

## I. TRASFONDO HISTÓRICO Y DOCTRINAL

### 1. *Antecedentes en el constitucionalismo americano*

Para situar adecuadamente la facultad senatorial de desaparición de poderes dentro de su marco teórico, resulta pertinente analizar los antecedentes que se observan en el constitucionalismo americano, los que indudablemente tuvieron influencia en nuestro país.

Es significativo que Estados Unidos, desde el momento de su independencia en 1776, declararon constituirse en estados “libres e independientes”, por lo que se establecería una liga de amistad, una unión perpetua de estados fundada en la soberanía estadual.<sup>1</sup> La Confederación de Estados del país norteamericano contempló tan sólo un órgano confederado: un congreso unicamaral con atribuciones que le fueron expresamente asignadas por los artículos de Confederación; dicho Congreso no podía aplicar sus leyes particulares ni hacer cumplir su legislación por medio de sus propios agentes; por lo que en realidad la tarea histórica de tal Congreso no fue otra sino la consumación de la independencia, pues la consolidación de la nación sería mérito del federalismo.

En la Convención Constituyente de Filadelfia y su resultante Documento Constitucional, se logró vitalizar un gobierno federal con facultades legislativas y autoridad para hacer cumplir las leyes a través de sus ramas ejecutiva y judicial. Sin embargo, desde sus debates se notaron dos tendencias antagónicas que harían crisis en la guerra de secesión y que, en repetidas ocasiones, harían peligrar el federalismo estructurado en el texto constitucional. La primer tendencia defensora de los “derechos de los estados”, con orígenes en la Confederación, interpretaba a la Constitución como un simple pacto entre estados soberanos que delegaron sólo aquellos poderes que colectivamente se ejercitasen en mejores circunstancias, tales como, las relaciones exteriores y que, en caso de duda sobre la competencia, se resolvería siempre a favor de los estados. Esta tendencia fue sostenida por Thomas Jefferson y Luther Martin entre otros.

<sup>1</sup> Cfr., Corwin, Edward y Peltason, J. W., *La Constitución*, Bibliográfica Omega, 1968, pp. 21-22.

## 8 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

Por otra parte, los federalistas rechazaban la idea que el naciente gobierno nacional fuera un simple mandatario de los estados, ya que la Constitución fue proclamada en nombre del pueblo y no en el de los gobiernos estatales, por lo que el gobierno nacional no estaría limitado en sus facultades por el de los estados; antes bien, la supremacía del nacional, derivada de la Constitución, se comprueba razonando que éste representa a todo el pueblo americano<sup>2</sup> mientras que cada estado sólo representa a una porción de él. Esta tesis fue argumentada por Alexander Hamilton, John Jay y John Marshall fundamentalmente.

Cabe precisar que ambas tesis, aunque contrarias, coincidían en la necesidad de un gobierno central con órganos dotados de fuerza para mantener la unión entre los estados federados; de tal manera que la defensa estribaba en cómo determinaban ambas posturas la naturaleza de dicha unión y sobre si la supremacía de gobierno giraba en torno a los estados o a la Federación. Más aún, la Suprema Corte de Justicia de la Unión Americana redujo la problemática a la cuestión de reconocer o no a los estados federados el carácter de soberanos, entendiendo por soberanía según el concepto justiniano de *jus summi imperii*.<sup>3</sup>

Desde 1788 Alexander Hamilton escribiría acerca de uno de los aspectos que más interesaban a los federalistas, de los cuales era su principal dirigente:

Sin una garantía hay que renunciar al auxilio que proporcionaría 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 legalmente que contemplar estos abusos con pena e indignación.<sup>4</sup>

Sin embargo, como ciertas mentes escrupulosas podían pensar que tal garantía implicaría una “injerencia oficiosa en los asuntos domésticos” de los estados miembros, Hamilton aclaró que el principio de garantía, operaría sólo en contra de los cambios que se pretendieran efectuar por

<sup>2</sup> A lo cual, Patrick Henry repuso, en 1788 en Virginia, que nadie había autorizado a los constituyentes para hablar en nombre del pueblo americano, pues —acaso— sólo podían hablar en nombre de los estados representados en la Convención, *Cfr.*, Padover, Saul K., *The living U.S. Constitution*, The New American Library, 1968, p. 33.

<sup>3</sup> *Cfr.*, Schwartz, Bernard, *Los poderes del gobierno*, vol. 1, UNAM, 1966, pp. 46-47.

<sup>4</sup> *El federalista*, XXI, F.C.E., 1957, p. 82. Hamilton se refiere exclusivamente a los peligros internos, puesto que por lo que se refiere a los externos, había consenso en que correspondía a la Unión la facultad de afrontarlos.

medio de la violencia en los gobiernos estatales, puntualizando que “el correctivo natural de una mala administración, en una Constitución representativa o popular, es el *cambio de hombres*. Una garantía por parte de la autoridad nacional actuaría tanto contra las usurpaciones de los gobernantes como contra los abusos y alborotos del espíritu de partido y de la sedición en la comunidad”.<sup>5</sup>

Con base en estas ideas la Constitución americana plasmó en el artículo IV sección 4,<sup>6</sup> la garantía de la forma republicana de gobierno y la defensa de la Unión ante la violencia interna o invasión externa.

Por lo que concierne a la garantía de la forma republicana de gobierno, aunque la Constitución no aclara su significado, hay interpretaciones jurisprudenciales y doctrinales, tales como la expresada por Madison en *El Federalista*<sup>7</sup> que la limita a la defensa del sistema republicano contra las innovaciones monárquicas o aristocráticas que quisieran implantarse en las constituciones de los estados federados y la que además de considerar dichas innovaciones, extiende la prohibición a la democracia pura y directa, pues entiende la forma republicana de gobierno como aquella basada en el consentimiento del pueblo y que funciona por medio de instituciones representativas.<sup>8</sup>

La primera causa de importancia, fallada por la Suprema Corte Americana, atañe directamente a las implicaciones de la garantía de la forma republicana de gobierno. En *Chisholm vs. Georgia*<sup>9</sup> se sustentó la tesis

<sup>5</sup> *Ibidem.*, p. 83. Igualmente, con relación a la formación, dirección y sostenimiento de las fuerzas nacionales, Hamilton afirmó que para el gobierno nacional no puede haber limitaciones en la potestad que ha de proveer a la defensa y protección de la comunidad, tesis justificativa de la necesidad de un gobierno fuerte. *Cfr.*, *El Federalista*, XXIII, p. 93.

<sup>6</sup> “Los Estados Unidos garantizarán a cada estado de esta Unión la forma republicana de gobierno, y los protegerán contra invasión y, a solicitud de la legislatura o del ejecutivo (cuando la legislatura no pueda ser convocada), contra cualquier violencia interior.”

<sup>7</sup> *Op. cit.*, XLII, pp. 184-185.

<sup>8</sup> *Cfr.*, Schwartz, *op. cit.*, pp. 90-91. Corwin y Peltason, *op. cit.*, p. 109. La doctrina del siglo XIX confirmó lo aseverado por Hamilton Curtis, George T. *History of the origin, formation and adoption of the Constitution of the United States with notices of its principal framers*, New York, Harper and Bros, 1861, vol. 2, pp. 83 y 468 a 481. Paschal, George W. *The Constitution of the United States*, W.H. & O.H. Morrison, Washington, 1868, p. 243 y Cooley, Thomas. *The general principles of Constitutional Law in the U.S. of America*, Little Brown Co., 1880, p. 247.

<sup>9</sup> (2 Dall.) 419,457 (E.U., 1793). El supuesto de este caso, en el que el ciudadano de un estado demanda a otro estado, fue desechado desde 1798, cinco años después de instaurada la causa, con la enmienda XI a la Constitución Americana: “No se interpretará al poder judicial de los Estados Unidos para extenderlo a los juicios en derecho o equidad iniciados o proseguidos contra uno de los estados de la Unión por ciudadanos de otro estado, o por ciudadanos o súbditos de un estado extranjero.”

## 10 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

fundamental de que los estados están sujetos a la jurisdicción federal en los casos que así lo establezca la Constitución y, por consecuencia, el poder demandar un ciudadano de un estado a otro estado ante juzgados federales, sería negar la soberanía estadual<sup>10</sup> y establecer la supremacía federal. El gobierno federal como garante de las instituciones republicanas se ha comprometido constitucionalmente ante el pueblo de cada estado miembro, a brindarle los medios para preservar la forma republicana de gobierno, en primer lugar haciendo descansar los atributos de soberano al pueblo mismo y no en los estados, ya que si bien estos son la labor más noble del hombre, “el pueblo es la labor más noble de Dios”<sup>11</sup>

Pero la garantía comentada fue interpretada cada vez con mayor amplitud. El caso *Luther vs. Borden*,<sup>12</sup> aunque muy posterior (1849), merece comentarlo anticipadamente, toda vez que a pesar de que la Corte se declaró incompetente por tratarse de cuestiones políticas, ya que éstas corresponden al Congreso, al igual que en México, es un caso particularmente importante para determinar el alcance que en Estados Unidos se le ha dado al principio de forma republicana de gobierno.

La responsabilidad de aplicar este principio había sido delegada por el Congreso al presidente de los Estados Unidos a través de una ley de 1795, de tal manera que al disponer el ejecutivo de los medios para cumplir con dicha garantía, la Corte no puede inquirir sobre la legalidad de tales medidas, puesto que hay cuestiones políticas que escapan a su competencia; tal fue la tesis sustentada por el *Chief Justice*, Roger Taney, sucesor del gran John Mashall.<sup>13</sup>

Se consideran cuestiones políticas porque el Congreso o el ejecutivo por delegación tendrán que juzgar sobre la legitimidad de los gobiernos loca-

<sup>10</sup> Este caso consistió en que Chisholm, en compañía de otros ciudadanos de Carolina del Sur, demandaron al gobierno de Georgia por haberles confiscado sus propiedades durante la Revolución Americana. La Suprema Corte falló a favor de los particulares y sostuvo que los estados se encuentran bajo la jurisdicción federal y pueden ser demandados por los ciudadanos. Por su parte, Georgia amenazó con castigar a cualquiera que ejecutara la sentencia de la Corte y el enfrentamiento se solucionó a favor del estado, con la promulgación de la enmienda XI antes referida. *Cfr.*, Padover, *op. cit.*, p. 102.

<sup>11</sup> Según aseveró el ministro Wilson. *Cfr.*, Padover, *op. cit.*, p. 104.

<sup>12</sup> 7 How. 1, 12 L. Ed. 581 (1849). El caso surgió de una rebelión verificada en Rhode Island hacia 1841, debido a que, como se gobernaba todavía por una cédula real de 1663, el sufragio previsto chocaba con las instituciones republicanas, de tal manera que varios sectores de la población votó una nueva constitución estadual y a su tenor, celebraron elecciones, resultando electo un gobernador que, evidentemente, se disputó la legitimidad de su cargo con el que había sido designado conforme a la cédula real. *Cfr.*, Schwartz, *op. cit.*, pp. 91-92.

<sup>13</sup> Levy, Leonard W. y Roche, John P., *The American Political Process*, George Braziller, 1963, p. 41.

les, para decidir si se ha trastocado la forma republicana; es decir, no es ya sólo constatar si hay una tendencia monarquizante en los gobiernos estatales, sino que deben contemplarse todas aquellas medidas, menos obvias, que puedan vulnerar tal principio. En este sentido, aunque la Corte es la suprema autoridad interpretativa de la Constitución, no es competente sobre dichas cuestiones debido a que transformaría tal disposición en una “garantía de anarquía”, según expresión de Taney. Así, en repetidas ocasiones se ha declarado incompetente ante casos como los siguientes: cuando se establecen mecanismos en un estado para la directa participación del pueblo en la legislación por medio de iniciativa y referéndum, cuando se operó una delegación de la función legislativa a una dependencia administrativa estatal, o cuando se atacó la resolución de una controversia electoral por una legislación estatal.<sup>14</sup>

A pesar de que resulta una atribución legislativa en la que se niega participación al poder judicial, siempre ha preocupado que el poder se desborde y se transforme en absoluto, de tal manera que el gobierno federal y no el pueblo de cada estado, sea quien imponga y deponga libremente a los gobernantes estatales. Madison ya vislumbraba tales consecuencias al preguntar “si no puede llegar a ser esa disposición un pretexto para la modificación de los gobiernos estatales sin la concurrencia de los estados mismos.”<sup>15</sup> Todo lo cual viene a confirmar que así como originalmente se pensó, sin el fortalecimiento de un gobierno federal no sería posible la unión, así también el exceso de dicho poder, aniquila a una Federación.

Paralelamente a lo anterior, la causa *Chisholm vs. Georgia* estableció jurisprudencialmente lo que los hechos políticos habían asegurado en forma controvertida; resulta pues esencial para este trabajo analizar la lucha que entablaron los federalistas y aquellos que defendían la soberanía de los estados federados. Ya que se reseñaron sucintamente las argumentaciones federalistas, analicemos la reacción de los defensores de los derechos de los estados.

Indudablemente que el precursor de mayor relieve de la teoría de los estados soberanos fue nada menos que Thomas Jefferson. En los meses de junio y julio de 1798 se promulgaron cuatro leyes sobre extranjería y sedición, mediante las cuales se ampliaba a catorce años el periodo de residencia necesario para adquirir la ciudadanía a extranjeros; se concedía al presidente la facultad de expulsar a cualquier extranjero considerado

<sup>14</sup> Cfr., Kamper, Paul G., *Constitutional Law*, Little, Brown & Company, 1972, pp. 40-41. Schwartz, *op. cit.*, p. 93.

<sup>15</sup> Schwartz, *op. cit.*, p. 93.

## 12 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

peligroso, además de acusar la sedición a ciudadanos norteamericanos con fundamento en alguna de las causas vagamente expresadas. La aplicación de estas leyes recayó tendenciosamente en contra de los franceses tenidos en gran estima por el entonces vicepresidente Jefferson. El presidente de la Corte, Oliver Ellsworth, fue el ejecutor de las pretensiones federalistas para neutralizar la influencia del vicepresidente que abogaba por los derechos de los estados. Jefferson, por su parte, propuso en noviembre de dicho año a la Legislatura de Kentucky una declaratoria de oposición a las mencionadas leyes, en la cual se afirmaba que el gobierno federal era el producto de un convenio entre los diversos estados, los cuales le delegaban poderes suyos, por lo que el gobierno federal no debe ser considerado como juez exclusivo o final de la magnitud de los poderes en él delegados, puesto que eso sería tanto como hacer que su discreción y no la Constitución, fuese la medida de sus poderes. Madison, en diciembre del mismo año, propuso algo semejante a la Legislatura de Virginia.<sup>16</sup>

Consecuencia de ello, fue la creación de la teoría de la anulación o interposición, consistente en la posibilidad que goza la legítima autoridad de un estado para suspender, dentro de sus límites, el efecto obligatorio del ejercicio del poder federal; según declaró Jefferson, “donde los poderes (de la Federación) son arrogados sin haber sido delegados (por los estados), la nulificación de la ley es el remedio adecuado”; igualmente, Madison expresó que los estados pueden y deben interponer su autoridad contra las evidentes y alarmantes infracciones a la Constitución.<sup>17</sup> Aunada a esta corriente, la Enmienda X incluida el 15 de diciembre de 1791, en el texto constitucional, fue interpretada en beneficio de los anti-federalistas, ya que en ella vieron el reconocimiento constitucional de la preponderancia de las facultades de un estado sobre las reconocidas a la Federación, aunque en realidad es que esta enmienda sirve también a los propósitos federalistas, puesto que con ella se trató de aclarar que el gobierno federal tiene poderes delegados, mientras que de los estados miembros son poderes reservados o limitados, ya que según se desprende de la discusión respectiva en el Congreso, acaecida en 1789, se votó por suprimir la palabra *expresamente*, refiriéndose a la delegación de facultades, por lo que supone que caben facultades implícitas en el gobierno federal.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Cfr., Beloff, Max, *Thomas Jefferson y la democracia norteamericana*, Limusa-Wiley, 1966, p. 162.

<sup>17</sup> Cfr., Irish, Miriam D. y Prothro, James W., *The Politics of American Democracy*. Prentice-Hall Inc., 1965, p. 139. Schwartz, *op. cit.*, pp. 57-59. Hacia 1800, a un paso de ocupar la presidencia, Jefferson atribuía al gobierno federal la sola función de ocuparse de los asuntos exteriores. Cfr., Beloff, *op. cit.*, p. 169.

<sup>18</sup> “Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni pro-

Al respecto, a la autoridad de Jefferson se opuso la del presidente de la Suprema Corte, Marshall, concretada en el célebre caso *McCulloch vs. Maryland*.<sup>19</sup> Paradójicamente, tocó a Madison como sucesor de Jefferson en la presidencia, ser actor fundamental en una de las principales causas de los federalistas, cuando después de la crisis financiera del Estado, resolvió la creación de un banco federal que auxiliara a la reconstrucción económica del país; para tal fin tenía la experiencia del Plan de Alexander Dallas que había promovido la fundación de un banco similar durante el gobierno de Washington y que había impugnado duramente debido a que se decía que el Congreso no tenía constitucionalmente facultades para la creación de un banco, pues se trataba de una empresa y el gobierno federal no podía constituir empresas.<sup>20</sup> Ante la Suprema Corte de Justicia, se argumentó que los poderes del Congreso no eran supremos sobre los estados, a lo que Marshall respondió que aunque el gobierno de la Unión tiene poderes limitados, por ser el gobierno de todo el pueblo, es supremo en tanto representa a todos y obra para todos.<sup>21</sup>

Sin embargo, el fundamento principal que se ponderó en la Corte, para fallar el caso, fue el inferido del artículo VI de la Constitución americana, que se refiere a la supremacía de la Constitución y las leyes de los Estados Unidos que se promulguen de acuerdo con ella; tal artículo otorga la supremacía nacional al gobierno federal en las leyes y actos que se dicten dentro de su competencia que, en atención a las facultades implícitas, cada vez es más amplia. Marshall atribuyó dos significados a la supremacía nacional: 1) Que los estados no pueden de ninguna manera inmiscuirse en el funcionamiento del gobierno federal y 2) La acción federal, si es por sí misma constitucional, debe prevalecer sobre la acción local que sea incompatible con aquélla.<sup>22</sup>

No obstante los reiterados casos que se resolvieron para consolidar la supremacía nacional, la inquietud de algunos estados no conformes con su situación respecto al gobierno federal, encontraron nuevos hechos por

hibidos por ella a los estados, están reservados a los estados respectivamente, o al pueblo".

<sup>19</sup> Cfr., Irish y Prothro, *op. cit.*, pp. 116-117. Schwartz, *op. cit.*, p. 56.

<sup>20</sup> 17 U.S. (4 Wheat) 316, 4L. Ed. 579 (1819).

<sup>21</sup> Cfr., Fribourg, Marjorie G., *La Suprema Corte en la historia de los Estados Unidos*, Limusa-Wiley, 1966, pp. 37-55. El caso consistió en que el Estado de Maryland, con el evidente propósito de hacer quebrar a la sucursal del Banco Federal, promulgó una ley por la cual se gravaba a dicho Banco, bien pagando una cuota anual de quince mil dólares o bien, emitiendo todos sus billetes en papel timbrado con una estampilla fiscal de Maryland; James Mc Culloch, el cajero de la sucursal en ese estado, hizo circular billetes del Banco sin timbrar, por lo que fue procesado en un tribunal de Maryland.

<sup>22</sup> Cfr., Kamper, *op. cit.*, p. 110.

## 14 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

cuestionar, al igual que ideólogos que abogaban por la teoría de estados libres, soberanos e independientes. Uno de los defensores de esa teoría fue John C. Calhoun, quien en relación a una ley arancelaria de 1828 y resucitando la doctrina de la anulación, expuso en el documento conocido como “Exposición y Protesta”, preparado para la Legislatura de Carolina del Sur, lo siguiente: “. . . parecería imposible negar a los estados el derecho de decidir acerca de las usurpaciones de sus poderes y de poner el remedio adecuado para su corrección. El derecho de juzgar, en tales casos, es un atributo esencial de la soberanía del cual no puede despojarse a los estados sin que éstos pierdan su soberanía misma y verse reducidos a una condición corporativa subordinada”,<sup>23</sup> por lo que dicha Legislatura declaró anulada la ley de 1828. Ante tal situación, el presidente Andrew Jackson solicitó al Congreso facultades para que las fuerzas armadas de la Unión aseguraran la recaudación de impuestos federales en Carolina del Sur.

Por otra parte, Calhoun manifestó su preocupación por aquellos quienes investidos con los poderes del gobierno, “los empleen como medios de su propio engrandecimiento en vez de utilizarlos para proteger y preservar a la sociedad”; insistiendo en que esa situación “no puede lograrse limitando los poderes del gobierno (federal), de que sea demasiado débil como para convertirse en un instrumento de abuso”, ya que “impediría la realización del fin para el que existe el gobierno al hacerlo demasiado débil para proteger y preservar la sociedad”. De tal manera, al preguntarse sobre la cantidad de poder que se requiere para lograr los objetivos del gobierno federal, considera que “debemos tomar en cuenta lo que se necesitaría para defender a la comunidad de peligros, así internos como externos”,<sup>24</sup>

Esta preocupación que evidencia el pensamiento de Calhoun,<sup>25</sup> revela que en el sistema federal deben preverse mecanismos jurídico-políticos que permitan la garantía federal y la unión entre los estados miembros.

<sup>23</sup> *Cfr.*, Schwartz, *op. cit.*, p. 53.

<sup>24</sup> *Cfr.*, Post, Gordon “Introducción” a la obra de Calhoun, John C., *Disquisición sobre el gobierno y selecciones de la disertación*, Herrero Hermanos, 1965, p. XV.

<sup>25</sup> Calhoun, *op. cit.*, pp. 9-10.