

ELEMENTOS CONCEPTUALES RELACIONADOS CON EL FEDERALISMO

Marcial Manuel Cruz Vázquez

Sumario:

I. Introducción

II. Apuntes preliminares

III. Poder y Derecho

IV. El Estado como ordenamiento jurídico

V. Las funciones del Estado: legislación y ejecución

VI. Ordenamientos estáticos y ordenamientos dinámicos

VII. Estado simple y Estado compuesto

VIII. Conclusiones

IX. Bibliografía

Q uórum **129** Legislativo

I. Introducción

Sobre el concepto de federalismo existe una primera reflexión; ésta es acerca de su fundamento, el cual abarca lo sociológico, lo político y lo jurídico. Existe otra con relación a si es una forma de Estado o una forma de gobierno, situación que suele generar confusiones diversas sobre su significado y alcances.

Es preciso considerar que el federalismo se conforma de diversos elementos, los cuales integran su propio concepto y que son de trascendencia para comprenderlo, para conocer sus alcances y su naturaleza en general.

En el desarrollo del presente trabajo, posterior a los apuntes preliminares, plantharemos que el concepto de federalismo se relaciona estrechamente con algunos otros, los cuales serán de ayuda para entender su significado en el marco de la comprensión del propio Estado.

El presente trabajo se sustenta, por un lado, en un método sistemático dado que, para arribar a la comprensión del concepto de federalismo, se consideran otros, todos ellos en el marco de la comprensión del concepto de Estado. Utilizaremos también el normativismo jurídico kelseniano en la reflexión del Estado como ordenamiento jurídico, así como en lo relativo a las funciones del Estado y para determinar las diferencias entre los ordenamientos estáticos y dinámicos. Asimismo, echaremos mano del decisionismo político de Carl Schmitt para reflexionar lo conducente acerca del poder.

El objetivo particular de este trabajo es la comprensión del concepto de federalismo y de los elementos que lo conforman. El objetivo general será la comprensión de otros conceptos relacionados con éste.

Nuestra hipótesis es que existen conceptos que están íntimamente relacionados con el de federalismo, los cuales son necesarios para su comprensión.

II. Apuntes preliminares

Para Jacinto Faya Viesca, desde la perspectiva occidental, el federalismo tiene un fundamento sociológico, pues con él se otorga “un pleno reconocimiento a los distintos grupos sociales, y una firme creencia en que éstos es posible organizarlos en formaciones más amplias, pudiendo obtenerse una superior coordinación y expansión en todos los órdenes”.¹ Más adelante dice que “uno de los puntos de partida del federalismo desde la dimensión de los valores sociológicos es aquel que contempla a un país, a una Nación, tomando en cuenta toda su unidad, y a su vez, toda su diversidad”.²

En un país como el nuestro, compuesto de manera multiforme en lo social, económico y cultural; también diverso en su geografía por las particularidades que presentan cada una de sus regiones, la perspectiva sociológica, como fundamento del federalismo, nos permite apreciar de mejor manera la necesidad de conformarnos y organizarnos, precisamente, con base en él, puesto que uno de sus fines es encauzar los esfuerzos de manera armónica y equilibrada, respetando las diferencias.

En nuestro caso, por ejemplo, el federalismo mexicano analizado desde un fundamento social se justifica por la organización de una determinada población general, dentro de un determinado territorio también general; pero, entre esa población general, existen otras que son particulares y que están asentadas en otros territorios de igual manera particulares; esas poblaciones presentan un rango de diversidad por su cultura y costumbres. Sin embargo, pese a esa diversidad, el federalismo no deja de propugnar por el bien común de todos como mexicanos, no importando el origen o arraigo dentro de los treinta y dos estados miembros.

El fundamento sociológico nos permite la comprensión del todo con relación a las pequeñas unidades políticas que lo conforman, las cuales, más allá de verse reducidas en derechos o posibilidades, van a maximizar

1 FAYA VIESCA, Jacinto, *El federalismo mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1988, p. 1

2 *Ibidem*, p. 2

Elementos conceptuales relacionados con el federalismo

Marzo 2020

su oportunidad de desarrollo dentro de ese conjunto inseparable llamado federación, pues ella pretende el equilibrio a través de la equidad de todos los miembros parte.

El fundamento político del concepto de federalismo se aprecia por cómo se organiza y ejerce el poder. Asimismo, nos puede llevar a creer que es una decisión soberana, una decisión de poder, la que ha determinado esta forma política. En ese sentido, además de que la sociología aborda el estudio de este concepto, la ciencia política encuentra también interés en él.

Podríamos considerar que, políticamente, el federalismo supone un ejercicio del poder a la suprema unidad federada, pero también reserva una dimensión de acción a las entidades que han decidido conformarla. En esa particularización del ejercicio del poder público no debe existir confrontación ni entre las unidades autonómicas ni de éstas con la unidad superior.

Lo anterior ha generado polémica, dado que es difícil concebir cómo es posible que cohabiten dos tipos de soberanía. Una de ellas es la que ostenta la federación y otra es la que mantienen las entidades federadas. En términos del propio concepto de soberanía, esto pareciera imposible ya que no podría dividirse o fragmentarse, puesto que de hacerlo dejaría de ser un poder soberano; si se divide, entonces en la realidad no era soberano, puesto que hubo otro poder que le impuso esa división.

Jellinek dice que “el poder soberano de un Estado es, por tanto, aquél que no reconoce ningún otro poder superior a sí; es, por consiguiente, el poder supremo e independiente”.³ Por lo tanto, sería un error concebir que dentro de un Estado coexistan dos soberanías.

Para resolver lo anterior, se ha propuesto que la soberanía está compartida entre los diferentes órdenes. Es James Madison quien dice: “Cada Estado, al ratificar la Constitución, es considerado como un cuerpo soberano,

3 JELLINEK, George, *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1978, p. 327.

independiente de todos los demás...”⁴ Es decir, la soberanía se reparte entre la federación y los estados.

A lo anterior se le conoce como federalismo dual y que nace con la conformación de los Estados Unidos de Norteamérica en las disertaciones llevadas a cabo entre James Madison, John Jay y Alexander Hamilton en el periódico *El Federalista*.

Para el caso mexicano, esta fórmula se encuentra determinada por la propia Constitución, ya que es ella la que va a distribuir las competencias. Al respecto, el artículo 124 de la Carta Magna establece que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

Otra interpretación que pudiera establecerse acerca del debate de la soberanía de los estados de la federación es que, en realidad, los primeros, no ostentan una soberanía como tal, sino más bien, y pudiera ser lo adecuado, cierta autonomía que les permite organizarse al interior, teniendo como límite aquel que la Constitución general les impone y permite.

Independientemente de quién detente la soberanía, Hermann Heller refiere que ésta es una “... unidad de poder político, independiente hacia el exterior e irresistible en el interior”.⁵ Dicha independencia exterior manifiesta el carácter de no división o subordinación hacia otro poder y al interior impone y obliga. Más adelante Heller dirá: “... soberano es aquel que puede obligar a todos con sus mandamientos...”⁶

Ello, en parte, nos conduce a la legitimidad que tienen los ejércitos o fuerzas militares de cada Estado, pues éstos están precisamente, en términos generales, para la salvaguarda de la soberanía, tanto al interior como al exterior del territorio estatal. Así lo comenta la doctora Aurora

4 MADISON, James, *El Federalista*, XXXIX, en Hamilton, Madison y Jay, *El federalista*, México, FCE, 2006, p. 161.Z.

5 HELLER, Hermann, *La soberanía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 81

6 *Ibídem*, p. 84.

Elementos conceptuales relacionados con el federalismo

Marzo 2020

Arnaiz Amigo en el siguiente pasaje: “Las instituciones estatales tuvieron necesidad de mantener grandes ejércitos para contrarrestar el peligro exterior... lo militar mantiene la existencia del Estado en el interior y en el exterior”.⁷

En México, desde muy temprano, se tuvo conciencia del concepto de soberanía, así la Constitución de Apatzingán de 1814, la cual no llegó a entrar en vigor, refería en su artículo 2º que la soberanía era la “... facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad...”.⁸ Asimismo, en su artículo 3º dictaba que ésta es “... imprescriptible, inajenable e indivisible”.⁹ El artículo 11º establecía que “Tres son las atribuciones de la Soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar, y la facultad de aplicarlas...”.¹⁰ De lo señalado, podemos estar de acuerdo que la soberanía es, en términos generales, la capacidad de autodeterminación e imposición hacia dentro y hacia afuera del Estado.

Como podemos apreciar, los liberales redactores, de aquella la que pudo ser nuestra primera Constitución, consideraban ciertos elementos establecidos por Jellinek y Heller, en cuanto a la concepción de soberanía.

Como se dijo al inicio de este punto, el fundamento político del federalismo tiene que reflexionarse a la luz de la inicial voluntad, o decisión, de esas unidades de poder que se mandataron para conformar la unión superior, la cual van a garantizar a través de un pacto plasmado en la Constitución General del Estado naciente.

Con lo antes referido surge el problema del fundamento de la soberanía; es decir, si es una decisión política o, si en realidad, nace de una norma jurídica. Por otro lado, también está el problema de dónde reside este poder soberano, lo cual puede ser en el pueblo o en un rey o dictador, por ejemplo.

7 ARNAIZ AMIGO, Aurora, *Ciencia Política. Estudio doctrinario de sus instituciones*, México, UNAM, 1999, pp. 555 y 556.

8 Cámara de Diputados, Página principal de la Cámara de Diputados [05 de febrero de 2020], disponible desde: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf.

9 *Idem*.

10 *Idem*.

Como lo hemos de abordar, la polémica en particular se circunscribe en si el poder se sobrepone al derecho o si, por el contrario, el derecho se sobrepone al poder.

Con el fundamento jurídico del federalismo tendremos oportunidad de comprender la relación que existe entre el Pacto Federal y la Constitución y, a partir de ello, la comprensión del Estado federal como un ordenamiento jurídico. Es la Constitución Política, norma suprema de un Estado, la que va a fundarlo y a sentar las bases del cómo y quién ejercerá el poder público.

Esto nos orilla a reconocer que el Estado se funda en una validez formal; es decir, el Estado es posible gracias a una norma jurídica que es válida en tanto su procedimiento de creación se encuentra determinado por otra ley superior.

Dice Kelsen que “La producción de normas jurídicas generales, esto es, el procedimiento legislativo, se encuentra regulado por la constitución...”¹¹ Más adelante refiere que “El fundamento de validez de una norma sólo puede encontrarse en la validez de otra norma. La norma que representa el fundamento de validez de otra es caracterizada, metafóricamente, como una norma superior en relación con una inferior”.¹²

Por lo tanto, la relación entre Estado y derecho es tan estrecha que, desde el punto de vista kelseniano, estos llegan a ser materialmente lo mismo. Lo anterior es así, porque se parte de que el Estado sólo es posible gracias a una norma jurídica suprema, la cual va a cerrar el sistema. Esta norma será conocida como la norma hipotético fundamental.

En ese sentido, si el Estado es ley en un sentido amplio y el federalismo es una forma en cómo éste se constituye y a su vez una técnica jurídica, como lo señala Jacinto Faya, podemos estar de acuerdo en que el federalismo es una forma de Estado y, por ende, está también estrechamente vinculado al concepto de ley. Más adelante explicaremos la concepción del Estado como ordenamiento jurídico.

11 KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, 16ª edición, México, Editorial Porrúa, 2009, p. 84.

12 *Ibidem*, p. 201.

Elementos conceptuales relacionados con el federalismo

Marzo 2020

Es importante reconocer, antes de seguir avanzando, que nuestro federalismo es *sui generis*; es un federalismo a la mexicana que no surge por las razones como en los Estados Unidos de Norteamérica, a quien el constitucionalismo mundial debe su concepción moderna. En nuestro caso, previo a la independencia de 1821, no existían entidades autonómicas, unidades de poder soberanas que hubieran decidido unirse como lo fue en el caso de las trece colonias que dieron origen a aquel país. Es decir, a lo largo y ancho de lo que fue la Nueva España existía más bien uniformidad política; se pudiera incluso pensar que en aquellos años existía cierta homogeneidad sin que existieran mayores diferencias en lo político y social. Sin embargo, la influencia estadounidense fue determinante para que nos decidiéramos por la forma federal.

Pero, retomando el fundamento jurídico, el maestro Felipe Tena Ramírez dice que, precisamente, “el sistema federal ha llegado a ser una mera técnica constitucional”.¹³ Esto tiene mucho sentido para nosotros, pues superando la perspectiva sociológica y política, el federalismo, como técnica jurídica constitucional, no sólo es para nuestro país un mecanismo de distribución de competencias en sus diversos órdenes de gobierno, sino que de derecho es creador del naciente Estado mexicano y con él, también, de las entidades federativas que en aquel tiempo lo iban a conformar.

La Constitución de 1824¹⁴ en su artículo 5º señalaba los incipientes estados y territorios: el estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Texas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oaxaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán y Zacatecas; el territorio de la alta California, el de la baja California, el de Colima, y el de Santa Fe de Nuevo México, y establecía que una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala.

13 TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 8ª edición, México, Editorial Porrúa, 1966, p. 112.

14 Constitución de 1824 publicada en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf.

Dichos estados y territorios fueron teniendo reconocimiento jurídico hasta la entrada en vigor de nuestra primera Constitución, por lo que antes de ella no podrían considerarse unidades autonómicas y mucho menos soberanas, que en uso de ese poder hubieran decidido libremente unirse en una federación. Es decir, nuestro federalismo fue producto de una pluma guiada por una fuerte carga ideológica, o tal vez por conveniencia política de algunos grupos de poder no necesariamente nacionales; no fue producto de la decisión libre de diversas soberanías. “En lugar de que los Estados hubieran dado el Acta, el Acta engendró a los Estados”.¹⁵

Desde el punto de vista jurídico, se da pie a dos circunstancias muy importantes. Por un lado, se distribuyen competencias desde el máximo ordenamiento legal de un país y, por otro lado, a través de la naturaleza creadora de la ley se dio origen a diversas entidades federadas, las cuales en sus atribuciones reservadas tienen la restricción de no contradecir lo estipulado en la Constitución Federal, lo cual se conocerá como el principio de supremacía constitucional.

Hasta aquí agotamos la primera reflexión que, nos parece, surge en torno al concepto de federalismo. La segunda de ellas, como lo mencionamos, tiene que ver en si por federalismo entendemos una forma de Estado o una forma de gobierno.

Es común confundir una u otra forma o, inclusive, tratarlas indistintamente como sinónimos. Sin embargo, es necesario dar cuenta de que no son lo mismo, pues cada una contempla una naturaleza distinta, y que de no apreciar tal distinción nos llevaría a la incompreensión de ellas.

El doctor Ignacio Burgoa Orihuela advierte que no debe haber confusión entre forma de Estado y forma de gobierno; señala que “El Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una identidad de derecho. El gobierno, en cambio, es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias

15 *Op. Cit.* p. 114.

Elementos conceptuales relacionados con el federalismo

Marzo 2020

funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad”.¹⁶ La forma de Estado tiene que apreciarse como una institución jurídica sujeta de derechos y obligaciones; el Estado es la propia ley en términos amplios. La forma de gobierno es el cómo ejercerá sus funciones ese Estado, lo cual depende del cómo esté determinado por su ordenamiento jurídico. Por ello, se puede comprender que la república o la monarquía, como formas de gobierno, pueden existir en un Estado centralista o federalista, por ejemplo, como son los casos de México o Francia. En caso del primero está constituido como una república federal; en el caso del segundo como una república centralista. Para este distinguido autor y profesor mexicano, precisamente las formas de Estado únicamente son dos: unitario o central y compuesto o federal.

El estado unitario o central es aquel en el que “existe homogeneidad de poder, lo cual implica que en las funciones legislativa y administrativa no existen órganos distintos que autónomamente las desempeñen”.¹⁷ Esto significa que el ámbito de aplicación tanto de la ley como de los actos de la autoridad son uniformes en todo el territorio estatal; no existe diferencia de jurisdicción o competencia del orden federal o local. Lo que existe es una descentralización en el ejercicio de las funciones, pero esto no significa que haya autonomía en las autoridades que las ejercen.

Joaquín Brage Camazano,¹⁸ por encargo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, realizó la traducción de diversos trabajos del profesor alemán Peter Häberle; dichos trabajos son un análisis del federalismo en distintos países. En esta obra, el doctor Brage realizó un excelente estudio preliminar en el cual señala los elementos básicos del Estado federal:

- a) Ordenamiento constitucional federal común.
- b) Ciudadanía federal.

16 BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 13ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 401.

17 *Ibidem*, p. 406.

18 HÄBERLE, Peter, *El federalismo y el regionalismo como forma estructural del Estado constitucional*, México, IJ-UNAM, 2006, pp. LIII-LV.

- c) Principio de separación de poderes
- d) Reconocimiento en la Constitución federal de la garantía de la existencia autónoma de los Estados
- e) Subordinación de los ordenamientos de los entes territoriales a la Constitución federal
- f) Distribución de las competencias, incluyendo las legislativas, entre la federación y los estados.

Dichos elementos básicos señalados por el jurista español nos permiten formular el concepto de federalismo. Es preciso decir que no existe consenso respecto de un concepto unívoco, ya que éste suele tener particularidades dependiendo el país donde esté vigente. Sin embargo, sí es posible, como lo señala Brage, destacar elementos mínimos que todo federalismo presenta.

Con lo advertido hasta ahora, nosotros consideramos que el federalismo es una forma de Estado en la cual se distribuye el ejercicio del poder público según lo establecido en la Constitución General, misma que reserva facultades a los estados miembros sin que puedan contradecir o rebasar las concedidas a la federación y que tiende al bien general a partir de las particularidades de cada miembro.

Maurice Hauriou, citado por el doctor Leonel Armenta López, dice que el estado federal es una sociedad nacional de estados, en la que un súper Estado está superpuesto a los estados asociados. “La forma federal, entraña entre los diversos estados asociados relaciones de derecho público interno de naturaleza constitucional y no de naturaleza internacional...”¹⁹. Para George Jellinek, “... los estados federados son aquellos que en conjunto son soberanos...”²⁰ de lo cual se aprecia el elemento de unidad.

¹⁹ ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro, *Federalismo*, México, Editorial Porrúa, 2010, p. 7.

²⁰ JELLINEK, George, *Teoría General del Estado*, 2ª edición, México, Compañía Editorial Continental, 1958, p. 622.

Elementos conceptuales relacionados con el federalismo

Marzo 2020

Para José Barragán Barragán, el federalismo es una forma de gobierno y no de Estado. Este autor dice que se debe sostener que “en México lo federal no es una forma de Estado, sino una forma de gobierno para distribuir el poder soberano en los diversos órdenes o niveles que se consagran en el texto vigente de nuestra Constitución, precisamente para descentralizar dicho poder”.²¹ El doctor Barragán adopta con esta tesis la posición de Felipe Tena Ramírez, quien circunscribe al federalismo como una forma de gobierno.²²

Nos parece que la facultad de distribuir competencias o su facultad creadora como lo fue en nuestro caso en la Constitución de 1824, deriva de la validez jurídica que implica un Estado constitucional; es decir, nos referimos a la validez que es fundamento del Estado entendido como un ordenamiento jurídico. Por lo que, para nosotros, el federalismo es una forma de Estado, como lo señala el doctor Ignacio Burgoa, ya que como entidad jurídica presenta una determinada forma de ser para dicho Estado. Una manera de distinguir entre formas de Estado y formas de gobierno sería con el planteamiento de las preguntas cómo es y cómo ejerce su poder. La respuesta a la primera corresponde a la determinación de las formas de Estado y, a la segunda, corresponde la determinación de las formas de gobierno.

Tras los comentarios vertidos de manera preliminar, resulta necesario insistir en que el concepto de federalismo no es aislado; por el contrario, se vincula con otros, los cuales lo hacen asequible: poder y derecho, Estado, ordenamiento jurídico y democracia, por ejemplo.

Analizar la dicotomía poder y derecho esclarecerá la sobreposición que debe imperar entre estos dentro del marco del Estado federal y, por consiguiente, se dilucidará el más propicio para lograr los fines del Estado federal. En este particular punto utilizaremos tanto la postura kelseniana como schmittiana. La primera está a favor de la supremacía del derecho sobre el poder y es proclive a los regímenes democráticos. La segunda está a favor de la imposición del poder y, en consecuencia, estima más adecuados los regímenes autocráticos.

21 BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *El federalismo mexicano*, México, IJ-UNAM, 2007, p. 12.

22 Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, pp. 105-130.

Comprender al Estado como un ordenamiento jurídico nos llevará de la mano para asimilar las implicaciones del principio de legalidad y, dentro del marco del federalismo, la forma de ejercer el poder público y los órdenes de gobierno que lo ejercerán, lo cual está vinculado con el tema de las funciones del Estado.

La distinción entre ordenamientos estáticos y ordenamientos dinámicos reforzará la comprensión del ordenamiento jurídico desde la teoría jurídica. En este apartado reflexionaremos el tema con base en la teoría kelseniana, la cual distingue entre los tipos de normas que regulan la conducta y destaca, precisamente, las jurídicas.

La clasificación de estados simples y compuestos establecerá las diferencias entre centralismo, federación y confederación. Con relación al tema del Estado democrático, hemos de percatarnos de lo que éste implica y su relación con el federalismo. Finalmente, señalaremos conclusiones alusivas a nuestro tema.

III. Poder y Derecho

La reflexión sobre la relación de estos conceptos no deja de tener vigencia y, probablemente, nunca dejará de tenerla mientras el ser humano siga agrupándose dentro del Estado.

Las relaciones que se originan en el seno de aquél, de manera insoslayable, tienen que pasar por la regulación tanto de lo legal como de lo político. Tal vez fue Hans Kelsen quien, después de la teoría pura del derecho, insistió con mayor ahínco en la separación del mundo de la ley y los demás posibles, entre ellos el de la política, la psicología, la sociología y la metafísica, etc.

Sin embargo, no podemos negar la cercana relación que presentan dado que, como dijera el autor de la *Ética Nicomáquea*, "... el hombre es por naturaleza un animal social...";²³ es decir, un animal político o cívico; y

²³ ARISTÓTELES, *La Política*, Madrid, Gredos, 2019, p. 250.

Elementos conceptuales relacionados con el federalismo

Marzo 2020

lo político, que es lo cívico, hemos de entenderlo como la capacidad de relacionarse entre sí para crear sociedades a la luz de la regulación de las leyes de la Ciudad.

Aristóteles, como podemos observar, se preocupa en tratar los temas de la política de manera terrenal; de una forma más humana y práctica. Así, al determinar la felicidad como el fin último del hombre, entiende que sólo será posible dentro del contexto de la polis griega (hoy Estado), "...puesto que el hombre es por naturaleza un ser social".²⁴

Lo anterior tiene todo sentido, pues como animales políticos, con el uso de la razón y del lenguaje como medios de comunicación, hemos establecido acuerdos para nuestra mejor convivencia, acuerdos que se resguardan dentro de algo con fuerza superior; ese algo es el Estado y sólo en él, tras respetar los acuerdos y sus leyes, es que podremos ser libres y felices.

Entonces, derecho y poder son conceptos de una estrechísima relación por las imbricaciones que presentan. Por un lado, porque el poder es en sí la potestad para hacer o para imponer a otros, pero ese hacer o imponer ha de fundarse en una norma jurídica, la cual marcará sus límites.

Lo anterior podrá señalarse como una petición de principio, sin embargo, no podemos negar que la concepción actual de Estado exige límites claros al ejercicio del poder traducidos en mayores beneficios, derechos y libertades para la población en general; dichos límites, precisamente, han de positivarse en una norma jurídica, la cual dará certeza y seguridad a estas prerrogativas.

Es decir, una concepción actualizada que sobre el Estado realicemos, será adecuada si en ella se deja en claro la existencia de controles sobre el ejercicio del poder público. Ahora, la doctrina ha optado por hablar del Estado constitucional para referir un grado de evolución superior o avance en la concepción del Estado, pues es precisamente la Constitución la que va a marcar los límites y las formas de cómo habrá de gobernarse.

24 ARISTÓTELES, *Ética nicomáquea*, Madrid, Gredos, 2019, p. 22.

En dicho Estado constitucional, el reconocimiento y garantía de los derechos humanos será su primordial característica.

Con relación a lo anterior, es necesario aclarar lo que entendemos por constitución. Al respecto, el Dr. Rodolfo Luis Vigo refiere que existen diferentes concepciones acerca de ella, entre las que destaca cinco principales:

1. Concepción jurdica. Las que reducen el contenido y función de la Constitución al campo jurídico normativo.
2. Concepción sociológica. La constitución queda identificada con la realidad social integralmente considerada, por lo que la normatividad jurídica queda asumida dinámicamente desde el resto de las reglas sociales, como de los demás factores del campo de lo social.
3. La concepción politicista. Se relaciona con el estudio del poder; vincula el contenido de la constitución a la organización del poder en el Estado y la disputa que se desenvuelve en torno al mismo.
4. La concepción axiológica o ideológica. Es aquella que determina que la Constitución tiene un contenido ideológico, ético o moral.
5. La concepción integral. Es aquella que abarca las cuatro concepciones anteriores.²⁵

De las cinco concepciones, sin lugar a dudas, la más adecuada sería la última, en virtud de no tener una postura reduccionista con riesgo de dejar fuera de su regulación y protección las formas en que habrá de organizarse y ejercerse el poder público y los derechos y deberes de toda una población.

Hablar de Estado constitucional, es hablar de un Estado que delimitará el ejercicio del poder público a través del reconocimiento que haga de los

²⁵ VIGO, Rodolfo Luis, *Interpretación constitucional*, Buenos Aires, Lexis Nexis Abeledo-Perrot, 2004, pp. 44-51.

Elementos conceptuales relacionados con el federalismo

Marzo 2020

derechos humanos, mismos que siempre han de maximizarse y garantizarse. Dice el doctor Jaime Cárdenas Gracia que “Este tipo de Estado... expresa... una concepción muy fuerte de los derechos humanos como fundamento y fin del Estado y del orden jurídico...”.²⁶ Por lo tanto, los derechos humanos serán en sí el límite o el control del propio Estado.

Dichos derechos humanos no solo tienen que estar reconocidos, sino también garantizados con el aparato del Estado; sí con la eficacia de la coacción, pero también, y sería lo apropiado, con la legitimidad manifiesta por el respeto de gobernantes y gobernados hacia ellos. Esto habría de ser el rasgo característico de las democracias actuales; sociedades en las que el respeto a la ley sea la forma de convivencia en el día a día. Por un lado, se espera de parte de las autoridades que su actuar sea fundado en las reglas y los principios que rigen nuestro sistema jurídico y, por el lado de los gobernados se esperaría asumieran una actitud de respeto y corresponsabilidad hacia esas reglas y principios y, por supuesto, hacia las propias autoridades.

La Constitución da cabida a todos y, por ende, todos deberían tener garantizadas las más amplias libertades y condiciones de igualdad. Señala el doctor Cárdenas que: “El Estado constitucional asume la ductibilidad constitucional; es decir, la constitución no puede representar a ningún proyecto particular... pues la Constitución es un marco que contienen todos los proyectos y principios de una sociedad pluralista.”²⁷

Por ello, derecho y poder deben resumirse en una posición uniforme, en unidad indivisible y necesaria para la conformación del Estado. La expresión de dicha unidad será la ley misma que, a través de procesos democráticos, los Estados se dan para regularse a través de la participación ciudadana.

Sin embargo, es una realidad que derecho y poder seguirán mostrando, de manera permanente, una tensión entre sí a consecuencia de la forma de gobierno de un Estado; es decir, en la manera de ejercer el poder público,

²⁶ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, México, IIJ UNAM, 2017, p. 105.

²⁷ *Ídem*.

ya considerando la decisión de las mayorías, la de unos cuantos o la de uno solo. Actualmente, parece ser que no existe la segunda forma, por ende, en realidad, la disputa será entre las formas de gobierno democráticas y autocráticas.

Cuál de las dos es la más propicia para el desarrollo del Estado federal es una cuestión que parece no tener dificultad de responderse; sin embargo, en la actualidad parece que no deja de existir la tentación de pasar por desapercibida la ley, aun y en donde hay formas republicanas y democráticas de gobierno. Esto puede ser producto de dos circunstancias: ya porque la ley vigente es obsoleta y se pudiera creer por ello que quien gobierna la puede simplemente inaplicar o ya porque la corrupción se ha posicionado como la manera de ejercer el poder público día con día.

Nosotros pensamos no solo que la democracia es la forma de gobierno más propicia para el federalismo, sino que el federalismo es también para la democracia un refuerzo fundamental para su propio desarrollo en virtud de dividir aún más el ejercicio de poder público y con ello evitar la concentración de éste, así como por hacer mayormente asequible la participación de la ciudadanía desde lo regional, con lo que se favorecería el progreso particular de cada orden de gobierno: municipal, estatal y federal.

El federalismo, concebido como forma de Estado y éste, a su vez, como ordenamiento jurídico, configura el predominio del derecho sobre el poder o, al menos, ve a éstos como las dos caras de una misma moneda, pero si hubiera la necesidad de sobreponer a uno sobre el otro, siempre habrá de decidirse a favor del derecho.

La diferencia entre un régimen democrático y uno autocrático, desde una perspectiva jurídica, radica en la manera en cómo se generan los contenidos de los presupuestos normativos que van a regular la conducta de la población en un Estado determinado. El régimen democrático establece que dichos contenidos son producto de la participación de la mayoría. En un régimen autocrático dichos contenidos son impuestos por quien ejerce el poder público. El fundamento de validez del primero se encuentra en la propia ley; es decir, es una validez formal la que lo sustenta. El fundamento

Elementos conceptuales relacionados con el federalismo

Marzo 2020

de validez en el segundo se encuentra en la decisión del gobernante o del dictador.

En la actualidad, definir la democracia no parece algo sencillo de realizar. Esto se debe, por un lado, a que son diversas las disciplinas que abordan su estudio, tales como el derecho, la política, la sociología o la economía, por ejemplo; por otro lado, lo es también por la irresponsable manera de utilizar este concepto. Palabras como democracia, democrático o demócrata las utilizan, si no todo mundo, por lo menos la gran mayoría de los políticos; en términos generales, no hay quien se determine contrario a lo que estos conceptos pueden significar.

El gran problema es que una cosa es lo que teóricamente pudiera significar la palabra democracia y otra muy distinta lo que es en realidad, lo que es en la práctica, el cómo se ejerce.

Giovanni Sartori, uno de los teóricos de la política más importantes de los últimos tiempos (1924-2017), considera que definir la democracia es importante porque, además de la aprehensión epistemológica, a partir de ello, podemos establecer qué es lo que podemos esperar de ella. Este autor italiano dice que “si vamos a definir la democracia de manera irreal, no encontraremos nunca realidades democráticas.”²⁸

Sartori expone que definir la democracia exige tanto una definición prescriptiva como otra descriptiva. La prescripción²⁹ es, en términos generales, una orden o mandato, y la descripción³⁰ significa representar o detallar el aspecto de alguien o algo por medio del lenguaje. Pero dicho orden o mandato, sobre todo cuando se trata de una norma jurídica o en política, encierra un carácter teleológico, un fin último como lo podría ser la justicia o la felicidad. La descripción es simplemente la referencia de las partes que integran una realidad.

28 SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Santillana Ediciones Generales, 2003, p. 21.

29 *Diccionario de la Lengua Española*, Página principal de la Real Academia Española, [09 de mayo de 2020], disponible en: <https://dle.rae.es/>.

30 *Diccionario de la Lengua Española*, Página principal de la Real Academia Española, [09 de mayo de 2020], disponible en: <https://dle.rae.es/>.

La necesidad de los dos tipos de definición es porque para este autor italiano debe existir coincidencia entre el ser y el deber ser de la democracia; entre lo real y lo ideal. Es decir, por el contrario, no debería haber diferencia entre la definición de la democracia y lo que realmente es la democracia en los hechos. De este modo, la descripción es el ser de la democracia y la prescripción encierra el deber ser de la democracia y, entre estos, no tendría que ocurrir diferencia alguna.

En resumen, Sartori refiere que el significado etimológico de la palabra democracia debe coincidir con lo que debe ser la democracia. En ese sentido, dice, que democracia es y debe ser “poder popular”,³¹ por lo tanto, “sistemas y regímenes políticos en los que el pueblo manda”.³² Y, ¿cómo manda? Pues lo hace a través del sistema representativo.³³

Por otro lado, como contraposición de un régimen democrático tenemos a los llamados regímenes autocráticos. La autocracia es un “Régimen de gobierno en el cual la voluntad de un solo individuo es la suprema ley en una comunidad... El autócrata es el individuo que ejerce por sí solo la autoridad suprema, indiscutida en una comunidad”.³⁴

Este tipo de régimen fue objeto de reflexión de Carl Smith, en la modalidad de dictadura, mismo que estaba convencido de que era la mejor de las formas de gobierno. Este autor alemán se confronta directamente con Kelsen, con quien el destino tendría preparados encuentros y desencuentros que pueden ser juzgados a la luz de lo que un hombre de cualidades éticas debe o no hacer.

Es de todos sabido la persecución que Hans Kelsen sufrió por su origen racial, situación que, inclusive, lo llevó a abandonar su cátedra en la Universidad de Colonia de manera injusta. Rudolf Aladár MétaI describe este pasaje en el que la comunidad académica de aquella institución se

31 *Op. Cit.* p. 31.

32 *Ídem.*

33 Régimen de gobierno en el que el pueblo no gobierna directamente, sino que lo hace por representantes por él elegidos. Revisar SERRA ROJAS, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, México, Tomo II, FCE-Facultad de Derecho de la UNAM, 1999, p. 1172.

34 *Ibidem*, p. 93.

Elementos conceptuales relacionados con el federalismo

Marzo 2020

opuso a través de un escrito firmado por notables, mismo que fue dirigido a las autoridades. Solo hubo un profesor que no lo hizo, siendo éste Carl Schmitt, con todo y que su llamado a Colonia como profesor fue gracias a las recomendaciones del propio Kelsen.

En el libro *La Dictadura*, Schmitt expone la necesidad de actuar en el estado de excepción, por lo cual un régimen autocrático será el más propicio para ello. En particular él está pensando, inclusive en la dictadura y, para ello, se remonta hasta la Roma del siglo I a. de C. para analizar esta figura.

Para Schmitt, el término dictadura suele, también como el de democracia, tener diversos significados. Sin embargo, en el prólogo a la primera edición de *La Dictadura*, refiere que "... según el uso más moderno del lenguaje, siempre es característico de la dictadura una supresión de la democracia sobre bases democráticas...".³⁵ Es decir, para este autor, de una u otra manera, las formas democráticas terminan, de algún modo, por permitir la instauración de la dictadura.

Schmitt va a diferenciar dos tipos de dictadura: la comisaria y la soberana. Sobre la dictadura comisaria dijo lo siguiente: "la dictadura es una sabia invención de la República Romana, el dictador un magistrado romano extraordinario, que fue introducido después de la expulsión de los reyes, para que en tiempos de peligro hubiera un imperium fuerte, que no estuviera obstaculizado, como el poder de los cónsules, por la colegialidad, por el derecho de veto de los tribunos de la plebe y la apelación del pueblo".³⁶

De su pensamiento se puede concluir que la dictadura comisaria es muy conveniente cuando se requiere ejercer el poder público de manera inmediata; ésta no necesita de la autorización del parlamento o de alguna autoridad judicial; quien gobierna toma la decisión necesaria y la implementa de manera inmediata: "El dictador... tiene el cometido de eliminar la situación peligrosa que ha motivado su nombramiento, o sea, hacer la guerra o reprimir una rebelión interna...".³⁷ Para Schmitt lo vital

35 SCHMITT, Carl, *La Dictadura*, Madrid, Ediciones de la Revista de Occidente, 1968, p. 22.

36 *Ibidem*, p. 33.

37 *Ibidem*, p. 34.

es decidir entre amigo y enemigo y, sobre este último, determinar todos los actos de autoridad posibles para contrarrestarlo; es decir, declarar la guerra en su contra.

El dictador comisario presenta los siguientes elementos:

- Es nombrado por el cónsul a solicitud del senado,
- Su objetivo es resolver la situación peligrosa que motivó su nombramiento y que en lo particular es declarar la guerra al enemigo,
- Era nombrado por seis meses, y
- No está ligado a las leyes y es una especie de rey con poder ilimitado sobre la vida y la muerte.

El rasgo que diferencia la dictadura comisaria de la dictadura soberana, es que la primera tiene autorización por el régimen jurídico prevaleciente hasta antes de surgida la situación peligrosa, además de ser temporal. De no resolverse el problema, habrá de restablecerse de manera inmediata el orden jurídico que estuvo vigente antes del problema. El dictador comisario no puede modificar las leyes existentes, no puede derogar la Constitución, ni la organización de los poderes públicos, ni hacer leyes nuevas. Schmitt, citando a Maquiavelo dice que “La dictadura comisaria es una institución constitucional de la República... El dictador es siempre un órgano del estado republicano, ciertamente extraordinario, pero no obstante constitucional...”³⁸

Vale la pena hacer el comentario con relación a la existencia de constituciones que consideran la posibilidad de transitar de un estado de derecho a uno dictatorial comisario. Tal es el caso de nuestra Constitución de 1917. Esto pareciera contradictorio; sin embargo, este tipo de cláusulas son previstas porque hay momentos de dificultad o de gravedad social o política que no es suficiente enfrentarlos con la Constitución. Tal es el caso

³⁸ *Ibidem*, p. 37.

Elementos conceptuales relacionados con el federalismo

Marzo 2020

de lo previsto en su artículo 29, el cual establece el estado de excepción. A esto se refiere Carl Smith, en la cita que realizamos arriba, al decir que siempre es característico de la dictadura una supresión de la democracia sobre bases democráticas.

El artículo 29 constitucional señala que, en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente, con la aprobación del Congreso de la Unión podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y garantías que fuesen obstáculo para hacer frente a los problemas señalados.

En 1912, Emilio Rabasa escribió *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política en México*; este peculiar e importantísimo libro reflexiona acerca de la realidad política de nuestro país en la época que corre de 1822 a 1857 y, en particular, sobre lo que denominó la dictadura democrática.

Con autoridad, Rabasa explica cómo la ley ha sido el fundamento legitimador de la llamada dictadura democrática, la cual califica así tomando como referencia el periodo del presidente Juárez, mismo que se fundamentó, solo en principio, en el texto constitucional, pero ya en funciones éste no sería más que un catálogo inacabado de directivas que no eran tomadas en consideración por el contexto que se vivía en aquellos años.

Para el presidente Juárez, dice Emilio Rabasa, la Constitución “... no podía ser más que título de legitimidad para fundar su mando, bandera para reunir parciales y guiar huestes; pero era inútil para todo lo demás. La invocaba como principio, la presentaba como objeto de la lucha; pero no la obedecía, ni podía obedecerla y salvarla a la vez”.³⁹

Para comprender de manera adecuada lo anterior, es necesario considerar que aquellos años se caracterizaban por ser convulsos y de mucha inestabilidad política provocada por la invasión extranjera y los traidores de la época. Eran

³⁹ RABASA ESTABANELL, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, 2ª edición, México, CONACULTA, 2015, p. 118.

momentos muy complejos en los que, además, las incipientes instituciones nacionales estaban lejos de estar consolidadas, y las autoridades formales carecían de eficacia por la propia guerra que estaban librando en contra de los enemigos de la república.

Pensar en seguir a la letra la Constitución y las leyes que de ella emanaron era imposible, por lo que el contexto que se vivía era propicio y obligaba para que se implementara la efímera dictadura comisaria para resolver los problemas y, posteriormente restablecer el orden constitucional.

También es cierto que con la inteligencia y valor de un hombre de leyes, el presidente Juárez comprendía la necesidad de fundar sus actos de autoridad, si no en la Constitución por las complicaciones que se vivían, al menos lo haría a través de decretos⁴⁰ expedidos por él mismo en su legítima investidura presidencial y para lo cual tenía facultades. Sin embargo, esto no era necesario porque él había recibido, con la aprobación del Congreso, la más alta de las confianzas que se le puede dar a un Presidente, pues se le otorgarían facultades extraordinarias para defender la República en contra del imperio que se quería imponer a través de Maximiliano de Habsburgo.

En una conferencia dictada el 12 de febrero de 1945, el doctor Mario de la Cueva decía que "... la realidad y la necesidad se imponen al orden jurídico; cuando se presenta el estado de emergencia, urge un principio capaz de hacer frente a la situación. La necesidad de este principio es conforme a la exigencia de los hechos y a la lógica del orden jurídico."⁴¹ Para resolver dichas exigencias apareció el artículo 29, precepto que podría definirse como el conjunto de medidas de naturaleza jurídico-políticas, permitidas por la Constitución, para hacer frente al estado de emergencia.

La anterior referencia del doctor Mario de la Cueva viene a modo para tratar de explicarnos y justificar lo sucedido en la presidencia de Don Benito Juárez; es decir, si bien es cierto que estaba vigente la Constitución de 1857,

40 *Ibidem*, p. 98.

41 DE LA CUEVA, Mario, *La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad*, Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, enero-diciembre de 1945, núm. 25, 26, 27 y 28, 12 de febrero de 1945, [10 de marzo de 2020], disponible en: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/30126-27228-1-PB.pdf>.

la realidad y la necesidad que imperaban en aquel momento obligaban a la aplicación de lo que actualmente establece el 29 constitucional.

En aquellos tiempos aciagos, de cierto modo, democracia y autocracia convivieron o, al menos, la primera cedió ante la segunda para que el presidente Juárez, en aquel México convulso, asumiera el poder absoluto para resolver, con la confianza del pueblo, las amenazas provenientes del extranjero y, una vez resueltas, regresar con todo su vigor al régimen democrático constitucional.

No sabemos cuál fue el sentir del presidente Juárez al tener en sus manos todo el poder posible de un Estado, pero lo que sí hay que reconocer es que, a pesar de la tentación que ello pudiera implicar, una vez resuelto el problema, restauró la república, y con ella el gobierno de las leyes y la división de poderes.

En 2009 el Dr. Lorenzo Córdova Vianello publicó, en una edición conjunta entre el Fondo de Cultura Económica y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el título *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*.⁴² La intención de este significativo libro es confrontar la teoría que subordina el poder al derecho y viceversa. En particular, considera los postulados de Hans Kelsen y Carl Schmitt; el primero de ellos representante del normativismo jurídico (derecho) y el otro representante del decisionismo (poder).

Cuál se sobrepone al otro es la discusión central por las implicaciones que trae en el ejercicio de poder público. Si el derecho se sobrepone al poder, el sistema será proclive a un régimen democrático; si, por el contrario, el poder se sobrepone al derecho, lo será a un régimen autocrático.

Lo importante para nosotros es determinar cuál de estas dos posturas va acorde al Estado federal. Hacemos la aclaración de que esta relación no solo es teórica, lo es también práctica. Esto es así porque el concepto

⁴² CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*, México, FCE-ILJC UNAM, 2009.

de federalismo no solo tiene implicaciones a nivel epistemológico, sino también pragmático, ya que exige comprender la realidad de esta forma de Estado y, también, cómo debe ejercerse.

Con relación a su nivel pragmático, el concepto de federalismo conlleva una dimensión moral, la cual se aprecia por el carácter axiológico y teleológico que implica. Esto es porque el federalismo jerarquiza el desarrollo regional, sin demérito de la unión general con la que se traza la ruta teleológica a seguir para arribar al bien común.

Con la postura de predominio del derecho sobre el poder se formula la teoría normativista, y con ella su proclividad a la democracia. El predominio del poder sobre el derecho, como dijimos, nos lleva a la formulación de la teoría del decisionismo schmittiano, lo cual hace que un sistema de gobierno sea propenso a la autocracia.

Cuál de estas dos formas de gobierno es la más apropiada para el desarrollo del federalismo, evidencia la importancia de tratarlas para la mejor comprensión de nuestro tema.

La prevalencia del derecho sobre el poder se ve reflejada en el fortalecimiento de los regímenes democráticos. Esto pone de manifiesto que, efectivamente, al ser la ley producto de la voluntad general, supone que regirá las conductas de mejor forma con el fin de optimizar las condiciones de vida de toda la población.

No hay nada más democrático que el pueblo participe en la elaboración de los presupuestos normativos que van a regular su conducta. El pueblo decide lo que es mejor para él a través de sus representantes, lo cual ha de plasmarse en la ley.

Esto nos lleva a comprender al Estado como un ordenamiento jurídico, mismo que encuentra su principal fundamento en la norma suprema u ordenamiento máximo que dará vida a todos los demás. La regla es que estos ordenamientos derivados no pueden ir más allá y menos contradecir al primero. A esto Kelsen lo va a llamar ordenamiento escalonado.

IV. El Estado como ordenamiento jurídico

El federalismo, como forma de Estado, como entidad jurídica, es posible precisamente porque de derecho se establecen las reglas de su organización y las competencias de cada uno de sus miembros y autoridades.

Kelsen explica la identidad del Estado con el derecho y, precisamente, la concibe en la comprensión del primero como ordenamiento jurídico. Este autor dice que: “Un conocimiento del Estado libre de ideología y, por ende, de toda metafísica y mística, no puede hacer cargo de su esencia si no lo capta conceptualmente como una formación social, como un orden de la conducta humana...”.⁴³ Más adelante sostiene que “Para llegar a ser un Estado, el orden jurídico tiene que tener el carácter de una organización en el sentido estricto y específico de esa palabra... tiene que instaurar órganos que funcionen con división del trabajo, para la producción y aplicación de las normas que lo constituyen...”⁴⁴

No se puede comprender al Estado si no se concibe como un ordenamiento escalonado de normas jurídicas que lo organizan, que determina prerrogativas y obligaciones y, en general, que dicta las reglas de conducta de la vida en sociedad. La regla suprema de este ordenamiento escalonado se encuentra en la cúspide y de ella emana la validez de todas las demás, por lo que ninguna de las reglas derivadas puede ir más allá o contradecirla.

En consecuencia, el Estado federal, como ordenamiento jurídico, es totalmente comprensible porque, como dijimos, de derecho se crea y se organiza. Además, porque esa unión halla su salvaguarda y garantía en el propio ordenamiento jurídico; en particular, dicha seguridad la encuentra en la inquebrantable Constitución federal.

Concebir al Estado desde el federalismo y como ordenamiento jurídico fortalece la postura democrática. Por un lado, porque con el federalismo se distribuyen competencias y, por otro lado, porque en la creación de dicho

⁴³ HANS, Kelsen, *Teoría pura del derecho*, México, Editorial Porrúa, 2009, p. 291.

⁴⁴ *Ídem*.

ordenamiento jurídico la ciudadanía tiene participación, lo que trae como consecuencia una mayor distribución del poder.

Ambas posiciones, tanto la democrática como la del Estado federal, junto con la forma de gobierno republicana, entre todas, dividen profusamente el ejercicio del poder público, lo cual evita contundentemente la concentración del poder y, con ello, el abuso en el ejercicio de éste.

La forma de gobierno republicana divide a lo horizontal el ejercicio del poder público al dividir las funciones del Estado en ejecutivas, legislativas y judiciales; además, implica un gobierno basado en la voluntad de las leyes que han sido creadas con la participación de la ciudadanía a través de sus representantes populares en el seno de los congresos. Con la forma de Estado federal se divide a lo vertical, pues se distribuyen competencias entre la federación, los estados y los municipios. Finalmente, con un régimen democrático se divide el ejercicio de manera transversal entre las autoridades y ciudadanía, máxime en aquellas sociedades en las que se ha transitado a una democracia social o participativa y que han establecido mecanismos de contrapeso y participación ciudadana tales como el referendium, la consulta popular, la revocación de mandato, entre otros.

Dentro de ese ordenamiento jurídico escalonado, el federalismo encuentra sustento y coherencia. El Estado compuesto o federal es en sí la unión de diferentes entidades autónomas que decidieron unirse con libertad, precisamente, para crear un todo superior, resguardándose ciertas atribuciones, las cuales no pueden ir más allá ni contradecir a las que han creado para la federación. Dicho pacto de unidad se concentrará por escrito en su Constitución Federal, la cual vendrá a ser ese máximo ordenamiento positivo que cerrará el sistema.

No es intención de este trabajo la discusión sobre la validez de la norma hipotético fundamental, la cual ya ha sido reflexionada suficientemente por infinidad de académicos de todas partes del mundo. Sin embargo, dejando de lado lo anterior, es de resaltar para el interés de este texto la importancia que tiene el que el derecho se sobreponga al poder, ya que sólo así se podrán fortalecer los regímenes democráticos.

Elementos conceptuales relacionados con el federalismo

Marzo 2020

Como se dijo, no hay nada más democrático que un pueblo participe en la creación de los supuestos normativos que lo van a regir. Y la democracia en sí misma, al exigir y permitir la participación social en los asuntos del Estado distribuye aún más el ejercicio del poder público. Entre mayor distribución del poder exista en un Estado, será menos propenso a que existan abusos en el ejercicio de éste.

Precisamente, la naturaleza de un Estado federal también es distribuir el poder a lo vertical; lo distribuye en competencias de orden federal y local que, aunado a la división del poder que a lo horizontal la república hace entre funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, dicho Estado será aún más democrático.

¿Pero qué implica la democracia en aras del bien común? Superando la concepción clásica de que en la Grecia antigua se forjó sobre la democracia, en cuanto a ser el gobierno del pueblo, en la actualidad este concepto implica ciertos valores, principios y aspiraciones sociales aceptados, generalmente, por todos.

Entonces, un Estado constituido como república federal será más propenso al desarrollo democrático, lo cual implica, en términos generales, que será más favorable para el reconocimiento, garantía y defensa de los derechos sociales.

Al respecto, John Dunn reflexiona sobre la historia del concepto democracia, desde la concepción original de la antigua Grecia hasta la actualidad. En nuestros tiempos esta palabra sirve para "... nombrar la base legítima de la autoridad política."⁴⁵ Anteriormente, en sus orígenes y por largo tiempo, esto no era así. En su estudio, Dunn advierte que la palabra democracia no tuvo una consideración positiva en sus inicios. Fue con la independencia de las trece colonias de la corona inglesa en Norteamérica en 1776, pero sobre todo con la revolución francesa de 1789 que esta palabra adquirió aceptación en el mundo de la política; aunque hemos de aclarar que nos referimos al mundo occidental.

45 DUNN, John, *Libertad para el pueblo. Historia de la democracia*, México, FCE, 2014, p. 27.

Actualmente, dice Dunn, “la democracia es una forma de gobierno y un valor político”.⁴⁶ Porque como valor, la democracia alberga ideales, aspiraciones y principios que le dan una nueva dimensión, la cual se ha convertido en la base de la legitimidad del poder político. Al menos para el mundo occidental, no existe quién de manera pública se manifieste en contra de esta forma de gobierno, por el contrario, todo mundo nos suscribimos a ser demócratas y a luchar por lo que eso representa.

Por ende, el Estado federal como ordenamiento jurídico implica la consideración de lo democrático, puesto que ese ordenamiento jurídico ha sido creado por el pueblo y para el pueblo.

“Como comunidad social, el Estado se compone... de tres elementos: la población del Estado, el territorio estatal y el llamado poder estatal... Estos tres elementos sólo pueden ser determinados jurídicamente... sólo pueden ser entendidos como la validez y los dominios de validez de un orden jurídico”.⁴⁷

En resumen, el Estado es derecho y viceversa, en cuanto ninguno es “válido” sin la existencia del otro; además, el primero aparte de depender del segundo, necesita de éste para poder organizarse y materializarse a través del ejercicio del poder estatal.

V. Las funciones del Estado: legislación y ejecución

Se reconoce al Barón de Montesquieu como el teórico de la división de poderes tras la publicación, en 1748, de una de las obras más importantes de la filosofía política como lo es *El espíritu de las leyes*. Básicamente, esta teoría propone que el ejercicio del poder no debe concentrarse en una sola persona, sino que las funciones del Estado deben dividirse para su ejercicio en tres personas u órganos distintos; serán entonces aquellas, todas distintas, que ejerzan la función ejecutiva, la función legislativa y otras más la función judicial.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 31.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 292.

Elementos conceptuales relacionados con el federalismo

Marzo 2020

El Estado, como unidad jurídico-política, se compone de territorio, población y gobierno. Este último ejerce el poder público a través de las funciones arriba enunciadas, las cuales desde una postura kelseniana se pueden reducir en legislativas y de ejecución. Esto es así porque ambas funciones son derivadas del concepto de Estado, entendido como un ordenamiento jurídico, el cual tiene la característica de autoproducirse. El proceso de "... autoproducción del ordenamiento jurídico se da a través de la creación y la aplicación del derecho...".⁴⁸ Es decir, el derecho se autoproduce al regular la creación de las normas jurídicas. Las normas superiores determinan la creación de nuevas normas que son derivadas e inferiores y éstas, a su vez, establecen la manera en que se van a crear otras normas también inferiores y subordinadas. Las normas inferiores ejecutan lo que dicen las normas superiores. "La función legislativa tiene por objeto crear el derecho. La función judicial y administrativa tienen la finalidad de aplicar el derecho."⁴⁹

El doctor Lorenzo Córdova Vianello explica claramente lo anterior distinguiendo entre el aspecto funcional y el aspecto formal de la legislación, por un lado, al decir:

Desde el punto de vista funcional, la legislación no se reduce, por lo tanto, necesariamente a la actividad del llamado órgano legislativo, sino que comprende también a otros actos productores de normas generales y que son reservados a los órganos ejecutivo y judicial, como es el caso de los reglamentos o decretos, que son actos atribuidos al Poder Ejecutivo, o bien de las sentencias de los tribunales cuando constituyen un precedente en la medida en la que resuelven casos similares o cuando existe la jurisprudencia obligatoria, que son una competencia atribuida al Poder Judicial. Por el contrario, desde el punto de vista formal, la legislación es definida como el conjunto de normas jurídicas generales que son producidas por el órgano legislativo, o bien cualquier otro acto emanado por dicho órgano.⁵⁰

48 CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, *Op. Cit.*

49 LÓPEZ HERNÁNDEZ, José, *Introducción histórica a la filosofía del derecho contemporánea*, España, Universidad de Murcia, 2005, p. 79.

50 *Ibidem*, pp. 97-98.

Respecto a la ejecución de normas, el doctor Córdova señala que ésta “... entra también en la idea de producción del derecho, pero referida a la creación de normas de carácter individual, y en cuanto tal, a aquella pueden referirse las actividades realizadas por los órganos administrativos como también por los órganos jurisdiccionales”.⁵¹

De igual forma, existen dos tipos de función ejecutiva; también una funcional y otra formal:

La ejecución en sentido funcional debe ser entendida como la aplicación de las normas generales y, por lo tanto, como creación de normas individuales, excepto en el caso límite de la ejecución del acto coercitivo, es decir, de la norma que cierra el sistema por abajo, y, en cuanto tal, comprende a las subespecies de la administración, o ejecución en sentido específico, y de la jurisdicción. Bajo el aspecto formal, el concepto de ejecución está circunscrito, por el contrario, exclusivamente a los actos del órgano ejecutivo y, distinguidos en cuanto tales, de los que realizan los tribunales que, desde el punto de vista formal, no son ejecutivos en sentido estricto, sino jurisdiccionales en la medida en la que son atribuibles a los órganos del llamado Poder Judicial.⁵²

VI. Ordenamientos estáticos y ordenamientos dinámicos

Como ya se estableció, el Estado federal es en sí mismo un ordenamiento jurídico; sin embargo, lo cierto es que en todos los Estados las relaciones que se manifiestan en la sociedad o de ésta con el primero o entre Estados pudieran regirse con diversos tipos de normas.

En términos generales, podríamos estar de acuerdo con lo que expusiera Eduardo García Máynez, en cuanto a la existencia de cuatro tipos de normas que regulan la conducta: las religiosas, las morales, las del trato o

51 *Ídem*.

52 *Ibidem*, p. 99.

Elementos conceptuales relacionados con el federalismo

Marzo 2020

convencionalismo social y las jurídicas.⁵³ Todas ellas, sin excepción, tienen la finalidad de regular la conducta. También, todas ellas comparten más de un rasgo característico; sin embargo, es la norma jurídica la única que cuenta con una característica, misma que la diferenciará de todas las demás.

Como decíamos, para nosotros todas las normas tienden a regular la conducta y todas ellas tienen, como consecuencia de su violación o incumplimiento, una sanción. También, todas ellas cuentan con autoridades, ya sea jurídicas o no, que las deberán hacer valer.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, solo la norma jurídica cuenta con una característica o elemento que la diferencia de las demás. Este elemento es la coercibilidad, que también puede ser directamente relacionado con la validez. La coincidencia entre coercibilidad y validez la podemos verificar porque si bien por la primera entendemos el cumplimiento de la norma aun y en contra de la propia voluntad por la potestad que tiene el Estado de aplicar violencia o coacción para hacerla cumplir; lo real, es que dicha violencia legal es “válida” solo porque está prevista en otra norma jurídica válida. En esto se resuelven coercibilidad y validez.

Por validez nos estamos refiriendo a una validez formal; es decir, la validez de una norma es tal en cuanto cumple con dos requisitos: “1) Haber sido creada en la forma y siguiendo el procedimiento establecido por el ordenamiento jurídico para la creación de normas, y 2) cuando la norma además de haber sido creada en la forma y siguiendo el procedimiento establecido es dictada o aprobada por una autoridad competente”.⁵⁴

Entonces, al ser las normas jurídicas las únicas que cuentan con validez formal y los demás tipos de norma no (morales, religiosas o del trato social), podemos aceptar la clasificación que realiza Kelsen en cuanto aquellas que corresponden con los ordenamientos estáticos y las que corresponden a los ordenamientos dinámicos.

53 GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Editorial Porrúa.

54 CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Introducción al estudio del derecho*, México, IJ UNAM-Nostra Ediciones, 2009, p. 106.

Los ordenamientos estáticos son aquellos en los que la deducción de las normas se realiza a través de un procedimiento de inferencia lógica, en el cual el contenido de la norma inferior debe coincidir con el contenido de la norma superior.

Las normas de este tipo “valen por su contenido; en tanto su contenido puede ser... subsumido como lo particular bajo lo universal. Así, por ejemplo, las normas no se debe mentir, no se debe engañar, se debe mantener la palabra empeñada, no se debe prestar falso testimonio, pueden ser derivadas de la norma que ordena decir la verdad”.⁵⁵ Como se observa, el contenido de cada ejemplo se infiere lógicamente de la norma primaria o superior. Este tipo de normas “... puede deducírselas mediante una operación lógica, una inferencia de lo general a lo particular”.⁵⁶

“Estas normas son establecidas, por lo tanto, mediante una operación lógica, la deducción, que no permite la renovación del sistema; es por esa razón que este tipo de ordenamientos es definido como estático”.⁵⁷

Los ordenamientos dinámicos son aquellos precisamente a los que pertenecen las normas jurídicas. En primer lugar, hemos de partir de la comprensión de un ordenamiento escalonado (la mal llamada pirámide kelseniana) en el que al final, en el nivel más alto del ordenamiento, se encuentra la norma superior, de la cual se deriva la validez para todas las demás. Con esta norma superior se cierra el sistema en el vértice o cúspide y dará coherencia a todo el ordenamiento jurídico.

Kelsen lo explica de la siguiente manera: “El tipo dinámico se caracteriza porque la norma fundante que presupone no contiene otra cosa que el establecimiento de un hecho productor de normas, el facultamiento de una autoridad normadora o, lo que significa lo mismo, contiene una regla que determina cómo deben producirse las normas generales e individuales del orden sustentado en esa norma fundante básica”.⁵⁸ “Una norma pertenece

55 HANS, Kelsen, *op. cit.*, p. 203.

56 *Idem.*

57 CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, *op. cit.*, p. 58.

58 HANS, Kelsen, *op. cit.*, p. 204.

Elementos conceptuales relacionados con el federalismo

Marzo 2020

al orden sustentado en semejante norma fundante, en tanto ha sido producida en la manera determinada por la norma fundante básica, y no por tener determinado contenido. La norma fundante básica sólo provee el fundamento de validez, pero no además del contenido de las normas que constituyen ese sistema”.⁵⁹ En cuanto a los contenidos de este tipo de normas, éstos los constituyen las autoridades autorizadas por el propio ordenamiento jurídico, lo cual es irrelevante para determinar que una norma sea válida. Una norma cuenta con validez, si se produce por la autoridad competente, mediante un procedimiento igualmente contemplado en el ordenamiento jurídico. De lo anterior “se deriva la posibilidad de una renovación constante, y es por este hecho que estos sistemas pueden ser considerados como dinámicos... A la luz del concepto dinámico el derecho es algo creado a través de un determinado proceso siendo jurídico todo lo creado de esa manera”.⁶⁰

VII. Estado simple y Estado compuesto

En este punto regresamos nuevamente al tema de las formas de gobierno que a decir del Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, como lo señalamos en las primeras páginas de este trabajo, no debe confundirse con el de las formas de gobierno.

La referencia de Estados simples y Estados compuestos es una manera de clasificar los tipos de Estados existentes, la cual, se ha pensado equivocadamente, se realiza con relación a la soberanía; es decir, si existe una sola o diversas que conviven armónicamente.

Los Estados simples son aquellos en los que existe una sola soberanía sobre una única población y un único territorio; también son conocidos como Estados centralistas o unitarios, en los que la característica principal es que existe concentración de poder; en este tipo de Estados no existen leyes federales, locales y concurrentes, solo existen leyes generales o nacionales.

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, *op. cit.*, p. 60.

Los Estados compuestos, se ha entendido, son aquellos en los que existen diversas soberanías y sobre este tipo de Estados existe una clasificación más, la cual atiende a los Estados federales y a los Estados confederados. Fausto E. Vallado Berrón, citando a Alessandro Groppali, refiere que los Estados compuestos federales son “los que están formados de otros Estados, esto es, que comprenden entre sus elementos constitutivos a Estados menores, siendo un Estado de Estados”.⁶¹ Fausto Vallado, dice que esto es un verdadero galimatías y problematiza su comprensión ya que provoca errores respecto de la comprensión del Estado compuesto, porque se piensa que dentro de un mismo Estado “... hay varias soberanías, lo cual es absurdo, porque el concepto de soberanía es excluyente”.⁶² Esto es así porque la naturaleza de un poder soberano es que éste no pueda ser dividido ni subordinado; tampoco permite se le impongan condiciones de otro poder soberano, porque entonces el primero perdería dicha característica de soberanía. Como se dijo arriba, existen teóricos que resolvieron este problema con la idea de la soberanía compartida dentro de los Estados, lo cual, para nosotros y siguiendo la línea del Dr. Vallado Berrón, es equivocado, aun y cuando nuestra propia Constitución Política señala lo contrario en su artículo 40, al establecer que la República está “... compuesta por Estados libres y soberanos...”. En dado caso, las soberanías que de origen tenían los Estados que realizaron el pacto federal las cedieron en su totalidad a la unidad federada y estos Estados pactantes resguardan, en dado caso, autonomía para regularse al interior.

Los Estados compuestos confederados son aquellos que sí resguardan soberanía dentro del pacto confederado, pero a diferencia de una federación, los Estados pueden salirse de la confederación en cuanto lo decidan. En el caso de los Estados federales, no es posible que las entidades que de origen signaron el pacto puedan retirarse. La seguridad del pacto federal está resguardada en una Constitución escrita. “Los Estados miembros de la confederación conservan la soberanía y su personalidad, mientras que en la federación pierden la soberanía y personalidad internacional”.⁶³

61 (Sic) BALLADO BERRÓN, Fausto, *Formas de Estado*, Acervo de la biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM [en línea], [14 de mayo de 2020], disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3187-anuario-juridico-i-1974#114048>.

62 *Idem*.

63 SERRA ROJAS, Andrés, *op. cit.*, p. 231.

El Estado simple, unitario o centralista, con relación al ejercicio del poder público, se caracteriza porque no hay distinción en el ámbito espacial de aplicación de la norma. En estos existe una autoridad principal que lleva la rectoría del gobierno en todo el territorio nacional. Y como se dijo, solo existe una sola soberanía.

VIII. Conclusiones

1. Existen tres principales fundamentos del concepto de federalismo, que son: el fundamento social, el político y el jurídico.
2. El fundamento social del federalismo se encuentra en la forma de organización de una determinada población general, que contiene otras particulares dentro de un territorio; dichas poblaciones presentan un rango de diversidad por su cultura y costumbres; por lo que, el federalismo propugna por el bien común de todos, gracias a esto se comprende del todo a las pequeñas unidades políticas que lo conforman, lo que maximiza su oportunidad de desarrollo dentro del conjunto inseparable llamado federación, que pretende el equilibrio a través de la equidad de todos los miembros parte.
3. El fundamento político del concepto de federalismo está en cómo se organiza y ejerce el poder; dicho ejercicio del poder lo realiza la suprema unidad federada, pero también reserva una dimensión de acción a las entidades que han decidido conformar la Federación. Lo anterior ha generado polémica, ya que no es posible que cohabiten dos tipos de soberanía, por ello se ha propuesto que la soberanía es compartida entre los diferentes órdenes; por otro lado, otra interpretación al respecto es que los estados de la federación no ostentan una soberanía como tal, sino más bien, y pudiera ser lo adecuado, cierta autonomía que les permite organizarse al interior, teniendo como límite aquel que la Constitución general les impone y permite.
4. El fundamento jurídico del federalismo se comprende como la relación que existe entre el Pacto Federal y la Constitución, por ende, se entiende

al Estado Federal como un ordenamiento jurídico, así las cosas, es la Constitución Política, la norma suprema de un Estado, la que va a fundarlo y a sentar las bases del cómo y quién ejercerá el poder público. En donde, por un lado, se distribuyen competencias desde el máximo ordenamiento legal de un país y, por otro lado, a través de la naturaleza creadora de la ley se dio origen a diversas entidades federadas, las cuales en sus atribuciones reservadas tienen la restricción de no contradecir lo estipulado en la Constitución Federal, esto se conoce como principio de supremacía constitucional.

5. La forma de Estado y de gobierno pueden distinguirse de la siguiente manera; por un lado, la forma de Estado es una institución jurídica sujeta de derechos y obligaciones; el Estado es la propia ley en términos amplios; y por otro la forma de gobierno es el cómo ejercerá sus funciones ese Estado, lo cual depende del cómo esté determinado por su ordenamiento jurídico.
6. El federalismo es una forma de Estado en la cual se distribuye el ejercicio del poder público según lo establecido en la Constitución General, misma que reserva facultades a los estados miembros sin que puedan contradecir o rebasar las concedidas a la federación y que tiende al bien general a partir de las particularidades de cada entidad federativa.
7. Derecho y poder son conceptos estrechamente relacionados dadas las imbricaciones que presentan; la manera de ejercer el poder público lleva a la disputa entre las formas de gobierno democráticas y autocráticas, que se pueden distinguir con la postura de predominio del derecho sobre el poder, lo cual formula la teoría normativista y con ello su proclividad a la democracia. Por otro lado, está la postura que establece el predominio del poder sobre el derecho, lo cual lleva a la formulación de la teoría decisionista schmittiana, propensa el gobierno autocrático.
8. El Estado se concibe como un ordenamiento escalonado de normas jurídicas que lo organizan, y éstas a su vez determinan prerrogativas y obligaciones y, en general, dictan las reglas de conducta de la vida en sociedad. Por lo anterior, el Estado federal de manera necesaria tiene que

Elementos conceptuales relacionados con el federalismo

Marzo 2020

ser comprendido como un ordenamiento jurídico, puesto que de derecho crea y organiza a través de la Constitución General a la federación y será inquebrantable jurídicamente.

9. El Estado es una unidad jurídico-política, que se compone de territorio, población y gobierno; este último ejerce el poder público a través de la función legislativa, ejecutiva y judicial; la primera tiene por objeto crear el derecho, mientras que la segunda y tercera tienen la finalidad de aplicar dicho derecho; estas funciones en la federación se replican en las entidades federativas.

10. El tema del ordenamiento jurídico nos lleva a la reflexión de las diversas normas que regulan la conducta en una sociedad determinada. Estas normas pueden ser religiosas, morales, del trato social y jurídicas. Para diferenciar las normas jurídicas de los demás tipos de normas se han clasificado en aquellas que pertenecen a los ordenamientos estáticos y las jurídicas, las cuales son las únicas que pertenecen a los ordenamientos dinámicos.

X. Bibliografía

- Aristóteles, *La Política*, Madrid, Gredos, 2019

- _____ *Ética nicomáquea*, Madrid, Gredos, 2019

- ARNAIZ AMIGO, Aurora, *Ciencia Política. Estudio doctrinario de sus instituciones*, México, UNAM, 1999

- ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro, *Federalismo*, México, Editorial Porrúa, 2010

- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *El federalismo mexicano*, México, IIJ-UNAM, 2007

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 13ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, México, IIJ UNAM, 2017
- _____, *Introducción al estudio del derecho*, México, IIJ UNAM-Nostra Ediciones, 2009
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*, México, FCE-IIJC UNAM, 2009
- DE LA CUEVA, Mario, *La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad*, Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, enero-diciembre de 1945, núm. 25, 26, 27 y 28, 12 de febrero de 1945, [10 de marzo de 2020], disponible en: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/30126-27228-1-PB.pdf
- DUNN, John, *Libertad para el pueblo. Historia de la democracia*, México, FCE, 2014
- FAYA VIESCA, Jacinto, *El federalismo mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1988
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 1978
- HÄBERLE, Peter, *El federalismo y el regionalismo como forma estructural del Estado constitucional*, México, IIJ-UNAM, 2006
- HELLER, Hermann, *La soberanía*, México, FCE, 1995
- JELLINEK, George, *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1978

Elementos conceptuales relacionados con el federalismo

Marzo 2020

- KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, 16ª edición, México, Editorial Porrúa, 2009
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, José, *Introducción histórica a la filosofía del derecho contemporánea*, España, Universidad de Murcia, 2005
- RABASA ESTABANELL, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, 2ª edición, México, CONACULTA, 2015
- SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Santillana Ediciones Generales, 2003
- SCHMITT, Carl, *La Dictadura*, Madrid, Ediciones de la Revista de Occidente, 1968
- SERRA ROJAS, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, México, Tomo II, FCE-Facultad de Derecho de la UNAM, 1999
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 8ª edición, México, Editorial Porrúa, 1966
- VIGO, Rodolfo Luis, *Interpretación constitucional*, Buenos Aires, Lexis Nexis Abeledo-Perrot, 2004

Q uórum **129** Legislativo