal son designados por las legislaturas, generalmente a propuesta del ejecutivo. Para reformar las constituciones locales se exige

también un procedimiento rígido, en donde se requiere generalmente la mayoría de los votos de la legislatura y de los ayuntamientos (si bien existen excepciones).<sup>99</sup>

Resulta conveniente mencionar que la autonomía de las entidades federativas debe ser entendida respecto de las instituciones y autoridades federales, puesto que no están subordinadas a éstas. Las entidades federativas tienen garantizada su autonomía en el sentido de que ninguna reforma constitucional puede llevarse a cabo sin su participación, puesto que para que sea posible efectuar una reforma constitucional es necesario, de acuerdo con lo establecido en el artículo 135 constitucional, el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso, así como la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados miembros.

El municipio libre fue, en realidad, la única aportación del constituyente de Querétaro a la organización federal.

Desde un punto de vista teórico-formal, el municipio es una figura de gran importancia en la estructura constitucional del Estado federal mexicano, puesto que se establece como la base de la organización territorial de los Estados miembros.

Sin embargo, hasta ahora el municipio ha sido considerado, fundamentalmente, como una esfera de organización administrativa, pues el ejercicio del poder político ha sido concentrado por los órganos centrales y en su defecto por los Estados miembros. Los municipios tiene a su cargo distintas funciones de tipo administrativo, y reglamentarias, pero no tiene a su cargo competencias legislativas.

Aun cuando el municipio es una de las estructuras organizativas territoriales más antigua en México (desde su llegada a México, Hernán Cortés funda el cabildo de Veracruz), no es sino hasta fechas muy recientes, cuando se le intenta dar cierto vigor para que cuente con cierta independencia auténtica. La razón de esto obedece a que, si bien puede ser una de las mejores formas democráticas de organización, también puede ser la mejor forma de inestabilidad, pues si las entidades municipales cuentan con

---

<sup>99</sup> *Ibidem*.

excesiva libertad y autonomía en un país con poco espíritu de solidaridad y preparación cívica, éstos frecuentemente tienden a rebelarse en contra de las políticas uniformistas del centro y de las entidades. Los municipios deben de ir adquiriendo facultades y responsabilidades al mismo tiempo que los habitantes en general van adquiriendo madurez política y conciencia cívica de participación. Es aquí donde se refleja directamente la preparación de los individuos para hacerse cargo del gobierno de sus comunidades.

A este respecto cabe mencionar que el Acta constitutiva, la Constitución de 1824, el Acta de Reformas de 1846 y la Constitución de 1857 no dedicaron un sólo artículo a los Ayuntamientos.<sup>100</sup>

Porfirio Díaz agrupó a los ayuntamientos en divisiones territoriales administrativas superiores que recibían el nombre de partido, distrito o prefectura. Es la Constitución de 1917 la que se encarga de volver a establecer el municipio libre. Sin embargo, se establece como una entidad totalmente subordinada al Estado y no como una entidad independiente. La muestra más clara de lo anterior radica en la disposición que establecía que la legislatura estatal es el órgano encargado de determinar qué contribuciones constituirían la hacienda municipal.

En 1983 se llevó a cabo una reforma al artículo 115 constitucional en donde, según se desprende de la exposición de motivos de la reforma, se intentó dar una mayor autonomía al municipio libre. Sin embargo, entre las diversas modificaciones que se hicieron, una de ellas establece la facultad de la legislatura local para declarar desaparecidos los ayuntamientos, lo que lejos de ser un adelanto para la autonomía municipal sigue siendo una limitación gravísima, dejando en manos del gobernador (quien generalmente tiene control sobre la legislatura) la facultad de declarar la desaparición de ayuntamientos.

Por lo que toca a los órganos de gobierno federales, es importante mencionar que la Constitución de 1917 estableció la

---

<sup>100</sup> *Ibidem*, p.144.



existencia de una poder ejecutivo predominante, el cual, además, en virtud de la forma en que se estructuró todo el sistema político posrevolucionario, ha sido el eje sobre el que gira la vida política del país.

La Constitución de 1917 legitimó el predominio que por muchos años había tenido de hecho el poder ejecutivo, bajo el argumento esgrimido por Rabasa, de que la dictadura fue un mal necesario frente a una Constitución que por su propia naturaleza era impracticable.<sup>101</sup>

Fix Zamudio sintetiza las disposiciones establecidas en la Constitución de 1917, diferentes a lo establecido en la Carta de 1857, para fortalecer al ejecutivo:<sup>102</sup>

-Elección directa del ejecutivo (artículo 81 constitucional).

-Se limitó la responsabilidad del presidente para solo proceder por delitos graves del orden común y traición a la patria, y en el juicio político se le dio intervención al Senado de la República (artículo 111 constitucional).

-Se limitó el funcionamiento del poder legislativo, reduciéndose a un sólo período de sesiones (artículo 65 constitucional).

-Se restringió la facultad de la entonces Diputación Permanente para convocar a sesiones extraordinarias sólo en casos de delitos oficiales o del orden común de altos funcionarios (artículo 79, hoy en día 67 constitucional).

El poder legislativo federal fue debilitado, consecuentemente, al ser dividido en dos cámaras nuevamente<sup>103</sup> y al ver reducido su período de sesiones.

---

101 Cfr., en Rabasa, E., *op.cit.*, p.111.

102 Véase a Fix Zamudio, Héctor, "El sistema presidencialista y la división de poderes", en La Universidad Nacional y los problemas nacionales, p.89.

103 El Senado fue suprimido en la Constitución de 1857 por considerarlo un órgano aristocrático contrario a la idea de democracia individualista y mayoritaria. En 1867, Juárez intentó crearlo a través de un plebiscito popular, aprovechando las elecciones que se celebraron ese año para integrar a los poderes públicos, pero su intento democrático fracasó. Es hasta 1874 en que el presidente Lerdo de Tejada logró que se obtuviera la reforma constitucional respectiva y el restablecimiento del Senado. En el constituyente de Querétaro se ratificó dicha reforma.

Las relaciones que guarda al poder ejecutivo con el legislativo no dejan de evidenciar el predominio de aquél ya que la Constitución le otorga derecho de iniciativa de leyes (artículo 71 constitucional, fracción I), facultad reglamentaria (artículo 89 constitucional, fracción I), facultades legislativas directas en materia de salubridad general (artículo 73 constitucional, fracción VI, bases 1a a 4a), así como facultades extraordinarias para legislar (artículo 49 constitucional).<sup>104</sup>

La Constitución plantea mecanismos de control político entre ambos órganos, como es la autorización de las Cámara de Diputados sobre los presupuestos anuales de egresos y la revisión de la cuenta pública (artículo 74 constitucional, fracción IV). Asimismo, el Senado de la República es quien aprueba los acuerdos, convenios y tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo (artículo 133 constitucional), así como los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores de las fuerzas armadas, así como de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación (artículo 76 constitucional, fracción II).

Todos estos controles, tal y como la señala el maestro Fix Zamudio y se expone en el siguiente capítulo, han resultado inútiles, por la realidad política que se ha presentado hasta la fecha.<sup>105</sup> Esta realidad, consiste principalmente en la existencia de un partido político prácticamente hegemónico. El Partido Revolucionario Institucional, llamado originalmente en 1929 Partido Nacional Revolucionario y posteriormente en 1938 Partido de la Revolución Mexicana, es una organización política que recoge en su seno los intereses de los grupos de poder más significativos, a través de los tres sectores que lo conforman: obrero, campesino y el llamado popular. Este partido se encarga de las tácticas y tecnificación electorales, pues las decisiones y estrategia son definidas por el propio jefe máximo del Partido:

<sup>104</sup> Fix Zamudio, H., "El sistema...", *op.cit.*, p.115.

<sup>105</sup> *Ibidem*.

el presidente de la República. El Congreso, compuesto mayoritariamente por diputados y senadores del PRI, obedecen automáticamente los designios de quien también es Jefe del Partido.

Por lo que toca al poder judicial federal, la Constitución de 1917 también lo fortaleció al suprimir el sistema de elección popular para los ministros de la Suprema Corte, y en su lugar adoptándose el nombramiento por el Congreso (artículo 96 constitucional); se establecieron requisitos más severos para ser designado ministro (artículo 95 constitucional); se estableció el principio de la inamovilidad judicial (artículos 94 y 97 constitucionales) y se suprimió la Secretaría de Justicia.

Por lo que respecta a las relaciones del ejecutivo con el poder judicial de la Federación, éstas han sido distintas a las existentes con el órgano legislativo, pues los tribunales han mantenido cierta autonomía, creciente, respecto del ejecutivo. Incluso es posible decir que los tribunales han servido de contrapeso y limitación a la toma de decisiones por el ejecutivo federal y de su titular, particularmente a través del juicio de amparo.106

Mas aún, la independencia de los jueces y magistrados ha llegado a ser notoria tratándose de los propios tribunales administrativos, como lo son el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contenciosos Administrativo del Distrito Federal.107

El predominio del poder del ejecutivo se deja sentir especialmente en sus relaciones con los gobernadores de las entidades federativas. Estos funcionarios, en virtud de pertenecer al partido político hegemónico, le deben su nombramiento al presidente de la República, por lo que guardan una relación de absoluta subordinación.

Además, el ejecutivo tiene dos controles muy fuertes sobre los estados. En primer término controla el presupuesto de toda la federación, a través de la facultad de formularlo y en segundo

106 *Ibidem*, p.120.

107 *Ibidem*.

lugar, en el terreno político, puede destituir a los gobernadores, ya sea pidiéndoles que soliciten una licencia indefinida a sus legislaturas, o en el casos más difíciles, a través de la figura de la intervención federal mediante la declaración que hace el Senado de la república en el sentido de que ha llegado el momento de nombrar un gobernador provisional. Estas situaciones son objeto de análisis en el capítulo siguiente.

En México existen además otros organismos que han surgido por el reconocimiento jurídico que se ha hecho a grupos de presión, para que puedan intervenir en la toma de decisiones políticas, como sucede con las comisiones regionales y nacionales de salarios mínimos, o la Comisión nacional para la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, así como en las instituciones de seguridad social. Los grupos también se encuentran organizados en confederaciones de trabajadores, de campesinos y de empresarios, ejerciendo una presión notable en las decisiones políticas de su interés.<sup>108</sup>

Por último, cabe reiterar que la organización federal mexicana cambió su propia naturaleza al aparecer un Estado de contenido social.

"Transformadas en normas constitucionales, las reformas sociales devinieron de inmediato en el marco ideológico en el que las nuevas instituciones se iban a desarrollar, y lo que es aún más importante, la base (real e ideal a la vez) sobre la que se iba a levantar toda el armazón del colaboracionismo social posrevolucionario."<sup>109</sup>

Las nuevas normas de contenido social dan nuevo sentido a todas las instituciones políticas, pues varían los objetivos globales de toda la estructura constitucional del Estado mexicano, el buscar mejores condiciones de vida para las grandes masas de habitantes del país.

Estas reformas sociales hicieron del Estado un Estado comprometido con los intereses de las clases populares.

108 *Ibidem*, p.130.

109 Ver a Córdova, Arnaldo, *op.cit*, p.21.

La organización federal se concibió como el mecanismo que alentaría los procesos de bienestar de la población mexicana, al establecer diversos ámbitos de la actividad gubernamental cerca de las diferentes comunidades.

Sin embargo, esta principios programáticos se irían volviendo una realidad lentamente a la par que la sociedad y el Estado van evolucionando.

## 2. La distribución de competencias.

El congreso constituyente de Querétaro ratificó la teoría que atribuye a los Estados miembros la competencia originaria y determina expresamente las atribuciones delegadas a la federación, si bien aumentó las facultades de los órganos centrales. A partir de ahí, y como será explicado en el capítulo siguiente del presente estudio, se inició la tendencia de ir centralizando facultades. Esta tendencia ha sido la consecuencia necesaria de las exigencias nacionales e internacionales, sin que se trate de un fenómeno exclusivo de nuestra organización política. A través de facultades implícitas, de la reformas continuas al texto constitucional y de la jurisprudencia de la Corte (especialmente el caso de la facultad tributaria), los poderes centrales han absorbido una gran poderío en detrimento del ámbito de acción de los Estados miembros.

Para entrar al análisis del sistema de distribución de competencias de nuestro país, es necesario hacer referencia al artículo 124 constitucional que establece:

"Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

Este sistema implantado en nuestro país desde 1824, fue copiado del sistema norteamericano, el cual fue expuesto claramente por Tocqueville: "Se definieron, pues, cuidadosamente las atribuciones del gobierno federal y se declaró que todo lo que no estaba comprendido en la definición caía en las atribuciones del gobierno de los Estados. Así el gobierno de los Estados

siguió siendo el derecho común y el gobierno federal fue la excepción.

Pero como se preveía que, en la práctica, podían suscitarse cuestiones relativas a los límites exactos de ese gobierno excepcional, y que hubiera sido peligroso abandonar la solución de tales cuestiones a los tribunales ordinarios instituidos en los diferentes Estados por esos Estados mismos, se creó una alta corte federal, tribunal único, una de cuyas atribuciones fue mantener entre los dos gobiernos rivales la división de poderes, tal como la constitución la había establecido."<sup>110</sup>

Así pues se trata de un sistema en donde se atribuyen ciertas facultades expresamente a los órganos federales y todas las demás quedan implícitamente conferidas a los Estados miembros. La palabra "expresamente" hace que cualquier ejercicio de facultades no conferidas, por parte de los órganos centrales, es considerado como un acto ilegal. Tampoco pueden extenderse estas facultades de los órganos federales por analogía, igualdad o mayoría de razón.

Según Tena Ramírez, se trata de un sistema estricto que recluye a los poderes federales dentro de una zona perfectamente ceñida.<sup>111</sup> Sin embargo, existen dos caminos por medio de los cuales la federación puede aumentar sus facultades. El primero de ellos es a través de lo establecido en la última fracción del artículo 73 (fracción XXX), que consagra lo que se conoce como facultades implícitas.

Las facultades implícitas, son aquellas que el poder legislativo puede ejercer por sí mismo o conferir a cualquiera de los otros dos poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas o expresas. Una facultad implícita sólo puede justificarse cuando existe una facultad explícita que no puede ejercerse por sí sola, que esta facultad sea un medio necesario para ejercer la facultad explícita, así como que exista

<sup>110</sup> Ver a Tocqueville, Alexis de, *op.cit.*, p.119.

<sup>111</sup> En Tena Ramírez, F., *Derecho...*, *op.cit.*, p.115.

el reconocimiento por el Congreso de la necesidad de dicha facultad.<sup>112</sup>

Las facultades implícitas no han sido muy utilizadas puesto que se optaba por una reforma constitucional, ante la situación de contar con gobernadores y legislaturas sumisas al poder central. El otro camino que por las mismas razones no se ha utilizado mucho en nuestro país, es a través de la interpretación de la Suprema Corte de Justicia.

Ahora bien, cabe señalar que junto a la regla general del artículo 124, la Constitución establece una serie de principios específicos para efectuar la distribución de competencias entre los órganos centrales y los Estados miembros, que traen como resultado un complejo sistema. Los principios de este sistema son:<sup>113</sup>

- 1) facultades atribuidas a la federación.
- 2) facultades atribuidas a las entidades federativas.
- 3) facultades prohibidas a la federación.
- 4) facultades prohibidas a las entidades federativas.
- 5) facultades coincidentes.
- 6) facultades coexistentes.
- 7) facultades de auxilio.
- 8) facultades que emanan de la jurisprudencia.

1) Respecto a las facultades atribuidas a la federación, estas se encuentran enunciadas de manera expresa en la Constitución, así como de manera implícita en aquellas materias que se prohíben a los Estados miembros. Por lo que toca a la facultades señaladas expresamente, éstas se encuentran desperdigadas en el texto constitucional, aunque también hay artículos específicos sobre las atribuciones legislativas de la federación. La fracción X del artículo 73 de la Constitución mexicana faculta al Congreso para legislar sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de

<sup>112</sup> En Carpizo, J., Federalismo en..., op.cit., p.40.

<sup>113</sup> En Carpizo, Jorge, La Constitución mexicana..., op.cit., p.252.

emisión único y expedir las leyes del trabajo reglamentario del artículo 123. Además, otras fracciones del propio artículo 73 señalan más facultades que pueden resultar relevantes: la fracción VI para legislar en lo relativo al Distrito Federal; la fracción XIII para expedir leyes marítimas de paz y guerra; la fracción XIV para levantar y sostener el ejército, marina y fuerza aérea nacionales; la fracción XVI para dictar leyes sobre migración y emigración, nacionalidad, ciudadanía y salubridad general de la república; la fracción XVII para expedir leyes sobre vías generales de comunicación, postas, correos, y uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal; fracción XVIII para determinar el valor de la moneda extranjera, establecer casas de moneda, y adoptar un sistema general de pesas y medidas; la fracción XX para organizar los cuerpos diplomáticos y consulares; la fracción XXI para dictar leyes sobre delitos y faltas de índole federal; la fracción XXIX para establecer diversos tipos de contribuciones.

2) Las facultades atribuidas a las entidades federativas, de acuerdo con el artículo 124, son todas aquellas no conferidas a la federación. Sin embargo, se establecen también ciertas materias de manera expresa, asumiendo el carácter más de obligaciones, como sucede con el artículo 5 para determinar las profesiones que requieren título; el artículo 27, fracción XVII, sobre la organización del patrimonio familiar; la obligación de los Estados para entregar a los criminales de otro Estado miembro o del extranjero, a las autoridades que los reclamen (artículo 119 constitucional); la obligación de dar entera fé y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros Estados (artículo 121 constitucional), así como la obligación de los gobernadores de publicar y hacer cumplir las leyes federales (artículo 120 constitucional).

3) Por lo que toca a las facultades prohibidas a la federación, estas surgen para dejar clara cierta prohibición de importancia.

4) Las prohibiciones a las entidades federativas, son absolutas (artículo 117 constitucional) y relativas cuando requieren de la



autorización del Congreso de la Unión (artículo 118 constitucional). Dentro de las absolutas se encuentran todas las facultades que se atribuyen exclusivamente a las autoridades federales, como celebrar alianzas o tratados con otros Estados; acuñar moneda o emitir papel moneda o estampillas; gravar el tránsito de las personas o cosas que atraviesen su territorio; gravar directa o indirectamente la entrada o salida de su territorio a mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación o consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales; expedir o mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, sociedades o individuos de otras naciones. Dentro de las relativas, donde se requiere el consentimiento del Congreso, se encuentran el gravar la producción acopio y venta de tabaco en forma distinta a lo autorizado por el Congreso; establecer los derechos de tonelaje o derechos sobre importaciones o exportaciones o tener tropa permanente o buques de guerra, dentro de los Estados.

5) Las facultades coincidentes son aquellas en donde tanto la federación como las entidades pueden intervenir. Esta actividad se presenta de manera amplia y restringida; habrá una facultad coincidente en forma amplia cuando no se establece un criterio de división de las actividades conferidas a la federación y a los Estados miembros; serán en forma restringida cuando sí se atribuye un criterio de distinción, como por ejemplo en el caso de la educación (artículo 3 constitucional, fracción IX).

6) Son facultades coexistentes, aquellas en que una parte compete a la federación y la otra a las entidades federativas, por ejemplo en salubridad y vías de comunicación, donde el Congreso se encarga del carácter general y las legislaturas del carácter local.

7) Son facultades de auxilio, aquellas en que una autoridad ayuda a otra, como por ejemplo en la cuestión religiosa (artículo 130 constitucional).

8) Estas reglas sufren modificaciones a través de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, como sucede en el campo de la facultad tributaria, en donde por disposición de la jurisprudencia la federación tiene facultad concurrente para la imposición de contribuciones, adicionalmente a las que le corresponden de manera exclusiva.

Lo que se conoce como facultades concurrentes, éstas, cabe decir, constituyen una excepción a la regla contenida en el artículo 124. Son aquellas facultades que pueden ejercer los Estados miembros mientras no son ejercidas por la federación; son aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la federación ni prohibidas a los Estados y cuando aquella no actúa, éstos pueden realizarlas, pero cuando la federación actúa, deroga la legislación local. Es frecuente decir que la Constitución mexicana es de competencia rígida debido a que no admite, en principio, la existencia de facultades concurrentes. El argumento que se maneja en los países que sí existen estas facultades (como Argentina por ejemplo), señala que la autonomía cede ante la soberanía de la nación, y que la unidad nacional es el objetivo esencial de la Constitución.<sup>114</sup>

Estas facultades no están establecidas en la Constitución norteamericana, sino que se han implantado por la jurisprudencia y por la doctrina.

En México estas facultades se prestan a diversos equívocos. La primera confusión es en cuanto a su denominación, puesto que en realidad no se trata de facultades coincidentes, puesto que el ejercicio por parte de una autoridad excluye al ejercicio de la otra.

Las verdaderas facultades coincidentes, que sí existen, son aquellas en donde tanto los órganos federales como los de los Estados intervienen, simultáneamente. Las facultades concurrentes también se prestan a confusiones, puesto que según lo que

<sup>114</sup> En Carpizo, J., Federalismo en..., op.cit., p.36.

establece el artículo 124 constitucional, las facultades que no están expresamente conferidas a la federación están reservadas a los Estados. La palabra "expresamente" implica la prohibición, aparentemente, de dichas facultades concurrentes.

Sin embargo, en materia fiscal la Corte ha determinado que sí existen, lo que ha traído consecuentemente el desequilibrio financiero en los recursos de los distintos niveles de gobierno.<sup>115</sup>

Por último, cabe señalar que el sistema de distribución de competencias que establece la Constitución tiene como principal característica que ningún orden, sea el central o el de los Estados, es superior al otro; ambos son coextensos de idéntica jerarquía. Sobre los dos está la Constitución y en caso de conflicto prevalecerá como válido el que esté de acuerdo con aquélla.

Dentro de las facultades que se atribuyeron a los órganos centrales en la Constitución del 17 en comparación a la del 57, resaltan:

-Las atribuciones de los poderes federales del artículo 27, en torno al régimen de propiedad, el subsuelo y el aprovechamiento y uso de las aguas.

-El artículo 28, por su parte, establece la intervención del Estado en la vida económica.

-Entre el artículo 73 y el 28, se establecieron la nuevas atribuciones de la federación relativas a la creación de un banco único de emisión, las cuestiones relativas a la migración y salubridad, el establecimiento de escuelas profesionales de investigación científica, bellas artes, enseñanza técnica, bibliotecas, observatorios y demás institutos de cultura superior.

---

<sup>115</sup> Este problema se analiza en el inciso D del Capítulo siguiente "Centralización de los recursos económicos".

## II. Evolución del Estado federal posrevolucionario.

El modelo estatal que se configuró en México tras la lucha revolucionaria ha vivido un largo período de consolidación, en el cual se ha ido adaptando paulatinamente a las necesidades sociales.

En un principio, la demanda que el Estado posrevolucionario tuvo que atender fue la reconstrucción del país; posteriormente, el mantenimiento de la estabilidad política y el crecimiento económico han marcado la pauta de la evolución estatal.

Los postulados establecidos en la Constitución de 1917 se han desarrollado de manera paulatina, de acuerdo con el desarrollo económico, social y cultural de nuestro país, tal y como se refleja en numerosas reformas a nuestra ley fundamental, para hacer del Estado de bienestar o Estado social democrático una realidad.<sup>1</sup>

Desde su implantación, diversas circunstancias socio-económicas impidieron que los postulados constitucionales se aplicaran de manera inmediata y que diversas instituciones constitucionales funcionaran de manera eficaz.

Por lo que toca al aspecto social, no ha habido una cohesión nacional lo suficientemente fuerte para que las instituciones y formas políticas funcionen realmente vinculadas con la sociedad. La sociedad, o el pueblo, no se ha sentido realmente detentador del poder soberano, propiciando el que se formen pequeños grupos o "elites" con preparación político-administrativa.

---

<sup>1</sup> Arnaldo Córdova menciona algunos de los factores que propiciaron dicha transformación: "La destrucción física de los caudillos comprendido de modo especial el propio general Obregón, la profesionalización del ejército, la extensión de las comunicaciones que ampliaron inevitablemente la influencia unificadora del centro; la conversión de los jefes militares en empresarios, la participación y final encuadramiento de las masas populares en el partido oficial, la intensificación de la reforma agraria y la entrega de tierras a los campesinos son, todos, elementos que indican la transformación del régimen político de México", en Córdova, Arnaldo, *op.cit.*, p.52.

Por otra parte, el subdesarrollo económico ha constituido un freno para el desarrollo de la Nación, pues como dice una frase popular los requerimientos urgentes no han dado cabida a los necesarios; los recursos financieros del país han sido insuficientes para satisfacer de manera óptima las necesidades. Frente a estas difíciles circunstancias, el Estado mexicano recurrió a la concentración del ejercicio del poder político. En relación con este proceso centralizador, algunos autores dividen la evolución del federalismo contemporáneo en dos etapas principales:<sup>2</sup>

La primera de ellas que se inicia una vez terminada la ebullición revolucionaria en la década de los treintas y que duró poco menos de cincuenta años, se caracteriza por avances en el aspecto político, social y económico de la nación, si bien a base de un proceso de centralización en donde hay un gran desarrollo del gobierno federal, que no se ve acompañado del progreso estatal y municipal correspondiente.

La segunda etapa comienza en los últimos años de la década de los setenta, en donde se advierte un movimiento general y sostenido hacia una mayor descentralización y fortalecimiento estatal y municipal, dentro de un proyecto nacional permanente. A esta segunda etapa nos referiremos en el capítulo siguiente, puesto que constituye un nuevo período del federalismo en México. Por lo que toca al primer período, se trata de los primeros cincuenta años de vida institucional y de reconstrucción del país, en donde la centralización deterioró la autonomía política y social de los Estados, así como su ámbito económico. Esto se debió a la orientación de las políticas nacionales.

"Ante un país en crisis, la más severa de su historia pues la Revolución lo había dejado destruido, la prioridad fue la reconstrucción inmediata y la integración nacional; asimismo, la defensa de nuestra soberanía frente al exterior; la necesidad de contar con un instrumento fuerte contra el caciquismo y las

<sup>2</sup> Esta clasificación se encuentra en Alvarez del Castillo, E. y Farías, U., *op.cit.*, p.89, así como en Ruiz Massieu, José Francisco, Estudios de derecho político de Estados y municipios, p.132.

facciones desintegradoras, y para iniciar las grandes transformaciones revolucionarias; el empezar a hacer realidad los derechos sociales consagrados en la Constitución; la necesidad de empezar a crear una infraestructura económica para satisfacer las necesidades de la población; el establecimiento de las grandes empresas públicas a las cuales la nación confió el manejo y la administración de sectores estratégicos de nuestra economía; la conveniencia de evitar la dispersión en el uso de los recursos limitados la rectoría económica del Estado que ordenaba la Constitución de 1917, y las ventajas de establecer un sistema nacional y compartido de desarrollo, y no sólo de las regiones más ricas del país, entre otros aspectos, fueron forzando a la configuración de un gobierno federal fuerte y cada vez más grande, atento a sus responsabilidades y a las necesidades por satisfacer."<sup>3</sup>

Así, el principio descentralizador que supone la organización federal no fue cumplido durante los años posteriores al surgimiento de la Constitución de 1917, por la necesidad de controlar y unificar el país, así como consecuencia inmediata del sistema político que se implantó como solución conciliadora y reorganizadora del Estado mexicano.

La centralización se presenta como la consecuencia de una serie de circunstancias sociales, económicas, políticas e históricas. Como se mencionó en la primera parte de este trabajo, la centralización es un fenómeno que se presenta en todo el mundo; encuentra su origen principalmente en fenómenos que se han presentado con mayor o menor frecuencia en la vida de los Estados modernos, tales como son el carácter de plebiscito que tiene las elecciones en masa, la necesidad de una coordinación efectiva y la repetición de las crisis tanto en lo económico como en el ámbito social.

Gracias al avance de la división social del trabajo, y la consecuente complejidad de la sociedad, se crean y diversifican los grupos de intereses. Cada interés se transforma en objeto de la actividad gubernamental. Los atributos y poderes del Estado se

<sup>3</sup> En Alvarez del Castillo, E, y Farías, U. *op.cit.*, p.90.

extienden, se concentran y se centralizan. El tamaño y la complejidad de su aparato y de su campo de acción tiende a incrementarse. Esto aunado a la creciente participación e injerencia del Estado en las actividades económicas.<sup>4</sup>

En los países latinoamericanos, como es el caso de México, factores de índole histórico han acentuado esta tendencia.

Estos factores históricos se traducen en la constante dominación que ha existido sobre los pueblos latinoamericanos, desde los emperadores y dioses prehispánicos, los conquistadores españoles, monarcas e iglesia hispánica, así como los caudillos del siglo XIX. Hoy en día esta tradición se vuelca frente al Estado al que se le concibe como la entidad absoluta organizadora de todos los aspectos de la vida social.<sup>5</sup>

El centralismo político mexicano es analizado desde cinco aspectos primordiales en el presente estudio:

-En primer lugar a través de la configuración de un sistema político que tiende a concentrar todas las decisiones políticas, en virtud de la existencia de un poder ejecutivo federal sumamente poderoso y un partido político hegemónico a nivel nacional;

-En segundo lugar, a través de constantes reformas al texto constitucional que le han restado atribuciones legislativas a las entidades y han incrementado enormemente las facultades de los órganos centrales;

-En tercer lugar, mediante la concentración de los recursos económicos por parte de los órganos centrales, los cuales suministran a su vez fondos a las entidades, creando así un mecanismo de control, pues los Estados miembros dependen de los subsidios que les otorga el gobierno federal.

-En cuarto lugar, mediante el uso de la intervención federal, por medio de la cual el gobierno federal ha sometido a los gobiernos de los Estados miembros.

---

4 Ver a Kaplan, Marcos, Aspectos del Estado en América latina, p.59.

5 Ver a Vargas Llosa, Mario, "Entre la libertad y el miedo", en Vuelta, núm.147, p.15.

-En quinto lugar, mediante la existencia de una región de importancia desproporcionada con el resto del país, en donde se llevan a cabo la mayor parte de las actividades administrativas, comerciales y culturales del país.

Es importante tener presente, que la evolución centralista en México, generalmente, en cada uno de los cinco aspectos mencionados, se dio en virtud de necesidades concretas y no por el simple capricho de los gobiernos.<sup>6</sup>

De 1940 hasta fechas recientes, el sistema de control político en México ha cambiado muy poco y ha demostrado su eficacia y habilidad para mantener una disciplina política que permitió el crecimiento económico.

México ha sido por muchos años un caso único de desarrollo y estabilidad en Latinoamérica; del período de la Segunda Guerra Mundial a la fecha, México es el único país latinoamericano que no ha sufrido golpes de estado o conflictos militares.<sup>7</sup>

Sin embargo, la centralización es una tendencia a la cual hay siempre que controlar, puesto que a pesar de ser necesaria hasta cierto punto para poder implantar medidas uniformes, llevada a extremos es la fórmula opuesta a la participación, a la tolerancia y a la pluralidad; en su crecimiento se encuentra la

---

6 "...el régimen presidencialista sirvió para acabar con las conspiraciones del Legislativo, del ejército y el clero, que el partido predominante sirvió para acabar con los caudillos y sus partidos de membrete, que el régimen centralista de hecho sirvió para acabar con los feudos regionales, que la intervención en el gobierno local más que eliminar a los municipios libres sirvió para controlar a los caciques locales, que el Estado empresario fue la base de una política nacional de desarrollo económico e industrial, ahí donde hacían falta grandes inversiones de estructura en caminos, presas, centros de producción y ahí donde la iniciativa privada, mexicana y extranjera, se mostraba tímida e indiferente para invertir; que las limitaciones a la propiedad sirvieron para hacer la reforma agraria y la expropiación petrolera, sentando las bases del mercado interno y la capitalización nacional, en un país donde el número de clientes era muy pequeño y el de empresarios nacionales prácticamente inexistente", en González Casanova, Pablo, La democracia en México, p.86.

7 Véase e Meyer, Lorenzo, "Historical roots of the Authoritarian State in México", en Authoritarianism in México, p.10, así como a Huntington, Samuel, op.cit, p.3.



destrucción del ideal democrático, así como la destrucción de la idea federal.

Los peligros del federalismo tales como el divisionismo y el localismo son remediados frecuentemente con la transferencia de facultades al poder central, pero esto llevado a un exceso significa el surgimiento de un sistema unitario centralizado que trae consigo problemas mucho mayores y más profundos para la vida comunitaria.

La centralización en México se ha caracterizado por el aumento de las facultades de la federación en detrimento de la competencia de las entidades federativas, al tal grado que más de un autor ha llegado a hablar de la inexistencia del sistema federal.<sup>8</sup>

Aun cuando tal posición es exagerada, es innegable el deterioro que han sufrido las entidades federativas.

"El sistema federal en México, durante mucho tiempo, se caracterizó por un proceso incesante de deterioro de las facultades de las entidades federativas. Este deterioro se produjo tanto en el orden normativo, donde de manera sucesiva se restaron facultades a las entidades federativas, como en el acontecer fáctico, donde también se apreció una progresiva erosión de las facultades que les correspondían, observándose, en cambio, la expansión de las atribuciones jurídicas y políticas de los órganos federales".<sup>9</sup>

La Constitución ha sido la más importante garantía a nuestro sistema federal, preservando la autonomía mínima indispensable para que sobreviva la organización federal.

Si durante la mayor parte del presente siglo la estabilidad política y el crecimiento económico uniforme fueron las prioridades del país, que provocaron que el desarrollo de la organización federal se redujera a niveles mínimos indispensables conforme evolucionaba el Estado, hoy en día se presenta la necesidad impostergable de lograr un crecimiento económico

<sup>8</sup> "Wheare ha dicho que el sistema federal no ha encontrado las condiciones necesarias para su firme establecimiento en las repúblicas de América latina", citado en Carpizo, J., Federalismo en..., op.cit., p.78.

<sup>9</sup> En Valadés, Diego, Constitución y ..., op.cit., p.49

integral, así como de lograr una mayor democratización en los procesos políticos.

Estos dos objetivos sólo podrán alcanzarse en tanto que el poder se logre descentralizar.

Se requiere encontrar el punto de equilibrio entre ambos intereses: Aquel que busca la unidad y aquel que requiere de la autonomía. Esto se conseguirá a través de fórmulas en donde se centralizen los puntos esenciales para la unidad de la nación y a través del fortalecimiento de los Estados miembros en todas las demás actividades.

#### A. Centralización de decisiones políticas y de gobierno.

Para entender la evolución del Estado federal mexicano, es preciso referirse a la conformación de dos piezas claves dentro de todo el sistema político: el partido político hegemónico y el presidente de la República.

Ambos elementos explican el funcionamiento del sistema político mexicano posrevolucionario con su fuerte tendencia centralizadora.

Por lo que toca al partido político "oficial", este encuentra sus orígenes en la necesidad de unión política en el país, que pusiera fin tanto a las luchas armadas por conquistar el poder, como a las dictaduras, opciones de gobierno que se habían presentado en el siglo XIX.

Desde el triunfo de la república y del partido liberal en 1867, este grupo gobernante fue incapaz de mantenerse unido y se dividió en múltiples facciones de tipo personalista que condujeron a la dictadura porfirista. En 1867, a tan solo cuatro meses de la victoria sobre el segundo intento imperial. Porfirio Díaz contendió electoralmente contra Juárez. En 1871, surgió una tercera facción, la de Sebastián Lerdo de Tejada y en 1876 se agregó a éstas la de José María Iglesias.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Véase a Cosío Villegas, Daniel, El sistema político mexicano, p.35.

En varias ocasiones se trató de hacer resurgir al partido liberal, cuyo último intentó en 1903 fracasó.

Durante la gesta revolucionaria surgieron, como es bien conocido, múltiples facciones y grupos que se lanzaron a la lucha. Apenas llegado Madero al poder, se levantaron en su contra Pascual Orozco y los hermanos Vázquez.

Cuando triunfó el Ejército Constitucionalista, el 25 de octubre de 1916, se constituyó formalmente el Partido Liberal Constitucional a propuesta de Obregón, el cual apoyaría a Venustiano Carranza como candidato a la Presidencia.

Con Carranza como presidente constitucional, el grupo revolucionario se conservó junto, si bien inició la lucha por la sucesión. Como es bien conocido, al inclinarse Carranza por un candidato civil, el grupo obregonista dio lugar a una de las rebeliones más sangrientas que le costó la vida incluso al presidente Carranza.

La constitución del partido hegemónico fue el producto de muchos años de esfuerzo por lograr la unidad entre los diferentes grupos revolucionarios. De 1920 a 1929 existieron una gran cantidad de intentos fallidos para formar un gran partido político que reuniera a los partidos y asociaciones principales de todo el país.<sup>11</sup>

Era necesario acabar con las luchas armadas que buscaban conquistar el poder político si es que en realidad se quería organizar al Estado mexicano, pero ninguno de los grupos políticos estaban dispuestos a ceder el poder que habían conquistado con las armas.

La lucha por el poder político ocasionó famosos asesinatos y matanzas; en pocos años cayeron los protagonistas, uno a uno, de la revolución incluyendo en 1928 al presidente electo Alvaro Obregón, quien de manera contradictoria sería el primer presidente en romper con el principio de la no reelección, causa inicial del movimiento armado.

Frente al problema que se presentaba por la sucesión presidencial, en virtud de la muerte de Obregón, Calles, entonces

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p.48.

presidente constitucional, con el recuerdo de las escisiones sangrientas de 1920 y 1924, optó con gran visión política, por formar un Partido Nacional Revolucionario de cuya primera convención saldría el candidato a presidente de la República, que todos se comprometerían a aceptar y apoyar.

De esta manera, el partido político que dominaría la escena política nacional por más de sesenta años, surgió para cumplir dos finalidades: La primera, evitar el desmembramiento de los grupos revolucionarios y alentar su unión; la segunda, para finalizar las luchas armadas por el poder y poner fin al caudillismo substituyéndolo por instituciones. En estas condiciones Calles expidió la convocatoria para una convención nacional que tendría lugar los primeros días de marzo de 1929.<sup>12</sup> A esta convención acudieron los jefes militares y dirigentes más importantes de la época, sumando un total de 929 delegados, que constituirían el Partido Nacional Revolucionario, el cual a su vez quedaría integrado 1800 agrupaciones políticas.<sup>13</sup>

La forma en que se integró este partido y más tarde se consolidaría, traería por resultado una agrupación que absorbería toda la vida política del país.

Fue una organización "nacional" pues abarcó a las unidades políticas de toda la república y sería "revolucionaria", pues su programa era más amplio y completo que el de todos los pequeños partidos locales o sectoriales.

La unidad que producía la existencia de este partido era indispensable para poder comenzar a construir la nueva sociedad

---

<sup>12</sup> La convocatoria a la convención constitutiva del Partido Nacional Revolucionario decía en su proemio: "Nuestro llamado a la convención nacional de marzo se dirige a todas las agrupaciones revolucionarias: a los grandes núcleos que representan y dirigen los intereses políticos de los Estados, lo mismo que a las agrupaciones distritales o municipales de aislada o incompleta organización: a los partidos de programa revolucionario integral y a los que dedican estudio preferente a las cuestiones particulares del agrarismo u obrerismo. A todas las ramas de la Revolución Mexicana, en la amplia acepción del movimiento nacional que lucha por renovar la vida y mejorar los destinos de la patria" citada en el artículo de Madrazo, Jorge, Los partidos políticos y el federalismo mexicano, p.38.

<sup>13</sup> Ibidem, así como Cosío Villegas, op.cit., p.48.

que se había propuesto la Revolución; para lograr este fin se necesitaba mostrar a la nación los resultados prácticos de la acción renovadora del movimiento revolucionario.

Gran parte del éxito del nuevo Partido Nacional Revolucionario consistió en que adoptó como tendencias ideológicas las mismas de la Constitución; un nacionalismo marcado, un profundo populismo y la elevación de los sectores de la población más afectados económicamente, los campesinos y los obreros. Si conseguía esta meta, el partido contaría con gran legitimidad en la sociedad pues sería el partido de las masas, el partido de la revolución e incluso el partido de la Constitución.

Fue de esta manera como, a través del consenso, logró legitimar las elecciones de los candidatos que presentara, borrando la impresión de que los puestos públicos se obtenían a través de la fuerza militar.

"Cabe, pues, concluir que la creación de un partido político nacional, revolucionario y aun oficial o semioficial, correspondió a genuinas y grandes necesidades generales."<sup>14</sup> El partido político en cuestión, vio su momento culminante con la reorganización que le implantó el presidente Cárdenas en 1938, quien sustituyó la noción geográfica de las partes integrantes del partido, por una representación funcional o de sectores.

El partido entonces denominado Partido de la Revolución Mexicana, se constituyó por las agrupaciones obreras de mayor importancia en el país, las agrupaciones campesinas y el llamado sector popular.

"El partido oficial, que en 1946 se convirtió en el actual Partido Revolucionario Institucional (PRI) ha sido claramente un Instituto dispuesto a encuadrar a las masas de trabajadores mexicanos. Su tendencia hacia el corporativismo, triunfante en definitiva con las movilizaciones de Cárdenas, refleja la tendencia más general del país hacia la conciliación de clases que el partido promueve y afianza."<sup>15</sup>

14 Cosío Villegas, *op.cit.*, pp. 50 y 51.

15 En Córdova, A., *op.cit.*, p.40.

Con mucha razón Lorenzo Meyer sostiene que el hoy denominado Partido Revolucionario Institucional se consolidó como una organización, no para ganar elecciones determinadas, sino para mantener una campaña permanente de propaganda en favor del liderazgo revolucionario y hacer cumplir la necesaria disciplina entre los grupos y organizaciones que lo integran.<sup>16</sup>

En efecto, la actividad política de mayor peso del país se realiza al interior del PRI.

El partido desde su constitución dominó la escena nacional pero llegando también a un exceso; desvirtuó el funcionamiento de las instituciones constitucionales, pues el partido político oficial es la fuerza que controla toda la actividad política, a través de las decisiones de su jefe: el presidente de la República.

En lo relativo al poder ejecutivo federal, cabe señalar que la existencia de un poder ejecutivo fuerte fue el camino que los constituyentes de 1917 eligieron para que el Estado tuviera un papel central en el desarrollo de México.

Incluso muchos autores consideran a el establecimiento del sistema presidencialista como la única vía posible que existía para conciliar a los diferentes grupos revolucionarios.<sup>17</sup>

De esta manera, el presidente de la República en nuestro país asume características que lo distinguen de los sistemas presidenciales del resto del mundo.

En México, el Presidente tiene facultades de enormes proporciones que provienen, como lo señala en un magnífico estudio Jorge

---

16 Véase a Meyer Lorenzo, "Historical Roots...", *op.cit.*, p.10.

17 A ese respecto, Arnaldo Córdova sostiene que: "Es dudoso que cualquier otro tipo de organismo político, democrático representativo, parlamentario o militarista hubiera resultado funcional para el país. Una democracia representativa del tipo clásico o de tipo parlamentario, habían prohijado probablemente un estado de lucha permanente entre los diferentes grupos militares o localistas; mientras que una dictadura militar habría provocado una revolución popular", *op.cit.*, p.45; Por su parte González Casanova asevera que el respeto a la división de poderes hubiera significado respeto a las conspiraciones de una sociedad semifeudal, el respeto a los partidos habría sido respeto a los caciques y militares, así como también afirma que el respeto al sistema de "contrapesos" hubiera equivalido a tolerar los caciques y caudillos regionales, en González Casanova, Pablo, *op.cit.*, p.87.

Carpizo, de tres fuentes: del sistema político, de la Constitución y de la legislación ordinaria.<sup>18</sup>

Según este autor, dentro de las facultades más importantes que provienen del sistema político, se encuentra precisamente y de manera principal, la jefatura del Partido Revolucionario Institucional. A través de esta posición el Presidente de la República designa a su sucesor en el poder y designa y remueve a los gobernadores de las entidades federativas. Para llevar a cabo esta remoción pide a los gobernadores que renuncien mediante una licencia indefinida, los nombra en algún otro puesto federal o si el caso de desavenencia es extremo, recurre a la declaración de desaparición de es en la entidad, como analizaremos posteriormente.

La simbiosis presidente-PRI es el mecanismo que durante muchos años se ha utilizado en México para ejercer el poder político.

La Constitución le otorga, asimismo, un gran número de facultades de entre las que destacan el ser la autoridad máxima del Distrito Federal; nombrar y remover a los secretarios de Estado, los procuradores de justicia, el Jefe del Departamento del Distrito Federal; nombrar con ratificación del Senado (integrado mayoritariamente por miembros del PRI) a los ministros y agentes diplomáticos, empleados superiores de hacienda, cónsules generales, generales y demás oficiales superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia; con ratificación de la Cámara de Diputados designa a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; presenta iniciativas de leyes al Congreso; expide los reglamentos de las leyes; posee el derecho de veto sobre las leyes aprobadas pro el Congreso; dispone de la totalidad de la fuerza armada para la seguridad interior y defensa exterior de la federación; celebra tratados y acuerdos internacionales que deben ser ratificados por el Senado; dirige las negociaciones diplomáticas; celebra empréstitos sobre el crédito de la nación

---

<sup>18</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, El sistema presidencial mexicano, así como en "Algunas notas sobre el sistema presidencial en México" en Las experiencias del proceso político constitucional en México y España, p. 295.

conforme a las bases que señala el Congreso; presenta el proyecto de Ley de Ingresos; presenta el proyecto de presupuesto de egresos; es la suprema autoridad agraria y ejercita y puede desistirse de la acción penal a través del procurador de justicia, así como su función natural de aplicar y vigilar el cumplimiento de todas las leyes federales por mencionar tan sólo las de mayor trascendencia.<sup>19</sup>

Por último, la legislación ordinaria también le otorga un sinnúmero de facultades entre las cuales se encuentran el nombrar a una serie de funcionarios como son los titulares de la mayoría de empresas paraestatales; participar en la determinación de la producción, distribución y consumo de varias mercancías; instrumentar la política monetaria; controlar la inversión extranjera; interviene en el diseño de la política educativa y cultural; influye en los medios de comunicación e interviene en el proceso electoral.<sup>20</sup>

La combinación de estas facultades hace del poder presidencial un poder prácticamente sin controles, pues los que se establecen constitucionalmente de naturaleza interorgánica normalmente operan, en razón de que la mayoría de miembros del Congreso y de los gobernadores de las entidades federativas, pertenecen al partido oficial.

Tampoco la Suprema Corte de Justicia ha sido un organismo totalmente independiente y autónomo, por la naturaleza del sistema político.

Las ministros de la Corte son designados por el presidente de la República, si bien tienen que ser ratificados por el Senado; tomando en cuenta las características del sistema político, los candidatos a ministros o magistrados normalmente deben tener alguna conexión con el partido político dominante o con el Presidente, o al menos no tener vínculo alguno con la oposición. La Corte no goza de total independencia ya que el ejecutivo podía pedir, hasta hace poco tiempo al Congreso, siempre subordinado.

---

<sup>19</sup> Carpizo, "Algunas notas...", *op.cit.*, p.296-300.

<sup>20</sup> *Ibidem*, pp.301-303.



la remoción de cualquier miembro de la Corte o de cualquier juez federal.

Por otro lado, cabe destacar que la importante función que tiene la Corte como intérprete de la Constitución ha sido de poca importancia debido al usual mecanismo de reforma constitucional del que se sirvió el ejecutivo federal durante muchos años para realizar las actividades que desea. La Suprema Corte pocas veces ha tenido que intervenir en casos de conflictos establecidos en el artículo 105 constitucional. El último caso de conflicto entre la federación y un estado fue en el año de 1932<sup>21</sup>, siendo esta una causa más de la centralización que ha vivido el país, pues antes de presentarse un conflicto jurídico entre la federación y los Estados, el ejecutivo federal lo ha resuelto por vías políticas.

El litigio constitucional establecido en el artículo 105 es una institución que sólo tiene aplicación cuando ambas partes, federación y entidades, tienen un alto grado de independencia. Donde sí puede afirmarse que el poder judicial ha sostenido su independencia es a través de la práctica del juicio de amparo, para defender a los particulares cuando sus derechos han sido violados por alguna autoridad.<sup>22</sup>

González Casanova, después de hacer un detallado estudio de diversos amparos donde se demanda directamente al Presidente de la República como autoridad responsable, llega a la conclusión de que "La Suprema Corte de Justicia obra con cierta independencia respecto del Poder Ejecutivo, y constituye, en ocasiones, un freno a los actos del Presidente de la república o de sus colaboradores."<sup>23</sup> Cabe mencionar que el mismo autor señala que esta razón obedece a que la Suprema Corte de Justicia, en grandes líneas sigue la política del ejecutivo y contribuye a darle estabilidad.<sup>24</sup>

21 En Alvarez del Castillo, Joaquín, El artículo 105 constitucional (tesis profesional), p.129.

22 En Fix Zamudio, H., "El sistema...", op.cit., p.120.

23 Cfr. González Casanova, P., op.cit., p.36.

24 I. Idem, p.37.

La principal función, según González Casanova, que tiene la Corte, es la de brindar esperanza a todos aquellos individuos que pueden utilizar el recurso del amparo para la protección de sus derechos e intereses. Para este autor, el amparo ha beneficiado mayormente a clases con recursos económicos. Sin embargo, otros estudios han demostrado que el amparo, en materia laboral o en materia penal, por poner los ejemplos más relevantes, han servido para garantizar los derechos de los trabajadores y de grupos económicamente desprotegidos.<sup>25</sup>

Aunque el poder judicial también ha sufrido de las tendencias centralizadoras, esta ha sido un mecanismo eficaz de protección de los derechos de la sociedad. En pocos casos la Corte ha contradicho las políticas presidenciales y cuando ha sucedido generalmente ha sido en áreas relacionadas con la defensa de intereses económicos particulares, sin intervenir realmente en la anulación de disposiciones legislativas o gubernamentales.

Los factores de concentración política han propiciado que la organización federal, al igual que todas las instituciones políticas del país, se encuentren subordinadas en mayor o menor grado a las decisiones del presidente de la República.

Todas las decisiones y procesos políticos del país han girado en torno a la figura presidencial.

Finalmente, cabe señalar que la centralización no sólo significa la concentración de facultades y de poder político desde el punto de vista orgánico, sino que el nombre se adopta precisamente por el aspecto físico que implica.

Los poderes federales se encuentran ubicados generalmente en lo que se denomina distrito federal. En México, el distrito federal hoy en día constituye una de las problemáticas más grandes en el desarrollo del país.

En este centro se realizan la mayor parte de las actividades políticas del país; todos los órganos de la administración central, así como la mayoría de los órganos paraestatales o descentralizados, tienen ahí su sede; grandes compañías y empresas están ubicadas en la ciudad o en sus alrededores; la

<sup>25</sup> En Fix Zamudio, H., "El sistema...", op.cit., p.121.

ciudad es el gran polo de empleo, y consecuentemente, la ciudad más poblada de la nación (y del mundo).

Para encontrar la explicación de este centralismo es necesario remontarse hasta la época prehispánica. No sólo en la gran ciudad México-Tenochtitlan confluían las mercancías y se asentaban los emperadores, sino que también era el lugar donde habitaban los dioses mexicas.

Durante la conquista española se pensó en aprovechar los cimientos de la vieja ciudad-santuario y sobre sus ruinas se edificó la que sería la capital de la Nueva España. Durante el siglo XIX, las constantes luchas por el poder y las batallas en contra de las invasiones extranjeras no permitieron llevar a cabo ninguna política que revirtiera esta situación.

Al contrario, bajo la organización federal, la ciudad de México se convertía en el recinto de los órganos de gobierno federales. En el transcurso de las luchas entre liberales y conservadores, el ocupar la ciudad de México significaba ocupar el poder político del país.

Durante la Revolución, hubo intentos serios, principalmente por las entidades del norte de la República, por cambiar esta situación.

Madero, Carranza y posteriormente los caudillos del norte, Obregón y Calles, mostraron preocupación por lo que sucedía fuera de la ciudad.

Sin embargo, en 1928 se suprimió el municipio libre, suprimiendo con ello todo tipo de órgano deliberativo de carácter local por elección popular.

Fué Lázaro Cárdenas el que, sin así desearlo, consolidó el poder del centro del país, cuando organizó a los sindicatos, campesinos y burócratas en las estructuras verticales del Partido de la Revolución Mexicana con sede en el Distrito federal.

El Distrito federal quedó convertido desde entonces, en la porción territorial medular de México, desde el punto de vista económico, político, cultural y demográfico que queda en manos del propio poder ejecutivo federal.

Esta situación determina la existencia de un área territorial con un poder desproporcionalmente superior frente a los Estados miembros de la federación; la entidad mas poderosa del Estado federal, carente de autonomía gubernamental.

Conforme al artículo 73, fracción VI constitucional y a lo establecido por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, el gobierno del Distrito federal lo ejerce el ejecutivo federal por medio del jefe del Departamento del Distrito Federal, "por lo que se llega al absurdo de que la porción territorial más importante del país sea gobernada a través de un departamento administrativo, esto es, una dependencia centralizada más de la administración pública federal."<sup>26</sup>

La organización federal se enfrentó así con una realidad difícil de sobrellevar.

Para Enrique Krauze se trata de una forma de imperialismo interno, que en teoría se trató de acabar con él desde la Constitución de 1824.<sup>27</sup>

Después de muchos años de subordinación económica y política a la capital en el período posrevolucionario, que hemos analizado, los Estados del norte del país, en medio de la crisis económica, mostraron señales de vida: San Luis Potosí, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sinaloa, Durango, Sonora empezaron a mostrar inquietudes en cuanto a su participación electoral y política.

Recientemente Baja California y Michoacán han sido focos de inconformidad con las políticas centrales.

Frente a las condiciones del México actual, no es posible tomar medidas radicales, como muchos opinan, en el sentido de mover de lugar la capital de la República.<sup>28</sup>

Medidas de ese tipo, si no imposibles, serían más destructivas que creativas en razón a la delicada situación económica de México.

---

<sup>26</sup> En Orozco Henríquez, J., "El sistema...", *op.cit.*, p.66.

<sup>27</sup> Véase a Krauze, Enrique "El sueño del norte. Ensayo de geografía democrática", en *Vuelta*, número 143, p.48.

<sup>28</sup> En este sentido Tena Ramírez explica la complejidad constitucional y práctica de una medida de esa naturaleza, sin tomar en cuenta las dificultades materiales y económicas para hacerlo, en *Derecho constitucional mexicano*, pp.197-207.

La salida es revertir la tendencia. Si la ciudad de México es una realidad, hay que hacer realidad a las ciudades y poblaciones de las entidades federativas. Estas requieren de verdadera autonomía económica y política para crecer y lograr lo que el centro ha logrado de manera desequilibrada.

Sobre todas las cosas, se requiere un cambio de actitud en las propias entidades y sus habitantes. Deben de empezar a tomar conciencia de su individualidad (que no existe como lo demuestra el hecho de los sentimientos de desprecio hacia el centro, que no son otra cosa que la concientización del vasallaje existente), y empezar a desarrollarse independientemente en el campo político, económico y cultural, relacionándose con otras entidades.

Esa es la única forma de lograr un país de ciudadanos conscientes, participativos y no de habitantes que esperan los mandatos del gobernante.

El país en su totalidad, debe aprender a gobernarse.

#### B. Centralización de facultades legislativas.

Aun cuando toca analizar el proceso centralizador de facultades legislativas, cabe hacer notar que a través de este proceso el ejecutivo federal también se refuerza, en tanto que es el órgano que inicia leyes (facultad importantísima por definir las políticas de la nación), elabora reglamentos, y sobre todo se encarga de su aplicación a través del enorme aparato administrativo existente en nuestro país.

El proceso centralizador de facultades legislativas comenzó desde la propia Constitución de 1917, que buscó crear fuertes poderes nacionales que lograran unificar a todo el país.

En efecto, en la Constitución de 1917 se precisaron y ampliaron las facultades del Congreso de la Unión, como sucedió con las facultades para establecer el Banco de Emisión Único<sup>29</sup>, para expedir leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicano, para definir los delitos y faltas contra la

---

<sup>29</sup> Artículo 28 constitucional.

Federación, así como para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.<sup>30</sup>

De la misma manera, se facultó al Congreso para establecer escuelas profesionales de investigación científica, bellas artes, enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás instituciones concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, sin que fueran facultades exclusivas de la federación.<sup>31</sup>

Orozco Henríquez menciona acertadamente que aun cuando se recogió el sistema rígido de distribución de competencias entre la federación y los Estados miembros de 1857, en los términos de la Constitución norteamericana, hubo flexibilización en las facultades implícitas de los órganos centrales, en tanto que para su procedencia ya no se requirió que las leyes fueran propias y necesarias para hacer efectivas las facultades expresamente conferidas como sucedía en la Constitución de 1857, sino que ahora bastaba que fueran consideradas necesarias por el propio Congreso de la Unión, para que estas fueran procedentes.<sup>32</sup>

Dentro de las numerosas reformas que ha sufrido nuestra Constitución a partir de 1917, destacan las llevadas a cabo en el artículo 73, por ser las referentes a ampliar las facultades legislativas del propio Congreso de la Unión y en donde se han modificado las competencias sobre más de 30 materias distintas, "iniciando así la cuenta de cuarenta y seis reformas que ha sufrido el artículo 73 constitucional -por mucho, el precepto del texto fundamental que más reformas ha tenido-, varias de las cuales ampliaron o explicitaron las facultades del Congreso para legislar en diversos aspectos."<sup>33</sup>

Seguimos al constitucionalista Orozco Henríquez en la enumeración de las diversas reformas a la Constitución, que han acentuado la

30 Artículo 73 constitucional, fracciones X, XX, XXI y XXX.

31 Artículo 73 en sus fracciones XXVII y XXV, reformadas en 1921, 1934 y 1966.

32 Artículo 73 constitucional fracciones XXXI, hoy XXX, en Orozco Henríquez, José de J., "El sistema presidencial...", *op.cit.*, p.33.

33 *Ibidem*, p.59.

centralización y acarreado un cambio en la distribución de facultades en la organización federal mexicana:

1) Educación.- En el año de 1921, se intentó promover la llamada "federalización -estrictamente centralización- de la enseñanza", en virtud del impulso iniciado por José Vasconcelos, reformando el artículo 73 constitucional en su fracción XXVII, y el artículo 14 transitorio; la reforma al artículo 73 facultó al Congreso para establecer y sostener en toda la República diversas instituciones educativas, así como para legislar en todos los aspectos relacionados con las mismas. Sin embargo, no se suprimía la facultad de las entidades federativas para legislar en los planteles educativos que ellas establecieran, sino que se establecía una diferencia según el origen de cada plantel educativo; los Estados podían legislar en lo relativo a los planteles que ellos establecieran, mientras que la federación lo haría sobre los suyos. La propia Constitución establecía una facultad coincidente.

Por lo que toca a la reforma al artículo 14 transitorio, esta dio lugar a la creación de la Secretaría de Educación Pública.

Para 1934, se reformó el último párrafo del artículo 30 constitucional (en la actualidad fracción IX), así como la fracción XXVII del artículo 73 constitucional (en la actualidad, fracción XXV) para encomendar al Congreso de la Unión la tarea de distribuir, unificar y coordinar la educación pública del país. Las entidades federativas vieron entonces mermada su libertad para organizar la educación pública dentro de sus límites territoriales.

El 29 de noviembre de 1973 se publicó la Ley Federal de Educación y el 29 de diciembre de 1978 la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, las cuales fijan la distribución de las actividades educativas entre la federación, los Estados miembros y los municipios, así como la fijación de las aportaciones económicas y la imposición de sanciones por incumplimiento.<sup>34</sup>

2) Trabajo.- La Constitución de 1917, en su redacción original, facultaba al Congreso y a las legislaturas locales para expedir

<sup>34</sup> Ibidem, p.61.

leyes sobre trabajo bajo la condición de que estas leyes no contravinieran las bases del propio artículo 123 constitucional, que estuvieran fundadas en las necesidades de cada región y que rigieran el trabajo de obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, así como en general todo contrato de trabajo.

Sin embargo, en 1929 una reforma constitucional a la fracción X del artículo 73 centralizó la materia laboral y convirtió al Congreso en el único órgano con facultades para legislar en dicha materia, dejando la actividad jurisdiccional correspondiente dividida entre las autoridades federales y las estatales. La reforma de 1929, estableció, además, que la aplicación de las leyes del trabajo estaría a cargo de las autoridades estatales, con la excepción de las cuestiones ferrocarrileras y de empresas de transporte concesionado, de minería e hidrocarburos, así como de los trabajos ejecutados en el mar y zonas marítimas.

Cabe mencionar que constantes reformas a la propia fracción X del artículo 73 y a la fracción XXXI del artículo 123 han incorporado alrededor de otros 25 casos de "excepción" a la facultad de aplicación de las leyes laborales: en 1933, se centralizó la materia de trabajo textil; en 1934, las obligaciones patronales en materia educativa; en 1940, la industria eléctrica; en 1942, industrias cinematográfica, hulera y azucarera, las empresas administradas directa o descentralizadamente por el gobierno federal, las empresas que actúan por contrato o concesión federal así como las industrias conexas, empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales, así como también los conflictos laborales que afecten a dos o más entidades federativas y los contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad; en 1962, las industrias petroquímica, metalúrgica y siderúrgica, incluyendo las actividades de explotación y fundición de minerales básicos, las relativas a la obtención de hierro metálico y acero, así como de los productos laminados de los mismos y cemento; en 1975, industria automotriz, productos químicos farmacéuticos y medicamentos, celulosa de papel, aceites y grasas vegetales, empacado y enlatado de alimentos así como



también bebidas envasadas; en 1978, autopartes mecánicas y eléctricas de la industria automotriz, maderería básica, vidrería, industria tabacalera, las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores y la seguridad e higiene en los centros de trabajo, contando en este último aspecto con el auxilio de las autoridades locales.

Es importante mencionar que en cuanto a la facultad estrictamente legislativa, en 1960, el artículo 123 fue dividido en dos apartados, "A" y "B", siendo este último donde se faculta al Congreso para legislar en lo relativo al trabajo de los empleados al servicio de los poderes de la Unión y del Distrito Federal. incorporando al texto constitucional los principios asentados en el Estatuto de los Trabajadores al servicio del Estado, del 27 de septiembre de 1938.<sup>35</sup>

3) Energía eléctrica, nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros.- En 1934, se facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre energía eléctrica y sobre nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros, fracciones X y VI del artículo 73 constitucional, respectivamente.

Cabe mencionar que por lo que toca a la energía eléctrica también se facultó al órgano legislativo federal para establecer los impuestos relativos, y participar a los Estados miembros de los rendimientos.<sup>36</sup>

4) Industria cinematográfica.- Es en 1935 cuando se le atribuye esta materia legislativa al Congreso federal, según reforma a la fracción X del mismo artículo 73.<sup>37</sup> 5) Contribuciones (Comercio exterior, recursos naturales, instituciones de crédito, sociedades de seguros, tabaco, productos derivados del petróleo, cerillos, aguamiel y de explotación forestal).- En 1942 se da una reforma al artículo 73 que amplía considerablemente las facultades de la legislatura federal, ya que esta vez se le faculta para establecer contribuciones sobre el comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos

35 Ibidem, p.62.

36 Ibidem, p.63.

37 Ibidem.

naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguros, y los servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, las contribuciones especiales sobre energía eléctrica, sobre la producción y consumo de tabaco, sobre la gasolina y los productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación así como la explotación forestal.

En esta facultad impositiva radica uno de los aspectos donde se dejó más desprotegidas a la entidades federativas, pues se estableció que éstas recibirían participación de los rendimientos de dichas contribuciones, en los términos fijados por la ley federal, según al artículo 73 en su fracción XXIX.<sup>38</sup>

6) Fuerza aérea.- En 1944 se reforma la fracción XIV del artículo 73, para incluir dentro de las instituciones armadas a la fuerza aérea y el Congreso quedó facultado para levantarla, sostenerla y reglamentar su organización y servicios.<sup>39</sup>

7) Juegos, apuestas y sorteos.- En 1947, se agrega esta materia como facultad legislativa del Congreso en la fracción X del artículo 73.<sup>40</sup>

8) Contribuciones especiales a la cerveza.- En 1949 se vuelve a reformar la fracción XXIX del artículo 73; para dejar al Congreso federal encargado de imponer contribuciones especiales sobre la producción y consumo de cerveza.<sup>41</sup>

9) Monumentos arqueológicos.- En 1966, se amplía la facultad del Congreso para legislar en materia de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional.<sup>42</sup>

10) Tribunales administrativos y sobre la bandera, escudo e himno.- En 1967 se reforman dos fracciones del mismo artículo 73. La primera de ellas, XXIX-B, le atribuye facultades al Congreso para legislar sobre el uso y las características de la bandera, del escudo y del himno nacional.

38 Ibidem.

39 Ibidem.

40 Ibidem.

41 Ibidem.

42 Ibidem

La otra fracción reformada fue la XXIX-H del mismo artículo, en donde se le otorgan facultades al Congreso federal para expedir leyes que establezcan Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que se ocupen de las controversias suscitadas entre la administración pública federal (y Distrito federal) y los particulares, estableciendo normas para su organización y su funcionamiento.<sup>43</sup>

11)Portación de armas, y salud.-En 1971, se reforma el artículo 10 de la Constitución para convertir en materia federal la regulación de los permisos para portar armas y también se modifica la fracción XVI base 4 del artículo 73, para facultar al Congreso de la Unión para revisar las medidas puestas en vigor por el Consejo de Salubridad para prevenir y combatir la contaminación ambiental.<sup>44</sup>

12)Asentamientos humanos, zona económica exclusiva.- Es en 1976 cuando se establecen facultades coincidentes (aunque el texto constitucional las denomina erróneamente concurrentes), entre el gobierno federal y los Estados miembros, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, según reforma a la fracción XXIX-C del multicitado artículo 73, y también se reforma el párrafo 8 del artículo 27 constitucional para facultar al órgano legislativo federal para legislar en materia de derechos de soberanía y jurisdicción en la zona económica exclusiva.<sup>45</sup>

13)Banca, crédito y moneda extranjera.- En 1982, por reforma a las fracciones X y XVIII del mismo artículo 73, se amplían las facultades del Congreso, en virtud de la nacionalización de las instituciones de banca y crédito, para ocuparse de dichas ramas, así como para dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera.<sup>46</sup>

14)Planeación y desarrollo económico.- En 1983 se llevan a cabo importantes reformas al capítulo económico de la Constitución,

43 *Ibidem*, p.63 y 64.

44 *Ibidem*.

45 *Ibidem*.

46 *Ibidem*.

pero a costa de un incremento en la tendencia centralizadora. Es quizás este un ejemplo de la necesaria centralización que se ha presentado en la vida del Estado mexicano, para hacer realidad el Estado social de derecho consagrado en la Constitución.

En esta ocasión se reformaron las fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F del mismo artículo 73, para facultar al Congreso para legislar sobre planeación nacional del desarrollo económico, para la programación, promoción y ejecución de actividades económicas relacionadas con el abasto, con la regulación de la inversión extranjera y promoción de la mexicana, la transferencia de tecnología y la generación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.<sup>47</sup>

15) Protección ecológica.- Finalmente, en 1987 se modifica la fracción XXIX-G del artículo 73 para establecer la facultad coincidente entre la federación y los gobiernos estatales, en materia de preservación ecológica y protección del medio ambiente.<sup>48</sup>

En el proceso de centralización que hemos venido comentando, las legislaturas estatales han ratificado, generalmente, todas las reformas constitucionales aludidas, aprobadas por el Congreso de la Unión (debido a la misma estructuración del sistema político como ya hemos apuntado), aun cuando varias de esas reformas han significado la reducción de sus facultades en áreas importantes. Orozco Henríquez apunta el hecho de que varias materias, educación, salud, asentamientos humanos, así como protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, han pasado a formar parte de la facultad del Congreso para distribuir su ejercicio, en lugar de ser la propia Constitución quien lo haga, en contra de la esencia del Estado federal.<sup>49</sup>

#### C. Centralización de recursos económicos.

---

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p.65.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p.131.

La adecuada distribución de ingresos entre las partes integrantes de una federación es fundamental para el desarrollo de esta forma de organización; no es conveniente que la atribución de recursos sea desproporcionada o discrecional en detrimento de las posibilidades de desarrollo de cada entidad.

La organización federal debe descansar sobre bases de equidad, especialmente en el terreno financiero, para poder cumplir cabalmente sus finalidades.

La forma principal en que el Estado obtiene ingresos es a través de las facultades para imponer y recaudar impuestos.

La organización fiscal de cada país es el resultado de la evolución de la interacción de las fuerzas sociopolíticas. El sistema tributario de nuestro país es, por lo tanto, un sistema muy complejo.<sup>50</sup> De la interpretación gramatical del texto constitucional de la Constitución a este respecto, se obtiene:

1) La fracción VII del artículo 73 que faculta al Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre cualquier materia o fuente gravable, mientras que de la interpretación del artículo 124 se desprende que todos aquellos impuestos no asignados a la federación deberían corresponder a los Estados, por lo que existe cierta contradicción, pues a pesar del principio general de la distribución residual de competencias a los Estados, el Congreso puede variar en cualquier momento las contribuciones que le corresponden a la federación y a las entidades.

2) Se establecen restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados, en el artículo 117 fracciones IV, V, VI, y VII, así como en el artículo 118, prohibiendo gravar el tránsito de las personas o cosas, la entrada o salida de su territorio de mercancías nacionales o extranjeras, la circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros cuya exención se efectúe por aduanas locales, cualquier impuesto que atienda a la procedencia nacional o extranjera, o establezca diferentes requisitos por lo mismo, derechos de tonelaje o algún otro de puertos, así como imponer contribuciones sobre importaciones y exportaciones.

---

<sup>50</sup> Véase a Farías, Urbano, "Estructura financiera del federalismo mexicano". en Pensamiento Político, número 79, p.354.

3) En la fracción XXIX del artículo 73 se enumeran como facultades impositivas de la federación el comercio exterior; el aprovechamiento y explotación de recursos naturales, las instituciones de crédito y seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, y los impuestos especiales sobre energía eléctrica, tabacos labrados, gasolina, derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, así como la explotación forestal y el consumo de cerveza. Las entidades federativas participan en las contribuciones especiales en la proporción que la ley federal determina.

4) De acuerdo con el artículo 131 es la federación la que cobra las contribuciones sobre las mercancías que se importen o se exporten o pasen por el territorio nacional.

A todo este sistema se le sumó la jurisprudencia de la Corte estableciendo la amplia facultad de la federación para establecer contribuciones, conocida como la tesis Vallarta:

"existe coincidencia ilimitada de la facultad tributaria entre la federación y los Estados miembros con la excepción para estos últimos que no pueden imponer contribuciones sobre las materias fiscales exclusivas de la federación. ni sobre las prohibiciones que la propia ley les impone".<sup>51</sup>

De esta manera el principio que opera en materia de contribuciones establece que la facultad tributaria de la federación y de las entidades federativas es concurrente; la legislatura federal y las locales tienen competencia tributaria ilimitada, con la excepción de que tratándose de las locales éstas no pueden incursionar en el campo expresamente concedido a la federación, ni en las prohibiciones expresas que les asigna la propia Constitución.

De esta manera vale la pena citar el amparo administrativo en revisión 294/54, que estableció:

"La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino

<sup>51</sup> Citada en Carpizo, Jorge, "Sistema federal mexicano", *op.cit.*, p.111.

que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: 1o. Concurrencia de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos; 2o. Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación; y 3o. Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados.<sup>52</sup> En 1957 la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia cambió el criterio para afirmar que la federación sólo podía recaudar los impuestos en las ramas que expresamente tenía señalada, pero en 1965 volvió al antiguo criterio.

En este mismo sentido el amparo administrativo en revisión 641/77 señalaba:

"Conforme a nuestro sistema constitucional, en la forma en que ha sido interpretado por la jurisprudencia y por la doctrina, se debe entender que, en principio, hay concurrencia de facultades impositivas sobre las mismas fuentes, entre la Federación y los Estados. La Federación tiene facultades conforme al artículo 73, fracción VII, de la Constitución Federal para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. Y esa facultad, así otorgada en términos generales, no tiene cortapisas con respecto a impuestos directos e indirectos, ni respecto de actos celebrados en los Estados y regidos por las leyes locales. En cambio, a los Estados sí les está prohibido expresamente imponer impuestos al comercio exterior y del timbre, así como a los demás gravámenes a que se contraen los artículos 117, 118 y 131 de la misma Constitución. Y en cuanto a las fuentes gravables a que se refiere la fracción XXIX del artículo 73, se ha entendido que se trata de impuestos que sólo puede imponer el Congreso de la Unión, pero en los que los Estados tienen derecho a participar en la proporción que dicho Congreso fije. Siendo de notarse que el hecho de que en ese Congreso estén representadas

---

<sup>52</sup> Resolución al amparo administrativo en revisión Ricart Sabate Luis, 18 de agosto de 1954, en Guerrero Lara, Ezequiel y Guadarrama, Enrique, La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia, T.II, p.1313.

todas las entidades federativas puede, teóricamente, nivelar los intereses de la Federación y de los Estados." 53

Para el especialista en materia fiscal mexicana Ernesto Flores Zavala, las facultades concurrentes producen el problema de la doble tributación, que tiene efectos muy perjudiciales en la economía nacional, pero sobretodo sobre las entidades federativas, al existir una clara desproporción entre los ingresos de la federación y de las entidades.

"La concurrencia de impuesto es grave, porque al gravar dos entidades distintas una misma fuente, se daña la economía nacional, pues si en muchos casos un impuesto puede llegar a constituir un obstáculo para la producción o para el consumo de determinado artículo, puede fácilmente calcularse cuales serían los efectos de establecer sobre la misma fuente, impuestos sujetos a distintas normas, a distintos procedimientos de recaudación, etc."54

Recordemos que este tipo de facultad "concurrente" es aquella que no se encuentra atribuida expresamente a la federación ni tampoco prohibida a los Estados. Cuando la federación no actúa las entidades federativas pueden hacerlo, pero en el momento en que la federación legisla se deroga la legislación local; son facultades que, exceptuando en la materia impositiva, no existen en el orden jurídico mexicano, pues equivale a sobreponer el derecho federal sobre el local.

Es fácil percibir las terribles consecuencias que tal jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha acarreado a la organización federal mexicana.

A través de esta facultad derivada de la jurisprudencia, se propicia una concentración desmedida de recursos y, en consecuencia, de poder por parte de la Federación.

---

53 Resolución del amparo administrativo en revisión Restaurant Bar "La casa de San Fernando", S.A., 19 de octubre de 1977, en *Ibidem*, T. III, p.1997,  
54 Ver a Flores Zavala, E., Elementos de finanzas públicas mexicanas, p.378.



Las entidades y los municipios se han visto forzados a vivir con haciendas públicas raquíticas, careciendo muchas veces de los recursos necesarios para efectuar actos de gobierno elementales. En el caso de México las causas que produjeron la centralización de las facultades tributarias fueron la creciente necesidad de recursos que necesitaban los órganos centrales para poder llevar a cabo sus facultades, las deficiencias que presentaron los sistemas tributarios de las entidades a principios de siglo, la complejidad que existe en algunos impuestos para poder ser recaudados, como por ejemplo los tributos que se aplican sobre los ingresos globales provenientes del total de operaciones de un contribuyente, siendo imposible para una entidad ejercer control sobre operaciones que se realizan en otra entidad, así como el crear un mecanismo de control político.<sup>55</sup>

Si bien es una tendencia que se presenta en todos los Estados federales, el que la federación recabe la mayor parte de los ingresos y posteriormente los distribuya, el contraste que existe entre la recaudación de recursos de la federación y de los Estados miembros en México, ha representado una gran desigualdad en el desarrollo del país.<sup>56</sup>

González Casanova afirma que "el poder del gobierno federal frente al de los Estados se manifiesta con gran claridad en el terreno financiero. La hacienda federal es muy poderosa - económica y políticamente-, y es muy débil la de los Estados."<sup>57</sup> Desde el período callista a la fecha, las entidades federativas (excluido el Distrito Federal) y los municipios han recibido por término medio los siguientes porcentajes de las haciendas públicas: 16% y 8% en el maximato (1929-1934); 14.5% y 6% en el gobierno de Cárdenas (1934-1940); 12% y 4% en el de Avila

---

55 Véase a Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, "Fundamentos estructurales s del federalismo fiscal mexicano", en Anuario Jurídico, número XV, p.61.

56 Orozco Henríquez sostiene a ese respecto: "Es evidente que la Federación ha llegado a ser la autoridad financiera más importante y los gobiernos estatales y municipales han sido reducidos a una posición restringida si no es que subordinada." en Orozco Henríquez, J., "El sistema...", op.cit., p.70.

57 En González Casanova, P., op.cit., p.38.

Camacho (1940-1946 : 10% y 3% en el de Alemán (1946-1952); 10% y 3% en el de Ruiz Cortines (1952-1958); 9.5% y 3% en el de López Mateos (1958-1964); 12.6% y 1.8% en el gobierno de Díaz Ordaz (1964-1970); 11.63% y 1.45% en el de Echeverría (1970-1976); 8.74% y 1.19% en el de López Portillo (1976-1982) y en el último año del período de De la Madrid alrededor de un 16.2.3% y un 2.55%.<sup>58</sup>

De esta manera, los Estados miembros se han visto frente a la necesidad de aceptar subordinarse al gobierno federal, quien dispone de los recursos económicos, puesto que el sistema que se sigue, al igual que en los Estados Unidos, es el método de aportación del gobierno federal; se trata en realidad, de una cuestión política, por lo que todas las aportaciones (salvo las que se encuentran estipuladas en ley federal) son voluntarias y dependen discrecionalmente del ejecutivo.

Como medidas que se han adoptado para solucionar este grave problema de anarquía fiscal, en 1925 se convocó a la primera Convención Nacional Fiscal. En las conclusiones de esta Convención se mencionó el hecho de que debía existir un nuevo reparto de facultades preciso, aunque tuviera el carácter de provisional. Estas conclusiones propiciaron que se elaborará un proyecto de reformas correspondiente, el cual nunca prosperó.<sup>59</sup> En el año de 1932 se reunió la Segunda Convención Nacional, la que recomendó que ciertas materias fueran de la federación, con lo que lejos de resolver el problema se inició la tendencia de aumentar las facultades impositivas de la federación. Esta convención propició el establecimiento de las contribuciones especiales a favor del Congreso, establecidas en el artículo 73 fracción XXIX.<sup>60</sup>

En el año de 1947 se reunió la Tercera Convención Fiscal, la cual resultó más fructífera, pues de esta reunión surgieron dos leyes de gran importancia que han sentado las bases de la coordinación fiscal en nuestro país en materia comercial, principalmente; en

58 Cfr., Orozco Henríquez, J., "El sistema...", *op.cit.*, p.69.

59 En Farías, U., *op.cit.*, p.357.

60 *Ibidem*, p.358.

1951 se expide la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, que establece por primera vez la existencia de convenios de coordinación fiscal.

Esta ley contenía un sistema de coordinación a fin de que los Estados derogaran sus propios impuestos al comercio y a la industria, ofreciéndoles no sólo el 1.2% de la recaudación total, sino el 3%, así como un aumento del 10% en los impuestos federales cuando se celebraran convenios de coordinación para el impuesto federal sobre ingresos mercantiles.

En 1953 se expide la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados miembros; es un importante instrumento en contra de los impuestos alcabalatorios y a las restricciones indebidas al comercio entre Estados. Además, se creó la Comisión Nacional de Arbitrios, para que funcionara como autoridad intermedia entre la federación y las entidades para fomentar la coordinación y un sistema justo de participación de ingresos contributivos.

La Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles fue reformada en 1970 para incrementar la participación de los Estados que se coordinaran con la federación para abstenerse de recabar impuestos sobre artículos de lujo.<sup>61</sup>

No cabe duda, que, aun cuando estas disposiciones ayudaron a resolver la situación que anteriormente existía en materia fiscal, de ninguna forma resolvieron el problema, ni cambiaron la tendencia que existe hacia los Estados de recibir lo que la federación graciosamente les otorgue.

#### D. La intervención federal.

El Presidente de la república mexicana ha contado con varios instrumentos de control directo sobre las entidades federativas en virtud de la gran cantidad de facultades que posee.

En primer lugar y como ya mencionamos, ha contado con la facultad metajurídica de nombrar a los candidatos a gobernador de cada entidad federativa, por parte del partido oficial, que él dirige.

---

<sup>61</sup> *Ibidem*, p.358.

Aun cuando por primera vez en 1989 se reconoce el triunfo de un gobernador de la oposición en Baja California, no existen las suficientes evidencias que permitan afirmar que tal facultad presidencial ha terminado.

En segundo lugar, los órganos federales, mediante el aparato administrativo a cargo del ejecutivo han concentrado la gran parte de los recursos económicos del país.

Una tercera forma de control político del presidente de la república sobre los gobiernos estatales ha sido mediante la práctica de remover a aquellos gobernadores que no se someten a la voluntad presidencial. Esto se logra por dos métodos: el primero de ellos consiste en la renuncia "voluntaria" de algún gobernador, hecha por medio de presiones políticas o amenazas de iniciar procedimientos en su contra; puede presentarse asimismo, cuando el gobernador pida licencia indefinida a la legislatura estatal por haber sido nombrado por el ejecutivo en algún puesto federal.

El segundo método, objeto de análisis en este punto, se presenta por medio de la figura de la intervención federal.

La figura de la intervención federal, como ya analizamos, consiste en el procedimiento a través del cual el gobierno federal trata de restablecer el orden jurídico violado en una entidad federativa, en los supuestos que la propia Constitución ha señalado. Esta intervención es la forma directa de auxilio del gobierno central para proteger a los demás miembros de la federación, por lo que se trata de la mayor garantía existente del sistema federal.<sup>62</sup>

En México, de acuerdo con la Constitución vigente, la intervención federal se realiza conforme a lo establecido en el artículo 122 que dispone:

"Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior les prestarán igual

---

<sup>62</sup> Véase el inciso correspondiente en el Capítulo III de la primera parte de este trabajo.

protección, siempre que sean excitados por la legislatura del estado, o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida." Sin embargo, la federación también interviene por voluntad propia, cuando los poderes de los Estados se encuentran incapacitados de solicitarlo o cuando éstos han desaparecido, según la interpretación de lo establecido en la primera parte de la fracción V del artículo 76 constitucional, el cual dispone que es facultad del Senado: "Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado, a propuesta en terna del Presidente de la república, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso."

Aun cuando el Senado supuestamente sólo debiera declarar que es momento de nombrar un gobernador provisional una vez que la desaparición de los poderes ha ocurrido puesto que la facultad no incluye declarar tal desaparición, en la práctica, al no haber existido durante muchos años mecanismo para declarar los casos de desaparición de poderes de un Estado, fue a través de la declaración del Senado a que se refiere el artículo 76 constitucional fracción V, que se interpretaba que los poderes de una entidad habían desaparecido; es decir, el Senado, sin estar facultado para ello, declaraba implícitamente que los poderes de una entidad habían desaparecido.

El origen de este confuso mecanismo se remonta a las reformas y adiciones que se le hicieron a la Constitución de 1857 el 13 de noviembre de 1874, por las que se reorganizó el poder legislativo federal, introduciendo nuevamente el bicameralismo.

La aparición de la figura de "declaración de poderes desaparecidos" obedeció a la necesidad que existía de contar con un órgano que atendiera los conflictos políticos que se suscitan en un estado así como entre los Estados o entre los poderes del gobierno de un estado miembro en lo particular, puesto que la Suprema Corte no puede inmiscuirse en asuntos de tipo político. A través de estas facultades, se autorizaría la intervención de la Federación en los Estados miembros a fin de detener los desórdenes o situaciones que ponen en peligro al estado y a la federación misma.

Los antecedentes de la intervención federal en México, se encuentran durante el gobierno del presidente Juárez, en 1868, de conformidad con las facultades que le atribuía al presidente una ley promulgada el 21 de enero de 1860, por el propio presidente Juárez; se trataba en ese entonces de un mecanismo para protegerse de las entidades y gobernadores que no fueran sus partidarios. En 1869 Juárez, investido de facultades extraordinarias, pone a los Estados de Jalisco, Querétaro y Zacatecas en estado de sitio, declarando suspensión de garantías.<sup>63</sup>

En 1872, en el Estado de Yucatán, nuevamente intervino el ejecutivo federal para decretar el estado de sitio y la suspensión de garantías.<sup>64</sup>

En 1873 en Coahuila, se repite la intervención de los órganos centrales para apaciguar el conflicto suscitado entre la legislatura y el ejecutivo en donde ambos se desconocieron, provocando una "verdadera guerra civil" en el interior del Estado.<sup>65</sup>

Estos levantamientos, en donde la federación no podía intervenir hasta que le fuera solicitado por los poderes de los Estados.

63 Cfr., Rabasa, E., *op.cit.*, p.100.

64 En ese caso se produjo un levantamiento en contra del Ejecutivo local y los jueces, que intentaban prolongar la duración en sus cargos de acuerdo con reformas que se habían efectuado a la Constitución local; véase a Barquín, Manuel, "La desaparición de poderes en las entidades federativas", en *Revista Jurídica Veracruzana*, número 2, p.24.

65 *Ibidem*, p.26.

aceleró la aparición de la figura de la intervención estatal directa en 1874, puesto que la Constitución de 1857 no la contemplaba; la federación se veía ante la necesidad de contar con facultades para intervenir aun cuando no hubiera petición de los poderes, ya que éstos podrían haber desaparecido.

Así, tras arduos debates, el proyecto de reforma de 1874 decía que serían facultades del Senado: "Declarar cuando el orden constitucional hubiese desaparecido en un Estado..."<sup>66</sup>

Sin embargo, finalmente se aceptó el texto totalmente distinto: "Declarar, cuando hayan desaparecido los poderes..."; se cambió el sentido totalmente a la facultad, pues mientras que en el proyecto original la declaración del Senado tenía efectos constitutivos, en la redacción final quedó con efectos declarativos, cuando la desaparición de los poderes es un hecho consumado, sin que haya autoridad que así lo declare.

Estas disposiciones pasaron a la Constitución de 1917, con el segundo párrafo de la fracción V del artículo 76, que establece la facultad del Senado, así como el proceso de nombrar gobernador provisional cuando las constituciones locales no lo contemplan.

Es de suma importancia recordar que el Senado, hasta la fecha ha sido un órgano dominado por el partido hegemónico, lo que equivale a ser dominado por la voluntad presidencial.

Así pues, resulta el propio presidente, mediante facultades metaconstitucionales del Senado, el que por muchos años determinó desaparecer a los poderes de una entidad, cuando esta no se sometía a su voluntad.

Esta práctica viciosa sumó un total de 47 casos en el período que va de 1916 a 1975. 67

Los casos de declaratorias efectivas de desaparición de poderes según los periodos presidenciales, es el siguiente: Venustiano Carranza, 3; Adolfo de la Huerta, 9; Alvaro Obregón, 6; Plutarco Elías Calles, 4; Emilio Portes Gil, 2; Pascual Ortiz Rubio, 5; Abelardo L. Rodríguez, 1; Lázaro Cárdenas, 9; Manuel Avila

---

66 *Ibidem*, p.28.

67 Ver a Orozco Henríquez, José de Jesús, "El sistema...", *op.cit.*, p.67.

Camacho, 3; Miguel Alemán, 1; Adolfo Ruiz Cortines, 1; Gustavo Díaz Ordaz, 1, y Luis Echeverría, 2.68

Por lo que toca a la Suprema Corte de Justicia, esta se abstuvo de intervenir en relación con la desaparición de poderes y se declaró incompetente cuando llegaron casos de amparo interpuestos por los titulares de los poderes desaparecidos, argumentando que se trataba de cuestiones políticas, frente a las que debía permanecer ajeno.69

En varias ocasiones se intentó llevar a cabo la reglamentación de la fracción V del artículo 76, pero el asunto se envió a archivo por considerarse un problema que contenía más un fondo político que jurídico.

Finalmente en 1978 fue expedida la Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 constitucional, a partir de la cual no se ha presentado ningún caso de desaparición de poderes.

Los municipios también sufrieron por muchos años del mismo esquema de controles políticos y económicos, pues también fueron muy frecuentes los casos de desaparición, suspensión y revocación de ayuntamientos, así como de "licencias" indefinidas a las autoridades municipales.70

La reforma de 1983 a la organización municipal, en el artículo 115, ha traído logros en el sentido que la autonomía de los municipios se ha salvaguardado, aunque no totalmente, de esta práctica, pues a partir de la reforma es posible advertir un reducción muy significativa de estos casos. Aun cuando la legislatura estatal sigue siendo la competente para declarar la desaparición de los ayuntamientos, o la destitución de funcionarios municipales, ésta debe de hacerlo por acuerdo de las dos tercera partes de sus integrantes previa audiencia de los funcionarios afectados, donde puedan rendir las pruebas que

---

68 Véase a González Oropeza, Manuel, La intervención federal..., op.cit., p.253.

69 En Barquín, M., op.cit., p.36.

70 Orozco Henríquez, José de Jesús, "El sistema...", op.cit., p.67. El autor cita a González Oropeza, quien señala que en el período de 1977 a 1983 se efectuaron cerca de ochenta casos de suspensión, desaparición y revocación de poderes municipales.



consideren necesarias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115 constitucional.

### III. Nuevas bases del Estado federal mexicano.

Es posible apreciar que a partir de la década de los ochenta se iniciaron cambios estructurales en la organización federal del país, los cuales permiten vislumbrar una nueva etapa del Estado federal mexicano.

La principal característica de esta etapa es el fortalecimiento de las instancias descentralizadas, para ampliar las posibilidades de participación política y social en el desarrollo del país.<sup>1</sup>

Antes de entrar al estudio de las características de este nuevo periodo del sistema federal mexicano, es necesario referirse a su origen.

Conforme a lo analizado en el capítulo anterior, coincidimos con Lorenzo Meyer al afirmar que la revolución no destruyó la naturaleza autoritaria de la vida política mexicana sino que la modernizó; la adaptó a las necesidades del país.<sup>2</sup>

En este sentido es conveniente destacar el significado de un sistema de gobierno autoritario. El régimen autoritario se caracteriza por la existencia de un único detentador del poder, sea éste una persona, dictador, asamblea, comité, junta o partido político; este único detentador del poder impone a la comunidad sus decisiones políticas.<sup>3</sup>

Sin embargo, este régimen se caracteriza por el dominio político del Estado sin pretender dominar la totalidad de la vida socioeconómica de la comunidad, o la ideología social, a diferencia de lo que sucede con un régimen totalitario siguiendo

1 Ver Alvarez del Castillo E., y Fariás, U. *OP.CIT.* p.109.

2 En Meyer, Lorenzo, *OP.CIT.*, p.4

3 *Cfr.*, Loewenstein, K., *OP.CIT.*, p.75. Concretamente la forma de gobierno a la que pertenece teóricamente el Estado mexicano según Loewenstein es de tipo neopresidencialista, el cual designa un régimen político en el que, a través de determinadas instituciones constitucionales, el jefe de gobierno que es el presidente, es superior en poder político a todos los otros órganos estatales.

a la descripción que hace Loewenstein, este tipo de organización autoritaria formaliza casi siempre su configuración del poder en una constitución escrita, cuyas normas se ajustan a la configuración de facto del poder y en tal virtud son observadas realmente.<sup>4</sup>

La ideología estatal en este sistema de gobierno, se limitará generalmente a defender y justificar la configuración del poder existente como estructura determinada por la tradición, o como la más apropiada para el bien de la comunidad.

Cabe hacer la diferencia de este sistema de gobierno con un sistema político totalitario o absolutista, que no ha existido desde hace muchos años en nuestro país, el cual se refiere a las estructuras ideológicas de un Estado; hace referencia a todo el orden socioeconómico y moral de la dinámica estatal.<sup>5</sup>

El propio célebre constitucionalista alemán señala que esta forma autoritaria de gobierno es un tipo importante en la evolución de las formas de organización política. Para Loewenstein, sistemas de gobierno como el mexicano, cumplen una misión histórica, puesto que no sería posible implantar una forma democrática de vida, en una sociedad que carece de la educación y el conocimiento de lo que significa la participación política responsable; intentar implantar formas de gobierno avanzadas en sociedades atrasadas se traduce en demagogia, caos y anarquía.

"Estas naciones necesitan generalmente un período extenso de transición en el que la dirección sea ejercida desde arriba, hasta que quizás una nueva generación educada dentro de un sistema de gobierno paternalista-autoritario se haya familiarizado con la gestión administrativa de la moderna sociedad tecnológica."<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, p.76.

<sup>5</sup> En el sistema político totalitario "Su intención es moldear la vida privada, el alma, el espíritu y las costumbres de los destinatarios del poder de acuerdo con una ideología dominante, ideología que se impondrá a aquellos que no se quieran someter libremente a ella, con los diferentes medios del proceso del poder", *Ibidem*, p.78.

<sup>6</sup> "La forma del Estado autoritario representa un importante lazo de unión en la evolución del Estado autocrático al Estado constitucional", *Ibidem*, p.87.

Como ya analizamos, a partir de la Constitución de 1917 se presentó una gran tendencia centralizadora como manifestación del autoritarismo como forma de nuestra evolución estatal.

La centralización del poder político no solo fue la fórmula para iniciar la vida institucional del país, sino que la consolidación del constitucionalismo social fue posible debido, en gran medida, a las acciones implantadas por los órganos federales. No bastaba con consagrar declaraciones de derechos individuales y sociales, si no se implantaban los mecanismos para hacerlos efectivos y realmente garantizarlos. Para hacerlo, el Estado mexicano posrevolucionario se vio en la necesidad de contar con políticas uniformes sobre todo el territorio, puesto que dejarlos al cumplimiento de las entidades no garantizaba la consolidación de estos principios. Las estructuras básicas del Estado social no podían ser dejadas al cumplimiento autónomo de las entidades federativas.

No obstante, el centralismo no supuso la desaparición de la organización federal, pues mientras que la diversidad regional siguió existiendo, la Constitución fue la salvaguarda de los principios esenciales de la organización federal. Uno de los ejemplos mas relevantes en ese sentido fue la desaparición de los territorios federales, convirtiendolos en Estados miembros de la federación.<sup>7</sup>

Es posible pensar que la preservación de la organización federal constituyó incluso el límite a la centralización y al gobierno autoritario, puesto que implicó la preservación de un equilibrio

---

7 Antes de 1931, el artículo 43 constitucional establecía que las partes integrantes de la federación eran el Distrito Federal, 28 Estados miembros y los territorios de Baja California y de Quintana Roo. De conformidad con la reforma hecha en febrero de 1931, el territorio de Baja California fue dividido en dos territorios Norte y Sur. Ese mismo año el territorio de Quintana Roo fue incorporado a los Estados de Yucatán y de Campeche. En 1935, se vuelve a constituir el territorio de Quintana Roo. En 1952 el territorio de Baja California Norte se constituye en el estado de Baja California, subsistiendo los territorios de Baja California Sur y de Quintana Roo. Para el año de 1974, finalmente, se convierten esos últimos territorios en los Estados de Baja California Sur y de Quintana Roo; en Orozco Henríquez, J., "El sistema ...", op.cit., p.133.

y una división de las atribuciones del poder político, así como la garantía y protección de los derechos fundamentales.

Así pues, el autoritarismo conformó un federalismo mexicano con características únicas.

"En todo caso, siempre y cuando la autonomía y la coordinación de los gobiernos central y los de las entidades federativas permanezcan, la esencia del federalismo no prohíbe tales reajustes. En realidad, la vitalidad de todo sistema federal es el resultado de la continua adaptación a las circunstancias cambiantes."<sup>8</sup>

En la actualidad el Estado mexicano se encuentra en un momento determinante de su evolución; se encuentra en el momento de tránsito hacia un perfeccionamiento democrático constitucional.

El sistema de gobierno autoritario ha ido cediendo terreno a las presiones sociales despertadas por las difíciles condiciones económicas que se presentaron al inicio de la década de los ochenta.

El Estado mexicano, como muchos Estados contemporáneos, se encuentra en un proceso de decaimiento político, resultado, en gran medida, de los rápidos cambios sociales y mobilizaciones de nuevos grupos dentro de los procesos políticos frente al desarrollo lento de las instituciones políticas. Transformaciones sociales que a su vez se explican por los problemas de índole económica.

El crecimiento de la conciencia política y de las demandas de participación socavan las fuentes tradicionales de autoridad política y a las instituciones políticas.

Surge la necesidad de crear nuevas bases de asociación política y nuevas instituciones que combinen legitimidad y eficacia.<sup>9</sup>

Numerosas pruebas confirman que la sociedad ha cambiado su actitud frente a la organización gubernamental y ha exigido cambios que afectan a toda la actividad política nacional.

Sin profundizar, basta señalar que por primera vez en la historia de los gobiernos posrevolucionarios se conformó, en 1988, un

---

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> En Huntington, Samuel P., *op.cit.*, p.5.

Congreso dividido en donde casi la mitad de los miembros de la Cámara de Diputados son militantes de partidos distintos al oficial, y en la Cámara de Senadores por primera vez hay cuatro miembros de la oposición; asimismo, por primera vez en 1989, se reconoce el triunfo electoral de un gobernador militante de un partido político distinto al PRI.

En virtud de estos cambios, el gobierno actual por primera vez muestra indicios de separación con el Partido hegemónico, pues como afirma Lorenzo Meyer, las circunstancias económicas han obligado a plantear nuevos proyectos de gobierno.

"Hoy es claro, y más lo será en el futuro inmediato, que la centralización y jerarquización en el proceso de toma de decisiones dentro de las empresas y las ramas de actividad industrial -características que le son propias e inevitables del paternalismo y clientelismo del sistema corporativo mexicano- le dan al aparato productivo de nuestro país una rigidez indeseable en un medio económico internacional donde el cambio es constante y donde por eso se premia la flexibilidad y adaptabilidad instantáneas del trabajo a las necesidades del capital " 10

Hoy en día, revertir la tendencia centralista no sólo presenta un gran número de ventajas al desarrollo político y económico, sino que forma parte de las propias necesidades del Estado social entre las que se encuentran satisfacer las demandas sociales de los grupos que habitan todo el territorio, fomentar y propiciar el desarrollo de todas las actividades económicas nacionales así como el garantizar el ejercicio de los derechos individuales y sociales.

Si a través de la estabilidad política se logró, durante muchos años, satisfacer las demandas esenciales de la población, la crisis económica provocó el cuestionamiento de la eficacia actual de la organización de gobierno.

Aun cuando la sociedad mexicana creció gracias a la estabilidad y al progreso económico que propició un sistema político

---

10 Ver el artículo de Meyer, Lorenzo, "Presidencia y partido, ajenos", en *Excelsior*, página 11-A, del 31 de agosto de 1989.

autoritario, esa sociedad ya está conformada por nuevas generaciones que tienen nuevas demandas.

Esas nuevas generaciones constituyen la materia misma de la transformación del propio sistema político para alcanzar nuevas y más altas metas.

Las estructuras e instituciones políticas requieren, pues, transformarse a fin de hacer que las instituciones y estructuras políticas se vinculen de manera eficaz con las demandas actuales de la población.

Todas estas circunstancias propiciaron el surgimiento de esta nueva etapa del federalismo mexicano.

Es durante la administración del presidente Miguel de la Madrid cuando se sientan las bases de esta nueva etapa.

El entonces presidente reconoció: "Nuestra práctica política dio al federalismo, por necesidad una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica, multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Hoy sabemos bien que esa tendencia ha superado ya sus posibilidades, de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional."<sup>11</sup>

De esta manera el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, instrumento principal de la planeación, según el artículo 26 constitucional, incluyó como punto de gran importancia el fortalecimiento estatal y municipal, planteándose los siguientes objetivos:

1) Descentralizar la vida nacional en dos dimensiones diferentes aunque estrechamente relacionadas: Por una parte, la descentralización de funciones y de recursos entre niveles de gobierno y la ampliación de la participación popular en la definición de políticas y programas y, por otra, la desconcentración territorial y la reordenación de la economía nacional.

---

<sup>11</sup> Véase a Madrid Hurtado, Miguel de la, "La descentralización de la vida nacional", en *Excelsior*, sección financiera, del 7 de octubre de 1985.

2) Mayor participación de las entidades federativas en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través de convenios de coordinación que celebre el ejecutivo federal con los gobiernos de las entidades federativas, conforme al artículo 26 constitucional, con lo cual se busca coordinar programas tendientes a un desarrollo nacional más equilibrado y alcanzar un desarrollo estatal o regional más integrado, además de convenir bases para transferir a los gobiernos estatales y municipales recursos, programas y responsabilidades que permitan compartir la rectoría del Estado en la economía.

3) Avanzar dentro de un proceso decidido, profundo ordenado y eficaz en la revisión de competencias entre federación, Estados y municipios.

4) Regular, por parte de los Estados, en forma exclusiva y mediante su legislación local, las relaciones entre los ayuntamientos y los poderes de los Estados, así como ejercer aquellos la facultad reglamentaria que les corresponde.

5) Descentralizar los servicios de salud y educación, en un planteamiento que implica la vuelta al esquema descentralizado que la Constitución disponía en los principios de nuestro Estado social de derecho.

Durante el período 1982-1988 se lograron varios de esos objetivos, destacando la elevación de los ingresos de las entidades federativas en un 15.21% <sup>12</sup>, mediante los convenios de coordinación previstos en el capítulo económico de la Constitución, según la reforma efectuada en 1982; el nuevo texto del Artículo 115 constitucional que reconoce a los municipios las atribuciones acordes con su función primordial y les asigna fuentes de recursos para la atención de los servicios que se les confían, y en materia de salud, las adiciones constitucionales de 1983, a través de las cuales se trató de revertir el proceso centralizador y se recalcó el carácter coincidente de las atribuciones federales en materia de salubridad general, quedando

---

<sup>12</sup> Cfr., en Orozco Henríquez, J., "El sistema...", *op.cit.*, p.136.



la competencia a cargo de las entidades en cuanto a la salubridad local y concurriendo con la federación en la salubridad general. Esta nueva etapa, iniciada en la administración del presidente de la Madrid es retomada en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

En esta ocasión la organización federal es reconocida como un mecanismo necesario dentro de la política global de la modernización del Estado

"Avanzar hacia la modernización democrática también implica fortalecer la división y la colaboración entre poderes, revitalizar el régimen federal y hacer efectiva la descentralización de decisiones y recursos, siempre dentro del marco que establece la Constitución y las leyes, único fundamento público para el cambio perdurable y civilizado."<sup>13</sup>

Aunque no se establecen líneas definidas para el fortalecimiento del sistema federal, es factible prever que se continuará con el impulso de la administración anterior, sumando el interés que muestra el actual Plan Nacional de Desarrollo por ampliar los cauces de la vida democrática, así como por fortalecer la productividad de las diversas regiones agrícola e industriales del país.<sup>14</sup>

Sin embargo hay que tener muy claro, que dicho Plan, aun cuando forma parte esencial del proceso de planeación contemplado en el artículo 26 constitucional, se trata de un proyecto político

---

13 Ver Salinas de Gortari, Carlos, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, publicado como suplemento en los diarios del país el 1 de junio de 1989, en el capítulo 2 correspondiente a "Objetivos y Estrategias del Plan Nacional de Desarrollo" (sin paginación).

14 A ese respecto, el Plan establece:

"El Plan es de todos. Es la expresión de la nueva unidad que amalgama la participación voluntaria y razonada porque escucha, tiene respuestas y espera de cada uno la parte que le corresponde", en el preámbulo del propio Plan, así como "Ampliar la vida democrática es, por eso, tarea y compromiso de la estrategia de modernización global del país" en la sección 2 referente a "Objetivos y Estrategias del Plan Nacional de Desarrollo". Por lo que toca al campo, el Plan dispone en el preámbulo "Una preocupación profunda que contempla el Plan es la modernización del campo. La agricultura debe ser un modo de vida atractivo y digno. A la vez, debe apoyar la competitividad de la economía mexicana."

inmerso en una ideología determinada. del grupo que detenta el poder. Es por ello que resulta importante referirse a la modernización, pauta ideológica de la actual administración, para prever las acciones del ejecutivo federal en relación con la organización federal.<sup>15</sup>

El politólogo norteamericano Samuel Huntington entiende por modernización un cambio fundamental en los valores, actitudes y expectativas y sostiene que, mientras el hombre tradicional espera continuidad en la naturaleza y en la sociedad y no cree en la capacidad del hombre para cambiarlas o controlarlas, el hombre moderno, en contraste, acepta la posibilidad de cambio y cree en su conveniencia.

En política, afirma el mismo autor, la modernización tiene dos aspectos fundamentales: el primero de ellos se refiere a la movilidad social, que significa precisamente un cambio de actitudes, valores y expectativas de la gente, un cambio de una forma de vida tradicional a una vida moderna; es consecuencia del alfabetismo, de la educación, el incremento de las comunicaciones y los medios de opinión pública, así como de la urbanización; en segundo término, la modernización política se refiere a un desarrollo económico, entendido como un crecimiento de la actividad económica total de una sociedad; ésta puede ser medida por el ingreso bruto per capita, por el nivel de industrialización, así como por el nivel de bienestar individual medido por índices sobre las expectativas de vida, consumo y posibilidades de acudir a servicios de salud.

La movilidad social implica cambios en las aspiraciones de los individuos, grupos y de la sociedad; el desarrollo económico implica cambios en sus capacidades. La modernización, como proceso político, requiere de ambas.

La modernización tiene, al mismo tiempo, tres principales consecuencias en el terreno político:

---

<sup>15</sup> En el preámbulo del mismo Plan, el Presidente Salinas señaló: "La estrategia que nos permitirá alcanzarlos (los objetivos de la nación), sensible a lo que demandamos todos los mexicanos e informada para aprovechar la gran transformación mundial, es la modernización de nuestra vida nacional."

1) En primer término implica racionalidad de la autoridad; la sustitución de un gran número de autoridades tradicionales, tales como las familiares, religiosas y étnicas, por una sola autoridad civil, una autoridad política y nacional. Este cambio supone la concientización de que el gobierno es producto del hombre y de que una sociedad bien ordenada debe de contar con una autoridad que provenga de la propia sociedad, de que las obligaciones que les plantea el derecho de la comunidad es superior a cualquier otra obligación. Asimismo, implica la afirmación de la soberanía nacional en el exterior frente a todo tipo de influencias transnacionales, así como en el interior frente a todo tipo de grupos.

2) En segundo lugar, la modernización política implica una diferenciación de las funciones políticas y el establecimiento y desarrollo de estructuras especializadas para desarrollar dichas funciones. Áreas de competencias particulares, legales, administrativas, financieras y científicas, se convierten en áreas separadas de la actividad política. Se toman criterios eficientistas para la asignación de facultades.

3) En tercer lugar, la modernización política implica una creciente participación en las actividades políticas por los diversos grupos de la sociedad. Los ciudadanos intervienen más, e influyen en las cuestiones políticas.

Así pues, autoridad racionalizada, estructuras diferenciadas y participación popular, distingue a los procesos modernizadores de otro tipo de políticas.<sup>16</sup>

Por otra parte, la modernización, aun cuando implica cambios, toma como base de los mismos la transformación de las estructuras y de las instituciones existentes.

Así, en el preámbulo del Plan Nacional de Desarrollo, firmado por el actual presidente Salinas de Gortari se establece:

"Partimos de la premisa de que debemos conducir el cambio a través de las instituciones que los mexicanos nos hemos dado a lo largo de la historia, con fidelidad a las tradiciones que constituyen nuestra identidad."

<sup>16</sup> Véase a Huntington, Samuel, *op.cit.*, pp.32-35.

La organización federal propicia la movilidad social y el desarrollo económico a través de la participación de todas las zonas del país, en los procesos políticos y económicos. El federalismo demanda la racionalización de la autoridad, ya que requiere de una clase política y burocrática plenamente desarrollada en los gobiernos estatales y municipales, así como fomenta la participación democrática del país.

De esta manera, la organización federal tiene por delante un papel fundamental en el desarrollo del país; no sólo como el mecanismo jurídico más conveniente de organización estatal, sino también como institución política que cumple con finalidades ideológicas concretas.

"El federalismo se ha convertido en un impulsor de la modernización del estado. Los conceptos arcaicos de autoridad, cifrados fundamentalmente en el ejercicio sigiloso y monopólico del poder, tienen que ser drásticamente modificados para dar lugar a un ejercicio abierto y participativo del propio poder."<sup>17</sup> El proceso que consistió en sacrificar cierto grado de diversidad en favor del desarrollo y unidad nacional, hoy debe ser revertido, puesto que el desarrollo sólo será posible conforme al avance y crecimiento de las partes integrantes.

A través de la verdadera descentralización se logrará un crecimiento equilibrado, mediante la igualdad de posibilidades de desarrollo para las diversas regiones geográficas del país; asimismo reorientar geográficamente la distribución de las actividades productivas, responsabilizando a todos los Estados en el desarrollo nacional, y reafirmar la convicción de que fortalecer a los municipios y a las entidades federativas es fortalecer a la nación.<sup>18</sup>

El federalismo mexicano goza, pues, de nuevas bases que lo sustentan. El federalismo se erige de esta manera como una de las instituciones más firmes de la estructura constitucional mexicana, al configurarse como el mecanismo estatal que

---

<sup>17</sup> Ver a Valadés Diego, *Constitución y...*, *op.cit.*, p.85

<sup>18</sup> En Álvarez del Castillo y Farías, *op.cit.*, p.110.

posibilita la integración económica y social del país, así como la ampliación de la participación política de la sociedad. Toca ahora examinar los aspectos más sobresalientes de esta nueva etapa de la organización federal en México.

#### A. Federalismo cooperativo.

La concepción federal tradicional no puede subsistir frente a la transformación de la sociedad contemporánea. El pensar en un "federalismo dual", donde tanto los órganos centrales como los órganos de las entidades federativas cuidan celosamente sus facultades, siempre vigilando que las actuaciones de uno no vulneren la atribuciones de los otros, en donde existen dos esferas de actividad estatal totalmente independientes una de la otra, no tiene lugar en las complejas relaciones que se dan al interior de los Estados; se deja atrás la competencia por la cooperación.

Lo que se conoce como federalismo cooperativo es aquél esquema basado en la cooperación entre ambas esferas de gobierno. El federalismo es un proceso tan ajustable, que no hay imposibilidad para que se presente este esquema de cooperación; sólo así se logran establecer los mecanismos y técnicas a través de los cuales los gobiernos respectivos ejercen sus facultades en beneficio de ambos.

El federalismo cooperativo es el replanteamiento y reconocimiento de la necesaria intervención de ambas esferas de gobierno en las actividades estatales. Un ejemplo muy claro es el caso en que la legislación se encomienda a los órganos centrales y la aplicación de la ley a las entidades federativas. Otro caso frecuente es la elaboración central de planes y disposiciones generales, que se limitan a señalar el modelo uniforme de coordinación, dejando a las entidades federativas su ejecución y complementación. En este sentido, es muy importante mencionar también el caso de la participación funcional de las entidades federativas en los procesos centrales de planeación y regulación.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Ver a Zippelius, R., *op.cit.*, p.397.

Esta organización trae consigo el establecimiento de compromisos entre ambas esferas de gobierno para las distintas actividades estatales, que si bien ya existe en el esquema federal natural o clásico, no es reconocido y regulado expresamente.

Zippelius señala que las "técnicas cooperativas representan un compromiso entre la necesidad de unidad jurídica y una política uniforme, por un lado, y las ventajas de un sistema federativo, por el otro. Estas ventajas consisten principalmente en asegurar que sean tomadas en cuenta necesidades regionalmente diferenciadas."<sup>20</sup>

Es posible concebir a esta técnica cooperativa como la revitalización de la organización federalista según las necesidades que presenta el Estado contemporáneo.

En este modelo de organización, la autonomía de los Estados miembros se fortalece, en virtud del aumento de la participación de las entidades en los diversos procesos políticos y en las funciones estatales.

Es un federalismo moderno que no implica la renuncia de las entidades de su autonomía, sino que plantea un esquema de respeto y consideración mutua.

En este nuevo federalismo se reconoce la tendencia centralizadora que ha deteriorado la autonomía estatal y se crean nuevos mecanismos para superarla; se crean relaciones de coordinación, en vez de subordinación como antes ocurría.<sup>21</sup>

En el caso de México, dentro de los casos mas sobresalientes donde se lleva a cabo esta cooperación, se encuentra la aplicación por parte de los Estados miembros de leyes federales, como sucede con de la Ley Federal del Trabajo y de la Reforma Agraria; la obligación de los Estados miembros, de conformidad a lo establecido en el artículo 121, de dar entera fé y crédito a los actos públicos registros y procedimientos judiciales de los otros Estados, así como la garantía federal, atribución de los órganos centrales para proteger a los Estados miembros contra toda violencia exterior, invasión, previa excitativa de los

<sup>20</sup> *Ibidem*, p.398.

<sup>21</sup> En Alvarez del Castillo y Farías. *op.cit.*, p.

órganos locales por sublevación o trastorno interior de acuerdo con el artículo 122, una vez que se ha abandonado la práctica viciosa de intervención sin motivo justificado.

Otro caso sumamente importante en este sentido, son los intentos por regular la situación tributaria, tratando de evitar la múltiple tributación por medio de la Ley de Coordinación fiscal<sup>22</sup> que señala las bases para la participación de las entidades federativas en los impuestos especiales federales.

Orozco Henríquez señala, acertadamente, que en la actualidad la categoría más importante de federalismo cooperativo en México proviene de la actividad de planeación.

En el Estado federal moderno, la planeación constituye un elemento indispensable; gracias a ella se pone en movimiento y se coordina el extenso saber técnico que es necesario para comprender y regular condiciones de vida complejas.

La importancia de la planeación radica en que a través de ésta, la política es concebible como una actividad racional. La planeación organiza la proposición de fines políticos, así como el examen y preparación técnica de los medios que se requieren para su realización, los cuales deben estar coordinados.<sup>23</sup>

En México, de conformidad con lo establecido por el propio artículo 26 constitucional, y la Ley de Planeación, es posible distinguir cuatro vertientes en la instrumentación o ejecución de la planeación: de obligación, de coordinación, de inducción y de concertación.

---

22 Promulgada originalmente en 1953 y abrogada por una nueva puesta en vigor en 1980.

23 "Planear significa proyectar mentalmente un objeto o situación deseados y señalar los medios y métodos para su consecución. Por tanto, un plan comprende el esbozo de una cierta concepción de objetivos, así como los medios técnicos y los métodos para su realización. En ambos aspectos, la planeación es capaz de "racionalizar" la acción y, en especial, de hacerla transparente; al plano las propias representaciones de objetivos son fijadas (particularmente si hay conflictos de fines), se determina con mayor precisión su importancia relativa y se delimita entre sí. Los medios y métodos para la realización del objetivo son seleccionados con auxilio de leyes y datos de la experiencia de modo tal que se alcance en la forma más segura, completa, rápida y con el menor costo posible", en Zippelius, *op.cit.*, p.369.

Es la vertiente de coordinación aquella relevante para la organización federal, pues se refiere a la participación de las entidades federativas dentro de su ámbito de competencia, en tanto que la inducción y la concertación se prevén para la inclusión de los particulares y grupos sociales.<sup>24</sup>

En ese sentido cabe mencionar lo establecido en el capítulo quinto de la Ley de Planeación, en el artículo 33:

"El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios."

De esta manera, se prevé el desarrollo nacional como un esquema de coordinación entre las distintas esferas de gobierno.

Para lograr tal objetivo, el ejecutivo federal celebra los convenios únicos de desarrollo con cada uno de los ejecutivos de los Estados miembros, por medio de los cuales ciertos recursos federales son transferidos para el apoyo de programas estatales. En estos instrumentos se establecen derechos y obligaciones para ambas partes, destacando en ellos la cuestión económica respecto a las fuentes de financiamiento, la generación de ingresos o disponibilidad de recursos.

"A esta vertiente (de la Planeación) se le ha llamado coordinada; configura un régimen general de convenios federación-Estados, que proliferó significativamente a partir de 1977 con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la aparición, entonces, de los convenios únicos de coordinación."<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Véase a Orozco Henríquez, José de Jesús, "Marco constitucional de la planeación", en La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta, p.333.

<sup>25</sup> En Orozco Henríquez, J., "El sistema...", op.cit., p.135.



Los convenios únicos de desarrollo son instrumentos de gran importancia para el desarrollo de toda la unidad nacional. El contenido de estos convenios versa por lo general en la ejecución conjunta de planes de desarrollo regional, transferencia de recursos presupuestales federales para el financiamiento de planes locales cuando estos tienen repercusión nacional así como la determinación de prioridades tanto federales como estatales. A ese respecto es importante mencionar el artículo 116 constitucional, que establece en su fracción VI:

"La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario."

Aun cuando los convenios de coordinación entre la federación y los Estados tienen antecedentes desde la década de los treinta (en materia de salud)<sup>26</sup>, no es sino hasta 1983, con la Ley de Planeación, en que se perfeccionan estos convenios como verdaderos instrumentos jurídicos previstos para cubrir todos los aspectos del desarrollo, puesto que se establece en el artículo

26 En ese sentido, los convenios se presentan en diversas materias, como los convenios de coordinación en materia electoral; en materia penal, el artículo 18 constitucional establece que los gobernadores de los Estados podrán celebrar con la federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del ejecutivo federal; la ley reglamentaria de los artículos 4o y 5o constitucional establecen que el ejecutivo federal podrá celebrar convenios, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, con los gobiernos de los Estados para la unificación del registro profesional. Un paso importante en los convenios de coordinación fue la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976, la que en su artículo 26 disponía: "El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá convenir con los Gobernadores de los Estado de la Federación, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos y favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas", en Ruiz Massieu, José Francisco, *op.cit.*, p.127.

44 de la misma Ley que de las controversias que surjan con motivo de los mencionados convenios, conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Anteriormente, además de que los convenios se celebraban discrecionalmente sobre materias determinadas, principalmente en materia fiscal, los órganos federales podían establecer sanciones a los gobiernos de las entidades que no cumplieran, mientras que en el caso opuesto, las entidades debían solicitar el cumplimiento de los convenios ante la Suprema Corte de Justicia; parecía que los convenios funcionaban como instrumentos jurídicos para las entidades federativas y como instrumentos políticos para el gobierno central.<sup>27</sup>

Otro campo donde se manifiesta el perfeccionamiento de estos mecanismos de coordinación son los comités promotores del desarrollo socioeconómico de los Estados, que en un principio eran organismos públicos descentralizados del gobierno federal, y que se transformaron en la década de los setenta en Comités Promotores para la Planeación Estatal, bajo el manejo de los Estados.

Es a través de estos mecanismos de coordinación como la organización federal vincula a las entidades federativas y a los órganos centrales para el desarrollo del país.

---

27 La naturaleza de estos convenios por algún tiempo causó ciertos problemas, ya que al parecer subordinaban a los gobernadores a los designios del gobierno central. La Ley de Coordinación Fiscal ayudaba a esta mala interpretación, ya que establecía la facultad de la Secretaría de Hacienda para disminuir las participaciones de las contribuciones a los Estados cuando estos violaban los convenios celebrados, e incluso podía declararse su desvinculación del Sistema Nacional de Coordinación fiscal, mientras que si era la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que infringía las disposiciones legales y los convenios de coordinación fiscal, en perjuicio de alguna entidad federativa, ésta podía reclamar su cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia. La Ley de Ingresos de 1980, completaba esta situación en contra de los Estados miembros, al disponer que si la legislatura estatal establecía gravámenes locales o municipales contrarios a la Constitución federal, o si recurría a prácticas prohibidas por ésta, la Secretaría de Programación y Presupuesto podía suspender la administración de subsidios a la entidad que hubiese violado su compromiso o la distribución de competencias efectuadas por la Constitución; Ibidem, p. 142-143.

## B. Desarrollo del constitucionalismo local.

Una de las nuevas bases de mayor trascendencia en el Estado federal mexicano, es el cambio de enfoque sobre lo que implica la propia organización federal.

El federalismo nunca se ha concentrado en el estudio del constitucionalismo local como fuente de una nueva teoría constitucional. De la forma en que el estudio sea abordado depende el que las entidades sean vistas como partes de un proceso subordinado, o viceversa, el que los poderes federales sean vistos como entidades supraordinadas.

Se trata del estudio y análisis de la organización federal desde una perspectiva local. Normalmente la teoría constitucional se ha enfocado al conjunto de instituciones que configuran el fenómeno político nacional, dejando olvidada a la práctica normativa local.<sup>28</sup>

Dejando a un lado la relación federación-Estados-municipio, queda una gran cantidad de temas a desarrollar y estudiar dentro de las propias entidades federativas, tales como las viejas y las nuevas formas de caudillismo local y regional, los grupos de presión, tensión e interés a nivel local, los partidos políticos estatales, la organización de la clase política estatal y municipal, los procedimientos de elección en los Estados y municipios, la responsabilidad de los servidores públicos de las entidades federativas, la administración local de justicia, la formación de nuevos centros urbanos y conurbados, el grado relativo de desarrollo industrial de la provincia, el desarrollo educativo, la competencia y participación sobre la explotación de los recursos naturales entre muchos otros temas.<sup>29</sup>

Como hemos demostrado a lo largo de este trabajo, las entidades federativas en México han constituido el cimiento de la estructura estatal, si bien por mucho tiempo la necesidad de dar unidad al país propició su deterioro en algunos aspectos. El proceso de incorporación de los Estados miembros a la nación, se

---

<sup>28</sup> Véase a Valadés, Diego, *Constitución y...*, p.79.

<sup>29</sup> En Madrazo, Jorge, *op.cit.*, p.34.

tradujo así en la sumisión al control político central. De ahí que los Estados sólo han conocido dos actitudes: sumisión y rebelión.<sup>30</sup>

Es preciso comenzar una nueva etapa de independencia y colaboración. Los Estados miembros reproducen a su interior el sistema de gobierno federal con ciertas peculiaridades. Son sistemas más centralizados puesto que a pesar de estar divididos en municipios, hasta esta década el municipio tan sólo había servido para la satisfacción de ciertos servicios, más que como unidades de gobierno. Es un hecho real que, debido a la centralización abrumadora que ha existido en el país, los Estados, y más aun los municipios han sido entidades raquíticas de cuya debilidad se ha abusado con el afán de tener pleno control político sobre la nación. Las circunstancias en la actualidad han cambiado. Hoy en día los Estados demuestran ser entidades con una gran capacidad política para ejercer su autonomía. Así lo demuestra los recientes acontecimientos electorales. Es hora de revertir las tendencias, para convertir a las esferas estatales y municipales en focos de creación, de producción y desarrollo y dejar de observarlas como virtuales centros de subversión y rebelión incontrolable.

No pueden seguir existiendo conjuntamente las grandes desigualdades, los rincones de miseria y atraso, las dos verdades que forman a nuestro país. Es necesariamente el estado, la entidad federativa, por donde se tiene que iniciar el cambio. Como afirmara Tocqueville "examinar la Unión antes de estudiar el Estado, es internarse en un camino erizado de obstáculos."<sup>31</sup>

El nuevo objetivo del federalismo consiste en analizar a la organización federal, desde una perspectiva que ponga énfasis en la protección, atención y desarrollo de los derechos e intereses de las entidades federativas.

A través de diversas reformas a la Constitución es posible decir que se han sentado las bases de esta nueva tendencia si bien queda un largo camino por recorrer, en donde, como ya afirmamos,

---

30 En Rabasa, E., *op.cit.*, p.225.

31 En Tocqueville, A., *op.cit.*, p.77.

las entidades federativas, los municipios y su población en lo particular, tienen la mayor responsabilidad.

De esta manera se ha intentado establecer ciertas bases mínimas para la organización de los poderes públicos de las entidades federativas, buscando garantizar el régimen republicano de gobierno, así como el sistema representativo y la independencia judicial, se ha fortalecido el municipio y, en fechas recientes, se reorganizó el Distrito Federal.

Por lo que respecta a la organización de los poderes públicos en 1928, se estableció en el artículo 115 (a partir de la reforma de 1987, hoy en el artículo 116) constitucional, la prohibición para los gobernadores sustitutos o interinos, de ocupar dicho puesto en el período inmediato, al mismo tiempo que se fijó un número de representantes en las legislaturas estatales, proporcionalmente a la población de cada entidad federativa.

En 1933 se reformó el mismo artículo para disponer que los gobernadores de los Estados miembros no podrían durar en su encargo más de cuatro años, serían elegidos por elección directa y se prohibía la reelección en forma absoluta con excepción de los diputados, siempre y cuando no fuera para el período inmediato.

En 1943 se amplió la duración del período de gobernador a seis años.

En 1977 se introdujo el sistema de representación proporcional en la elección de las legislaturas locales.

En 1987, se reformó la Constitución nuevamente, para reestructurar el artículo 115 y dejar en éste sólo las disposiciones relativas al municipio.

En el artículo 116 quedan incorporadas las bases para la organización de los poderes estatales. En este artículo se establece al principio, que los Estados miembros deberán de observar el principio de la división de poderes, prohibiendo la reunión de dos o más de éstos en una sola persona o corporación. De igual manera se prohíbe que las facultades legislativas se depositen en una sola persona y no se estableció excepción alguna a este principio, con lo que se entiende que las

constituciones locales no pueden contemplar el otorgamiento de facultades extraordinarias al ejecutivo local para poder legislar.<sup>32</sup>

En lo relativo a la organización judicial, cabe mencionar que en la fracción III del mismo artículo 116, se establecen las bases mínimas para la organización de los organismos judiciales de las entidades federativas. En este sentido, la fracción mencionada establece que los tribunales respectivos serán establecidos por las constituciones locales, respetando así las características de cada entidad. Se preve que dichas constituciones deberán garantizar la independencia judicial, así como el establecimiento de la carrera judicial. La permanencia de los magistrados se asegura en el último párrafo de la fracción aludida, que establece que estos durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las constituciones locales; podrán ser reelegidos, y sólo podrán ser removidos de sus cargos en los términos de lo señalado por las leyes de responsabilidad de servidores públicos de los Estados.<sup>33</sup>

Por su parte, los magistrados de los tribunales de los Estados, deberán reunir los mismos requisitos que se requieren para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con el artículo 95 constitucional.

Gracias a estas disposiciones se preve la necesaria estabilidad que requieren los magistrados para el adecuado desempeño de sus tareas y no estar sujetos a los cambios políticos sexenales de sus Estados.

La importancia de la institución municipal, como forma de organización originaria, radica en que es el punto donde convergen las demandas de la comunidad con las atenciones y servicios de los gobernantes.

"... en la comuna es donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones comunales son a la libertad lo que las escuelas primarias vienen a ser a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo; le hacen paladear su uso pacífico y lo

<sup>32</sup> Véase a Orozco Henríquez, J., "El sistema...", *op.cit.*, p.139.  
<sup>33</sup> *Ibidem*.

habituán a servirse de ella. Pasiones pasajeras, intereses de un momento o el azar de las circunstancias, pueden darle las formas externas de la independencia; pero el despotismo concentrado en el interior del cuerpo social reaparece tarde o temprano en la superficie."<sup>34</sup>

La reforma llevada a cabo en 1983 al artículo 115 constitucional, referente a la organización municipal, constituyó uno de los pasos más significativos en la descentralización política del país.

Gracias a esta reforma se uniforman los procedimientos para la suspensión o desaparición de ayuntamientos y de funcionarios municipales, evitando así la arbitrariedad y que sea utilizada esta figura como arma política. Para los casos en que efectivamente ocurre, se otorga el derecho de audiencia de los funcionarios municipales afectados y se requiere del voto de las dos terceras partes del total de los miembros de las legislaturas locales. De esta manera, se garantiza la correcta aplicación de esta peligrosa figura que no es otra cosa que garantizar la autonomía de la vida municipal.<sup>35</sup>

Como señala Orozco Henríquez en su multicitado trabajo sobre la evolución del sistema presidencial, a partir de la reforma en 1983 tan sólo se han presentado doce casos de suspensión o desaparición de autoridades municipales, de los cuales siete casos tuvieron lugar en 1983, cuando aun no se aplicaban las reformas a las Constituciones locales y a las leyes orgánicas municipales, por lo que puede reducirse a cinco casos.<sup>36</sup>

La reforma municipal, además, contiene otros principios muy favorables para el desarrollo del municipio: se otorgan facultades legislativas a los ayuntamientos para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; se crea un sistema flexible para la cooperación de las autoridades estatales

<sup>34</sup> Tocqueville, Alexis de, *op.cit.*, p.78.

<sup>35</sup> En Orozco Henríquez, J.. "El sistema...", *op.cit.*, p.143.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p.144, en comparación con setenta casos aproximadamente, que se presentaron en los seis años inmediatos anteriores.

y municipales en la prestación de servicios públicos; se establece el que los rendimientos de sus bienes y contribuciones, así como otras contribuciones que las legislaturas locales establezcan, serán a favor de las haciendas municipales, para hacer realidad su independencia; se establece la obligación por parte de las legislaturas locales de revisar sus cuentas públicas, así como también que los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos de acuerdo con ingresos disponibles; se especifica la competencia del municipio para el desarrollo urbano, para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal, así como otorgar licencias y permisos para construcciones y la participación en zonas de reservas ecológicas; se establece la obligación de que todos los ayuntamientos se integrarán conforme al principio de representación proporcional, de acuerdo con las leyes respectivas de las entidades federativas; finalmente se establece que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales.<sup>37</sup>

En lo relativo al Distrito Federal, en agosto de 1987 se reformó el artículo 73 constitucional en su fracción VI para establecer la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; esta asamblea es un órgano de representación ciudadana que sesiona dos veces al año, integrada por 40 miembros que son elegidos por el principio de mayoría relativa y 26 de acuerdo con el principio de representación proporcional.<sup>38</sup>

Entre las principales funciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se encuentran: dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno del Distrito Federal en materia de educación, salud y asistencia social, abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros, establecimientos mercantiles, comercio en la vía pública, recreación, espectáculos públicos y deporte, seguridad pública, protección civil, servicios auxiliares a la administración de justicia, prevención y readaptación social, uso del suelo, regularización de la

---

37 *Ibidem*, p.146.

38 *Ibidem*, p.141.



tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda, preservación del medio ambiente y protección ecológica, explotación de minas de arena y materiales pétreos, construcciones y edificaciones, agua y drenaje, recolección, disposición y tratamiento de basura, racionalización y seguridad en el uso de energéticos, vialidad y tránsito, transporte urbano y estacionamiento, alumbrado público, parques y jardines, agencias funerarias, cementerios y servicios conexos, fomento económico y protección al empleo, desarrollo agropecuario, turismo y servicio de alojamiento, trabajo no asalariado y previsión social, así como acción cultural.<sup>39</sup>

Este órgano puede, además, iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en materias relativas al Distrito Federal, así como aprobar por sí sola su propio reglamento interior; asimismo, aprueba los nombramientos hecho por el presidente de la República sobre magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En febrero de 1988 se expidió la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En ésta se le faculta además para realizar funciones de consulta, promoción, gestoría, evaluación y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno encaminadas a satisfacer las necesidades sociales de los habitantes de la ciudad de México.

La Asamblea constituye cierta descentralización de la facultad reglamentaria del presidente de la República. La Asamblea debe estar en contacto permanente con el Departamento del Distrito Federal y con el presidente de la República, a quien debe proponer la atención sobre problemas prioritarios del Distrito Federal. Del Departamento del Distrito Federal, recibe informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados y elabora un informe anual sobre la aplicación presupuestaria, que es puesto a consideración de la Cámara de Diputados, durante la revisión de la cuenta pública del Distrito Federal. Por otra parte, puede citar a

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, p.142.

cualquier titular de las unidades centralizadas, organismos descentralizados y entidades paraestatales del Distrito Federal, para que informe a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal.<sup>40</sup>

Existen muchos caminos posibles que recorrer en la descentralización política del país. El maestro Fix Zamudio encuentra una serie de sectores, en el área jurisdiccional, en la cual las entidades federativas pueden servir de laboratorio modelo o para perfeccionar a las instituciones jurídicas, adelantándose a las disposiciones federales en vigor. Así el destacado jurista propone:<sup>41</sup>

1) La expedición de leyes de procedimiento administrativo, que no ha sido posible introducir en el ámbito federal, para terminar con la anarquía que existe actualmente en la regulación de los trámites y de los recursos internos ante las administraciones públicas locales.

2) El establecimiento del servicio civil de carrera, mediante escuelas de administración pública que preparara a los funcionarios de nivel medio de gobierno federal y estatal, para evitar la improvisación.

3) El establecimiento de tribunales de lo contencioso administrativo en todas las entidades, con la finalidad de que los administrados puedan conocer y participar en el procedimiento administrativo, interponer recursos, regulados de manera uniforme, en contra las resoluciones que los afecten en el ámbito interno.

4) Dentro de la legislación local sobre la responsabilidad de los servidores públicos, los Estados deben de regular con toda precisión la responsabilidad administrativa, e incluso económica de sus funcionarios.

---

40 Ibidem.

41 Véase Fix Zamudio, Héctor, "Posibilidades de innovación institucional en las entidades federativas", en Nuevo derecho constitucional mexicano, p.285, así como en "El sistema ...", op.cit, p.137.

5)La independencia del órgano encargado de calificar y organizar las elecciones.

6)Los ordenamientos de las entidades federativas pueden mejorar considerablemente la independencia de los poderes judiciales locales, introduciendo la regla general de inamovilidad hasta la edad de retiro forzoso, el establecimiento de una carrera judicial, realizada por medio de concursos y oposiciones para el ingreso y las promociones, así como el establecimiento de escuelas judiciales.

7)La creación de contralorías generales, superando el ejemplo federal, otorgándoles una verdadera autonomía funcional.

8)El establecimiento de una procuraduría del ciudadano, con la función de recibir y tramitar las quejas y reclamaciones de los gobernados en contra de los actos y resoluciones de la administración local, formulando con motivo de esa investigación, proposiciones no obligatorias para los funcionarios respectivos.<sup>42</sup>

9)La independencia de las procuradurías de justicia, a efecto de que el ejecutivo no tenga control sobre el ejercicio de la acción penal, pudiéndose distinguir a los Procuradores de Justicia, como asesores jurídicos del Presidente o de los gobernadores, tratándose de los Estados, del Fiscal General quién estaría a cargo del Ministerio Público.

10)La superación de la "formula-Otero" para hacer la declaración de inconstitucionalidad con efectos erga-omnes. Esto podría ser introducido a través de la jurisprudencia de la Corte. Evidentemente, el juicio de amparo se convertiría en un arma poderosísima para garantizar el respeto a la distribución de competencias establecida en la Constitución.

Este conjunto de propuestas son de gran importancia principalmente por dos razones:

En primer lugar, porque a través del fortalecimiento de los instrumentos judiciales la participación en los procesos

<sup>42</sup> Ibid, "Posibilidades..." p.309; Asimismo, véase el sugerente estudio de Madrazo, Jorge y Valadés, Diego, "Anteproyecto de Constitución política de una entidad federativa", en Memoria del IV Congreso Iberoamericano de derecho constitucional, p.1.

políticos se amplía y perfecciona, siendo este el camino auténtico de la consolidación de nuestro orden constitucional.

En segundo lugar y como un punto fundamental para el desarrollo futuro del sistema federal, porque parten del principio de que las entidades federativas deben de innovar e, incluso servir como modelos donde puedan ensayarse mecanismos jurídicos que contribuyan al desarrollo local y, eventualmente, al federal.

El federalismo, como cualquier otra institución constitucional no funcionará por decisión del centro, sino que tiene que partir de la iniciativa y creatividad de los propios Estados.

El principal obstáculo para el desarrollo de la creación institucional de las entidades federativas es la repetición continúa, irreflexiva, monótona, simplista y fácil de los esquemas organizativos impuestos por la federación. Se requiere de la conciencia histórica que da continuidad en el desarrollo, pero también de una conciencia crítica que aporte elementos nuevos, creativos que revolucionen al Estado moderno y lo posibiliten para alcanzar mejores formas de convivencia.

En este sentido las entidades, si bien requieren de cierta liberalización de facultades y recursos, pueden empezar a ganarla con acciones creativas.

El regionalismo es una alternativa más para los Estados dentro de la nueva estructura federal. Sin que esto suponga una modificación de las fronteras de los Estados miembros, es posible pensar en la conveniente agrupación de Estados para lograr acuerdos ventajosos entre los que así se reúnan, como una nueva técnica de cooperación federal.

Finalmente, la población de los Estados tiene la palabra definitiva. Esta, a través de su participación política, ha demostrado la fuerza potencial de las entidades.

La existencia de partidos locales y regionales no sólo resulta conveniente sino necesaria para dar vida al federalismo mexicano y a la autonomía de las entidades.

Si en un momento dado, el único camino posible para la actividad política fue lograr la unidad (surgimiento del partido oficial), hoy en día, a través de la participación amplia y responsable de

sus diversos integrantes, el Estado puede encontrar nuevas fuentes que lo vigoricen y legitimen.<sup>43</sup>

### C.Redistribución de competencias y de recursos.

Al entrar en el campo de las perspectivas de la organización federal, los diversos autores generalmente recurren a propuestas de redistribución de competencias constitucionales, así como de recursos.

Se trata de un tema hasta cierto punto especulativo, puesto que es difícil precisar en qué ramas las entidades federativas tienen capacidad de acción eficaz. Es claro que el tema económico resulta de vital importancia para que estas tengan oportunidad de desarrollarse.

Independientemente de la mención específica de materias determinadas que pudieran ser descentralizadas, puesto que se requeriría un estudio especial sobre cada materia en lo particular, la organización federal podría retomar el principio de que la legislación federal debiera ser hecha cumplir por los propios Estados miembros. Con esto se logra en primer lugar una efectiva descentralización política y administrativa; en segundo lugar se eliminan órganos federales implantados en los Estados, que tienen funciones similares a órganos estatales; en tercer lugar, se evita así el crecimiento desmedido de una burocracia federal, y por último se logra un beneficioso acercamiento con los ciudadanos de los Estados, en tanto que son los órganos y las autoridades que ellos conocen los mismos encargados de la administración de asuntos federales.

Este sistema presenta algunos inconvenientes, pero que son más bien de tipo técnico y que pueden ser solucionados por los mecanismos adecuados.

En este sentido resulta necesario la implantación de controles por parte de los órganos federales para verificar el correcto

<sup>43</sup> En ese sentido Jorge Madrazo estudia las posibilidades derestablecimiento de partidos políticos locales como una forma de lograr una verdadera transformación democrática, op.cit., p.35.

cumplimiento de las disposiciones, así como que dichos controles no desvirtuen la autonomía estatal.<sup>44</sup>

Igualmente importante resulta analizar cada una de las materias asignadas al Congreso de la Unión, para legislar en forma exclusiva, a efecto de determinar si efectivamente se justifica dicha concentración, o si por el contrario, conviene devolver a los Estados ciertas facultades o, en todo caso, establecerlas como facultad coincidente o coexistente. La regla general que puede seguirse, en búsqueda de un auténtico federalismo cooperativo, consiste en que el Congreso de la Unión se encargara de implantar bases generales en aquéllas áreas que reclaman uniformidad, dejando las demás áreas y materias a las legislaturas locales.

Otro principio importante relacionado con la estructura administrativa del gobierno, es la creación de la imagen de un gobierno federal que verdaderamente este integrado por los componentes de la federación. Para lograr este objetivo, sería indispensable el establecer los mecanismos que garantizaran la participación de funcionarios estatales en el gobierno federal, mediante las escuelas de administración pública ya mencionadas y la implantación de requisitos para el desempeño de ciertos cargos federales en determinada entidad federativa.

De ésta manera al desarrollar y regular el servicio civil de carácter realmente federal, se estaría logrando una representación directa en el gobierno federal en la respectiva entidad federativa.

Por lo que se refiere a la distribución de recursos económicos, el Estado se ve precisado a delegar numerosas facultades dentro del ámbito económico, a fin de lograr que se estimulen las actividades productivas, situación que no se logró por muchos años bajo un Estado paternalista y autoritario. Para que el país salga adelante tanto económica como políticamente es necesaria la participación amplia de los diversos grupos y sectores.

En la medida que los Estados miembros logren desarrollar de manera plena sus respectivas capacidades económicas, toda la

<sup>44</sup> Ver a Bowie y Friedrich, *op.cit.*, p.132.

comunidad se verá beneficiada. Lo que la organización federal plantea, desde un punto de vista meramente económico, es la posibilidad de la realización de un mercado único. Para lograrlo es necesario que los participantes en este mercado, es decir, los Estados miembros, cuenten con las condiciones mínimas que les permitan planear y echar a andar sus economías. Se requiere de la infraestructura mínima para poder hablar realmente de una homogeneidad entre los Estados miembros.

El verdadero equilibrio entre las entidades federativas se traducirá en el fortalecimiento integral de la nación.

El Sistema de Coordinación Fiscal ha constituido un avance en el objetivo de fortalecer las haciendas públicas de Estados y municipios. El Sistema también ha contribuido a resolver los grandes problemas de doble o múltiple tributación, pues los Estados no pueden establecer, ni para ellos ni para los municipios, impuestos que afecten las fuentes de ingresos que la Constitución reserva a la Federación. Tampoco pueden gravar las actividades sujetas al Impuesto al Valor Agregado (IVA), ni sobre los activos o utilidades de las empresas, ni sobre los intereses, habiendo convenido en suspender sus impuestos al sector agropecuario, el cual sólo queda sujeto al Impuesto Sobre la Renta. Esto ha permitido modernizar y simplificar el sistema tributario mexicano, ya que se eliminaron numerosos impuestos especiales al ser sustituidos por el IVA.

Para lograr una mejoría de condiciones financieras de las entidades federativas, más que la modificación de asignaciones fijas por ley, que traería complejas consecuencias en el sistema tributario, sería conveniente establecer porcentajes fijos de ingresos de igual proporción para todas las entidades, subsistiendo cierta discrecionalidad del ejecutivo federal para impulsar a los Estados que más lo necesitaran o que estuvieran desarrollando obras de interés para toda la federación.

"La combinación de jurisdicción estatal y financiamiento federal se ha desarrollado en un sistema de cooperación, pero es indispensable que la contribución del financiamiento federal a las entidades federativas no continúe descansando en la buena

disposición del gobierno de la Federación sino en criterios constitucionales objetivos y equitativos."<sup>45</sup>

En nuestro país, un avance importante en cuanto a la redistribución de recursos fue la reforma municipal de 1983, que implicó asegurar un mínimo de recursos económicos a las haciendas municipales en detrimento de las estatales. lo que ahora debe ser complementado con una transferencia de recursos de la federación a las entidades federativas.

Finalmente, cabe reiterar que el problema fundamental, no consiste en la mera instrumentación de reformas al texto constitucional sino en cambios en formas y actitudes de vida.

Si bien es cierto que se requiere de cierta readecuación jurídica, fundamentalmente en el área financiera, también es cierto que el proceso debe comenzar con la actividad y demanda de las propias entidades federativas.

La misma redistribución de los ingresos es insuficiente para formar una cultura participativa y democrática, mientras que los presupuestos del sistema no sean cambiados a fondo. La independencia económica es fundamental pero no la única. Esta se debe de llevar a cabo conjuntamente con la independencia política que permita una verdadera redistribución, que no es lo mismo que una reacumulación o reacaparamiento de los ingresos públicos.

Existen signos alentadores; de manera lenta pero continua, el espacio existente entre el mecanismo constitucional y la realidad social, en un principio un verdadero abismo, se ha ido acortando de manera muy significativa.

La masa de la población, extraña al poder instituido, cobra posibilidades de conocer, entender y participar en los procesos políticos. La juventud mexicana ha dado muestras de que los años de crisis y sacrificios comunitarios han tenido como resultado que una parte mayor de la población tenga conciencia del acontecer político nacional.

---

<sup>45</sup> En Orozco Henríquez, J., "El sistema...", *op.cit.*, p.137. El autor cita el ejemplo de Venezuela en donde existe el "situado constitucional", que es un porcentaje mínimo del presupuesto nacional para ser redistribuido entre entidades federativas y la población.



Una clase media con un nivel educativo se ha incrementado de manera notable y constituye, en la actualidad, un verdadero grupo de opinión y decisión. Los cambios que se han presentado en los últimos dos años en el sistema político mexicano son producto de estas transformaciones en el seno de la sociedad. La única forma de alcanzar una auténtica sociedad democrática constitucional es a través del fortalecimiento y la revitalización de la conciencia constitucional, tarea que se lleva a cabo acercando al pueblo a la Constitución, mediante la actividad educativa.

Aun cuando se dice que el concepto democrático está en crisis, éste continúa aportando las mejores fórmulas para la vida comunitaria.<sup>46</sup>

Las consideraciones que favorecen la política de descentralización del aparato burocrático, para acercar la toma de decisiones a las instancias que directamente afrontan los problemas que se pretenden resolver, así como el incremento de los controles de la población sobre dichas estructuras y el fomento de la participación popular en las actividades políticas, siguen siendo los grandes retos de la superación y del desarrollo armónico y justo.

---

<sup>46</sup> Ver a Nino, Carlos Santiago, "El derecho constitucional frente a la llamada "crisis de la democracia", en Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, p.319.

## CONCLUSIONES

1. El Estado contemporáneo se encuentra en un proceso de transformación que tiene por objetivo readecuar sus instituciones políticas a las nuevas condiciones sociales y económicas. En algunos países, como en México, este proceso se ha manifestado con mayor intensidad, frente al considerable aumento de la población y el deterioro de las condiciones económicas de vida de la mayor parte de la población. El derecho constitucional, como encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos, es la estructura estatal idónea que posibilita esta transformación, mediante el funcionamiento eficaz de sus diversas instituciones. De esta manera, el estudio y análisis del sistema federal mexicano cobra vigencia, por tratarse de una institución de importancia fundamental para el futuro de México.

2. Aun cuando existen tantas formas de organización federal como países que la adoptan, existe un conjunto de características esenciales que hace posible hablar de una teoría del Estado federal. Esta teoría es de gran importancia para la comprensión de las ideas y los hechos que dan forma a esta institución en un país determinado, así como para entender su funcionamiento.

3. El sistema federal es una forma de organización del Estado, que consiste en la distribución del ejercicio del poder político entre órganos de gobierno centrales, encargados de las materias que son de interés para toda la unidad estatal, y entre órganos de gobierno locales, encargados de todas aquellas materias que no son de interés común y permiten la diversidad que reclaman las peculiaridades locales. El sistema federal implica la subsistencia y coordinación de ambas esferas de gobierno. Ambos ordenes son autónomos y se encuentran subordinados y limitados en su actuación por la Constitución federal: el federalismo significa, esencialmente, equilibrio entre poder central y poder local. En cada país este equilibrio posee características

propias, convirtiéndolo en un proceso dinámico más que en una situación estática.

4. De acuerdo con el constitucionalista inglés, Albert von Dicey, de manera general, es posible afirmar que existen dos procesos para el establecimiento de un sistema federal: la descentralización de un Estado unitario, o la integración de Estados soberanos. En cualquiera de estos supuestos, es necesaria la presencia de ciertos factores culturales que propicien el mantener la unión entre los habitantes de las diversas regiones, tales como geografía, historia, raza o costumbres, así como la existencia de una voluntad para mantener cierta unidad, pero conservando las diferencias; el federalismo surge como resultado de la combinación de sentimientos de unión y separación.

5. Para entender la naturaleza jurídica del Estado federal, resulta insuficiente compararla con otras formas de organización tales como la confederación de Estados, el Estado regional o el Estado unitario.

6. Si bien el objetivo principal del sistema federal es organizar al Estado, éste busca, a su vez, diversas ventajas que lo sostienen como una de las formas de organización más adecuadas en la actualidad; entre estas ventajas destacan el propiciar una mayor participación de individuos y agrupaciones en el ejercicio del poder político a través de instancias más cercanas a la población y a los problemas que se pretende resolver, fomentando el espíritu de solidaridad y colaboración social; aumentar las prácticas democráticas mediante el incremento de elecciones para elegir a los gobernantes locales y federales; preservar la pluralidad y la salvaguarda de las minorías, así como fomentar los procesos económicos, ampliando y coordinando los procesos de planeación, producción y comercialización.

7. Los principios básicos de la organización federal son: la supremacía constitucional, la distribución del ejercicio del poder político entre instancias centrales y locales, y la

autoridad del poder judicial como órgano encargado de interpretar a la Constitución. Estos principios, lejos de conformar una estructura rígida, se adaptan a las peculiaridades específicas de cada país.

8. Resulta de suma importancia entender que la centralización y la descentralización política son dos procesos que se presentan en todos los Estados en mayor o menor intensidad; se refieren a las formas en que se estructuran y relacionan los órganos de gobierno con el poder político, con autonomía o sin ella. El sistema federal es una forma de organización que se basa, precisamente, en la coexistencia de ambos procesos, si bien por su naturaleza el federalismo es la expresión máxima de la descentralización política al interior de un Estado. De esta manera, en algunas áreas y materias existirá centralización por considerarse de importancia nacional y en otras se presentará la descentralización. El hecho de que los Estados contemporáneos hayan requerido de una mayor centralización de facultades para el correcto funcionamiento de sus gobiernos, lejos de significar un debilitamiento de la organización federal debe ser contemplada como un ajuste natural y como consecuencia del desarrollo que la propia estructura federal ha permitido. Un Estado federal en donde las entidades federativas conservan una autonomía intocable, que las mantenga aisladas de una posible unificación y consolidación nacional, no cumple con los objetivos de la organización federal, que finalmente son los mismos de todo el Estado.

9. La distribución del ejercicio del poder político, inherente a todo Estado federal, implica la existencia de ámbitos de gobierno autónomos entre sí y coordinados por la constitución federal. La autonomía de las entidades federativas significa la capacidad de darse su propia constitución, organizar su régimen interior y contar con los recursos suficientes para cumplir con sus tareas. La constitución federal establece la distribución de las diversas competencias estatales entre los órganos de gobierno centrales (federales) y los de las entidades federativas. Independientemente

del sistema que cada país elige para distribuir las atribuciones de los poderes públicos, los órganos centrales se ocupan de materias de trascendencia nacional tales como la defensa nacional, los asuntos exteriores, el sistema financiero y monetario, la nacionalidad, las comunicaciones, el comercio interestatal e internacional y ejercen facultades de emergencia.

10.El sistema federal surgió como la forma más completa de organización del Estado liberal de derecho que apareció en el siglo XVIII, para hacer realidad los principios de democracia y libertad, en países con determinadas características. De esta manera, el federalismo se concibió como una forma de organización que planteaba límites al ejercicio del poder político y que ampliaba la participación política de la población. En la actualidad, en el Estado social de derecho, esta institución sigue siendo la mejor opción de organización del poder estatal, si bien ha cambiado su naturaleza para ser, no sólo una protección frente al abuso del poder político, sino un mecanismo de cambio de la sociedad; instrumento que integra, coordina e impulsa la participación de todos los miembros de la comunidad en sus respectivas áreas, en búsqueda del bienestar y justicia social. Las ventajas de la organización federal son reconocidos mediante su adopción en diferentes sistemas políticos y a nivel internacional.

11.El Estado federal apareció como producto de la combinación de ideas y hechos políticos determinados. Aun cuando el surgimiento del Estado federal norteamericano marcó un cambio sin precedentes en la historia universal, este acontecimiento no se dio de manera espontánea. Los hombres que redactaron la declaración de independencia y que dieron forma a la primera constitución federal, no sólo tenían presente la realidad política del momento (subsistencia de las colonias), sino que contaron con la aportación ideológica de John Locke y de los filósofos franceses de la Ilustración (destacando Montesquieu y Rousseau), así como con la influencia de la organización política inglesa. La organización federal norteamericana, al igual que los sistemas

federales de otros países, nació como respuesta a necesidades concretas y particulares. De esta manera, es de suma importancia precisar que la trascendencia del estudio y análisis del Estado federal norteamericano radica en haber sido un modelo en el surgimiento de otros Estados federales, pero junto con muchos otros factores y circunstancias específicos. Cada país, al adoptar principios o instituciones políticas ajenas, busca la adecuación de éstas con su propia realidad. En el caso de Latinoamérica, la organización federal, al igual que diversas instituciones constitucionales, se desarrolló y evolucionó de manera distinta de como sucedió en países más desarrollados, en virtud de sus características históricas, en donde destaca la necesidad, que existió por muchos años, de implantar y consolidar formas de organización y estabilidad políticas.

12.El sistema federal es y ha sido una decisión política fundamental del Estado mexicano por constituir un mecanismo que ofrece dinamismo y flexibilidad en el desarrollo político, al conjugar uniformidad e integración nacional con diversidad y pluralidad social.

13.El surgimiento de la organización federal en México respondió a la necesidad del país de establecer una forma de gobierno que fuera aceptada por las provincias. La influencia de la Ilustración, el modelo político norteamericano y los antecedentes de organización colonial hicieron del sistema federal la única solución posible para organizar al nuevo Estado independiente.

14.Aun cuando la organización federal fue borrada en diversas ocasiones del texto constitucional, en realidad es posible afirmar que el federalismo siempre existió en México; las entidades federativas, a veces con la denominación de provincias o de departamentos, siempre han contado con cierto grado de descentralización política y constituido factores reales de poder en los procesos políticos del país. La explicación a esta circunstancia radica en que la consolidación del sistema federal, al igual que de toda la estructura constitucional mexicana, llevó

muchos años, debido a las difíciles condiciones históricas del siglo XIX, caracterizadas por una división político-ideológica de los grupos gobernantes. Es hasta 1857 en que se consolidan los principios de la organización federal mexicana.

15. Con la Constitución de 1917, el sistema federal mexicano cambia su sentido y naturaleza, al convertirse en una institución del Estado social de derecho, y pasar a ser, de acuerdo con la clasificación de Loewenstein, en una institución "originaria", "ideológica" y "nominal".

16. En la evolución del Estado posrevolucionario, la organización federal ha tenido dos etapas. La primera de ellas, que duró casi cincuenta años, se caracterizó por un agudo proceso de centralización, como consecuencia de los que serían los objetivos fundamentales del Estado: la estabilidad política y el crecimiento económico. Este proceso centralizador se manifestó en la configuración de un sistema político autoritario, en un aumento desmedido de facultades de los órganos centrales, en la concentración de recursos económicos y el sometimiento de las entidades federativas al control político central, mediante diversos mecanismos como la intervención federal, así como la existencia de un distrito federal de una importancia económica y cultural desproporcionada con el resto del país.

17. La segunda etapa en la que se encuentra el sistema federal, surge como consecuencia de un momento determinante de tránsito constitucional hacia un perfeccionamiento democrático. El cambio de condiciones sociales y económicas del país propicia el planteamiento de nuevas prácticas y objetivos estatales. Esta etapa surge al inicio de la década de los ochenta, cuando se inician cambios estructurales en esta forma de organización, tendientes a fortalecer la descentralización política del país, tales como el establecimiento de un sistema nacional de planeación que crea convenios de coordinación y desarrollo con las entidades federativas (que involucran una incipiente descentralización de decisiones y recursos), el fortalecimiento

municipal, mayor apertura a la participación política y el establecimiento de formas de organización distintas del distrito federal.

18.El nuevo federalismo mexicano se erige como el mecanismo jurídico y político que permite la integración económica y la participación política de la sociedad, con base en el fortalecimiento de las entidades federativas y de la cooperación entre las distintas esferas de gobierno.

19.El fortalecimiento económico y social de la nación se encuentra en el desarrollo de sus partes integrantes. Numerosas propuestas pueden ser hechas para fortalecer al sistema federal tales como la redistribución de competencias y reasignación de recursos, el fortalecimiento del poder judicial como intérprete de la Constitución, el fomento a la actividad y participación político electoral en el interior de las entidades federativas, así como mecanismos administrativos y políticos que se basen en la participación de funcionarios locales.

20.La base fundamental para efectuar una transformación constitucional es la iniciativa, la creatividad y la innovación por parte de las entidades federativas y de la población en particular, haciendo de la organización federal una auténtica forma de vida.



## BIBLIOGRAFIA

- Althusser, Louis, Ideología y aparatos ideológicos del Estado, Ediciones Quinto Sol, 6ta edición, México, 1985, 84 p.
- Alvarez del Castillo, Enrique y Fariás, Urbano, "El federalismo como decisión política fundamental del pueblo mexicano", en México, 75 años de Revolución, Fondo de Cultura Económica - Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1988, pp. 51-116.
- Alvarez del Castillo, Joaquín, El artículo 105 Constitucional, Tesis profesional, México, 1988, 209 p.
- Aron, Raymond, "Esquisse d'un Plan d'Étude du Federalisme", en Bulletin International des Sciences Sociales, volumen IV, número I, 1952, París, pp. 45-54.
- Arteaga, Elizur, "Notas para un derecho constitucional estatal", en Revista de Investigaciones Jurídicas, año 5, número 5, 1981, México.
- Barquín, Manuel, "La desaparición de Poderes en las entidades federativas", en Revista Jurídica Veracruzana, número 2, abril-junio 1975, México, pp. 23-52.
- Barragán Barragán, José, Introducción al federalismo (la formación de los poderes 1824), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978, 372 p.
- \_\_\_\_\_, Principios sobre el federalismo mexicano, Departamento del Distrito Federal, Colección Conciencia cívica nacional, número 12, México, 1984, 153 p.
- Biscaretti di Ruffia, Paolo, Derecho constitucional, Editorial Tecnos, 3era edición, Madrid, 1987, 795 p.
- \_\_\_\_\_, Introducción al derecho constitucional comparado, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, 315 p.
- Bobbio, Norberto, "Si cede la ley", en Nexos, número 140, año XII, volumen 12, agosto 1989, México, pp.7-8.
- Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo, Origen y fundamentos del poder político, Editorial Grijalbo, 2da edición, México, 1984, 133 p.
- Bowie, Robert R., Friedrich, Carl, et al., Estudios sobre federalismo, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1958, 969 p.

Bryce, James, La République Americaine, M. Giard & E. Briere editeurs, tomo I, París, 1911, 655 p.

Burdeau, Georges, Tratado de ciencia política, tomo II-El Estado, volumen III-"Las formas del Estado", Universidad Nacional Autónoma de México-Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, México, 1985, 447 p.

Burgoa Orihuela, Ignacio, "Conferencia sobre el federalismo mexicano", en Las experiencias del proceso político constitucional en México y España, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979, pp. 269-281.

\_\_\_\_\_, "La evolución de la idea federalista", en México, 50 años de Revolución, Fondo de Cultura Económica, tomo III-La política, México, 1961, pp. 151-192.

Camacho Solís, Manuel, "Constitución y desarrollo nacional", en La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, México, 1985, pp. 355-362.

Carpizo, Jorge, "Algunas notas sobre el sistema presidencial en México", en Las experiencias del proceso político constitucional en México y España, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979, pp. 287-305.

\_\_\_\_\_, El presidencialismo mexicano, Editorial Siglo XXI, 5a edición, México, 1985, 240 p.

\_\_\_\_\_, "Evolución y perspectivas del régimen municipal en México", en Nuevo derecho constitucional mexicano, Editorial Porrúa, 1983, pp.233-242.

\_\_\_\_\_, "Sistema federal mexicano", en Estudios constitucionales, Universidad Nacional Autónoma de México-La Gran Enciclopedia Mexicana, México, 1983, pp. 87-156.

\_\_\_\_\_, Federalismo en Latinoamérica, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1973, 85 p.

\_\_\_\_\_, La Constitución mexicana de 1917, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, México, 1983, 315p.

\_\_\_\_\_, "La Constitución de 1917", en La formación del Estado mexicano, Editorial Porrúa, México, 1984, pp. 271-280.

Carpizo, Jorge, Jorge Madrazo, Derecho constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, 95 p.

Carrillo Prieto, Ignacio, La ideología jurídica en la constitución del Estado mexicano 1812-1824, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986, 217 p.

Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, "Fundamentos estructurales del federalismo fiscal mexicano", en Anuario Jurídico, número XV, 1988, pp. 61-85.

Córdova, Arnaldo, La formación del poder político en México, Serie Popular Era, 15 edición, México, 1987, 99 p.

Cosío Villegas, Daniel, El sistema político mexicano, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1972, 116 p.

Crihfield, Brevard y Smothers, Frank, "The States in the Federal System", en New York University Law Review, volumen 34, número 6, junio 1959, Nueva York, pp. 1018-1036.

Cueva, Mario de la, "La Constitución del 5 de febrero de 1857", en El constitucionalismo a mediados del siglo XIX, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1957.

\_\_\_\_\_, "La Constitución política", en México, 50 años de Revolución, Fondo de Cultura Económica, tomo III-La política, México, 1961, pp. 3-48.

\_\_\_\_\_, La idea del Estado, Universidad Nacional Autónoma de México, 3era edición, México, 1986, 414 p.

David, Rene, Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos, Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid, 1973, 466 p.

Dicey, Albert von, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, Macmillan and Co., 9a edición, Londres, 1950, 681p.

Eliot Morison, Samuel, et al., Breve historia de los Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica, 3era edición, México, 1987, 1015 p.

Engdahl, David E., Constitutional Federalism, West Publishing Company, 2da edición, Minnesota, 1987, 411 p.

Epstein, David F., The Political Theory of the Federalist, The University of Chicago Press, Chicago, 1984, 234 p.

Farías, Urbano, "Estructura financiera del federalismo mexicano", en Pensamiento político, volumen XX, número 79, noviembre 1975, México, pp. 349-360.

Fix Zamudio, Héctor, Breve introducción al juicio de amparo mexicano, sobretiro de la Memoria del Colegio Nacional, tomo VIII, número 3, México, 1976, 191 p.

\_\_\_\_\_, "Comentario a la ponencia -La Constitución de 1917", en La formación del Estado mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, México, 1984, pp.281-292.

\_\_\_\_\_, "El sistema presidencialista y la división de poderes", en La Universidad Nacional y los problemas nacionales, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo III, 1979, pp. 84-155.

\_\_\_\_\_, "La constitución en el Estado social de derecho", en La Constitución 70 años después, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo V, México, 1988, pp.73-118.

\_\_\_\_\_, "La Constitución y su defensa", en La Constitución y su defensa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984, pp. 11-86.

\_\_\_\_\_, "Posibilidades de innovación institucional en las entidades federativas", en Nuevo derecho constitucional mexicano, Editorial Porrúa, 1983, pp. 285-310.

Flores Zavala, Ernesto, Elementos de finanzas públicas mexicanas, Editorial Porrúa, 27 edición, México, 1986, 525 p.

Gamas Torruco, José, "Federalismo y municipalismo", en Nuevo derecho constitucional mexicano, Editorial Porrúa, México, 1983, pp. 193-197.

García Laguardia, Jorge Mario, "Comentario a la ponencia -El origen del Estado mexicano-", en La formación del Estado mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, México, 1984, pp. 73-82.

Giménez, Gilberto, Poder, estado y discurso, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983, 161 p.

González Casanova, Pablo, La democracia en México, Serie Popular Era, 15 edición, México, 1984, 333 p.

González Oropeza, Manuel, "Historia de dos influencias", en Memoria del IV Congreso de Historia del derecho mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo II, México, 1988, pp. 479-500.

\_\_\_\_\_, La intervención federal en la desaparición de poderes, Universidad Nacional Autónoma de México, 2de edición, México, 1987, 271 p.

Guerrero Lara, Ezequiel y Guadarrama López, Enrique, La interpretación de la Suprema Corte de Justicia (1917-1984), Universidad Nacional Autónoma de México, tomos I, II, III y IV, México, 1986, 3241 p.

Hamilton, Alexander, Madison, Santiago y Jay, John, El federalista, Fondo de Cultura Económica, 4ta reimpresión, México, 1987, 430 p.

Hauriou, André, Derecho constitucional e instituciones políticas, Editorial Ariel, 2da edición, Barcelona, 1980, 1100 p.

Heller, Hermann, Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, 12 reimpresión, México, 1987, 341 p.

Hernández Becerra, Augusto, Estado y territorio, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981, 183 p.

Humboldt, Alejandro de, Ensayo sobre el Reino de la Nueva España, Editorial Porrúa, tomo I y II, México, 1985, 470 p.

Huntington, Samuel P., Political Order in Changing Societies, Yale University Press, New Haven, 1968, 488 p.

Islas Colín, Alfredo, Fondo social de la Constitución de 1824, Tesis profesional, 1989, 359 p.

Kaplan, Marcos, Aspectos del Estado en América Latina, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985, 291 p.

Kelsen, Hans, Teoría general del derecho y del Estado, Universidad Nacional Autónoma de México, 4ta reimpresión, México, 1988, 478 p.

\_\_\_\_\_, Teoría pura del derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, 5ta edición, México, 1986, 364 p.

Krauze, Enrique, "El sueño del norte. Ensayo de geografía democrática", en Vuelta, número 143, año XII, octubre 1988, pp. 47-49.

Krutogolov, M.A. y Shafir M.A., "La Unión Soviética, Estado socialista federado", en Federalismo europeo, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979, 248 p.

Lassalle, Ferdinand, ¿Qué es una constitución?, Editorial Colofón, México, 1985, 127 p.

La Pérgola, Antonio, "El empirismo en el estudio de los sistemas federales: En torno a una teoría de Carl Friedrich", en Revista de estudios políticos, número 188, marzo-abril 1973, Madrid, pp.21-80.

Lee Benson, Nettie, "La aportación de España al federalismo mexicano", en Revista de la Facultad de Derecho, tomo VIII, número 29, enero-marzo 1958, pp.139-154.

Livingston, William S., Federalism and Constitutional Change, Clarendon Press, Oxford, 1956, 380 p.

Locke, John, Ensayo sobre el gobierno civil, Editorial Aguilar, México, 1983, 189 p.

López Cámara, Francisco, La estructura económica y social de México en la época de la Reforma, Editorial Siglo XXI, México, 1973.

Los históricos debates de la Constitución de 1916-1917, reedición de la H. Cámara de Diputados, LII Legislatura, tomos I y II, México, 1985.

Loewenstein, Karl, Teoría de la constitución, Editorial Ariel, 3era reimpresión, Barcelona, 1983, 619 p.

Madrazo, Jorge, "Algunas consideraciones sobre el Senado en el sistema constitucional mexicano", en Memoria del III Congreso Iberoamericano de derecho constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo II, 1987, pp. 997-1010.

\_\_\_\_\_, "Los partidos políticos y el federalismo mexicano", en Revista del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Durango, números 8-9, octubre 1982 - marzo 1983, Durango, pp.31-55.

Madrazo, Jorge y Valadés, Diego, "Anteproyecto de Constitución política de una entidad federativa", en Memoria del IV Congreso Iberoamericano de derecho constitucional, en prensa.

Madrid Hurtado, Miguel de la, Elementos de derecho constitucional, Instituto de Capacitación Política, México, 1982, 680 p.

\_\_\_\_\_, "La descentralización de la vida nacional", en Excelsior, sección financiera, 5 partes, 7 a 11 de octubre de 1985.

Marquet Guerrero, Porfirio, La estructura constitucional del Estado mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1975, 437 p.

Mc.Namara, Pat, "The Challenge of a Federal-State Partnership", en New York University Law Review, volumen IV, número 6, junio 1959, Nueva York, pp. 996-1010.

Meyer, Lorenzo, "Historical Roots of the Authoritarian State in Mexico", en Authoritarianism in Mexico, Institute for the Study of Human Issues, Philadelphia, 1977, pp. 5-21.

\_\_\_\_\_, "Presidencialismo y partido, ajenos", en Excelsior, 31 de agosto de 1989, pp. 1era y 11-A.

Montesquieu, Del espíritu de las leyes, Editorial Porrúa, 6ta edición, México, 1985, 453 p.

Nino, Carlos Santiago, "El derecho constitucional frente a la llamada "crisis de la democracia", en Memoria del III Congreso Iberoamericano de derecho constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo I, México, 1987, pp.305-319.

Noriega Cantú, Alfonso, Los derechos sociales. Creación de la revolución de 1910 y de la Constitución de 1917, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988, 126 p.

Noriega Elío, Cecilia, El constituyente de 1842, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986, 239 p.

O'Gorman, Edmundo, Historia de las divisiones territoriales de México, Editorial Porrúa, número 45, 5a edición, México, 1973, 327 p.

Orozco Henríquez, José de Jesús, "El sistema presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior", en El sistema presidencial mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988, pp. 1-148.

\_\_\_\_\_, Federalism and Supreme Court in the United States and Mexico, tesis de maestría sustentada en la Universidad de California en los Angeles (UCLA), inédita.

\_\_\_\_\_, "Marco constitucional de la planeación", en La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, México, 1985, pp 327-340.

\_\_\_\_\_, "The Mexican Federal System", en Colloquium on Comparative Law in a Federal Context, International Association of Legal Science, Munich, septiembre 1987.

Popper, Karl, "Un repaso de mi teoría de la democracia", en Vuelta, número 143, año XII, octubre de 1988, pp. 11-15.

Rabasa, Emilio O., El pensamiento político del constituyente de 1824, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986, 140p.

Rabasa, Emilio, La constitución y la dictadura..., Editorial Porrúa, 6ta edición, México, 1982, 246 p.

Ramos Arizpe, Miguel, "Raíces del federalismo en México 1812" en Lecturas Universitarias, número 12-Antología "México en el siglo XIX", coordinador Alvaro Matute, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984, pp. 209-218.

Reyes Heróles, Federico, Ensayo sobre los fundamentos políticos del estado contemporáneo, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1982, 94 p.

Reyes Heróles, Jesús, El liberalismo mexicano, Fondo de Cultura Económica, 2a reimpresión, 3 tomos, México, 1982.

\_\_\_\_\_, En busca de la razón de Estado, Editorial Porrúa, Cuadernos de teoría política, México, 1982, 55 p.

\_\_\_\_\_, México: historia y política, Editorial Tecnos, Madrid, 1978, 320 p.

\_\_\_\_\_, Tendencias actuales del Estado, Editorial Porrúa, México, 1988, 368 p.

Riva Palacio, Vicente, La soberanía de los Estados y la Suprema Corte de Justicia, Imprenta de J.M. Aguilar, México, 1874.

Riveró, Jean, "Introducción a une étude de l'évolution des sociétés fédérales", en Bulletin International des Sciences Sociales, volumen IV, número I, 1952, pp. 5-42.

Ruiz Massieu, José Francisco, Estudios de derecho político de estados y municipios, Editorial Porrúa, México, 1986.

San Juan Victoria, Carlos y Velázquez R., Salvador, "La formación del Estado y las políticas económicas (1821-1880)", en México en el Siglo XIX (1821-1910), coordinado por Ciro Cardoso, Editorial Nueva Imagen, 3era edición, México, 1982, pp.65-96.

Schmitt, Carl, Teoría de la constitución, Editora Nacional, México, 1981, 457 p.

Silva Herzog Márquez, Jesús, Emilio Rabasa y el presidencialismo mexicano. Un estudio de ideología constitucional, tesis profesional, abril 1988, 119 p.

Soberanes Fernández, José Luis, Sobre el origen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Editorial Porrúa, México, 1987, 85 p.

Spain, August O., "Mexican Federalism Revisited", en Western Political Quarterly, número 9, 1956.

Tamayo y Salmorán, Rolando, Introducción al estudio de la constitución, Universidad Nacional Autónoma de México, 2da edición, México, 1986, 359 p.

Tena Ramírez, Felipe, Derecho constitucional mexicano, Editorial Porrúa, 20 edición, México, 1984, 649 p.

\_\_\_\_\_, Leyes fundamentales de México 1808-1985, Editorial Porrúa, 13 edición, 1985, México, 1056 p.

Tocqueville, Alexis de, La democracia en América, Fondo de Cultura Económica, 4ta reimpresión, México, 1984, 751 p.

Torre Villar, Ernesto de la, "El origen del Estado mexicano", en La formación del Estado mexicano, Editorial Porrúa, México, 1984, pp. 55-72.



Trigueros, Laura, "Obligación de entera fe y crédito a los procedimientos judiciales de los estados", en A-Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana, volumen VI, número 14, enero-abril 1985, pp.161-172.

Valadés, Diego, "Comentario a la ponencia -La Constitución de 1917-", en La formación del Estado mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, México, 1984, pp.293-296.

\_\_\_\_\_, Constitución y política, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, 255 p.

\_\_\_\_\_, "La evolución constitucional en el México revolucionario", en Memoria del III Congreso Iberoamericano de derecho constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo I, México, 1987, pp.509-521.

\_\_\_\_\_, "La reforma social de la cosntitución", en Nuevo derecho constitucional mexicano, Editorial Porrúa, 1983, pp.9-18.

Vargas Llosa, Mario, "Entre la libertad y el miedo", en Vuelta, número 147, año XIII, febrero 1989, México, pp.13-18.

Vázquez Gomez, Juana, Prontuario de gobernantes de México 1325-1976, México, 1976, 169 p.

Venegas Trejo, Francisco, "La rectoría del Estado, culminación jurídico constitucional de las atribuciones económicas conferidas al Estado", en Revista mexicana de justicia, volúmen IV, número 1, enero-marzo 1986, México.

Wheare, K.C., "La répartition des compétences", en Bulletin International des Sciences Sociales, volumen III, número 2, París, 1951, pp. 306-313.

Wright Mills, C., La imaginación sociológica, Fondo de Cultura Económica, 11 reimpresión, México, 1986, 236 p.

Zippelius, Reinhold, Teoría general del Estado (Ciencia de la política), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985, 467 p.

Zorrilla Martínez, Pedro G., "Planeación democrática del desarrollo, federalismo y municipio libre", en Revista mexicana de justicia, volumen III, número 3, julio-septiembre 1985, México, pp. 145-163.