

EL FEDERALISMO HA SIDO EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MÉXICO UNA “IDEA-FUERZA” QUE EN EL PRESENTE SE REQUIERE CONCRETIZAR

Javier PATIÑO CAMARENA

SUMARIO: I. *El sistema federal. Unidad en la diversidad.* II. *Génesis y evolución del sistema federal mexicano.* III. *El federalismo en el constitucionalismo mexicano ha sido una “idea-fuerza” que en el presente se requiere materializar.*

I. EL SISTEMA FEDERAL. UNIDAD EN LA DIVERSIDAD

El estudio del Estado federal plantea el problema de cómo es posible que sobre un mismo territorio y una misma población puedan existir y, por consiguiente, ejercer su autoridad una pluralidad de estados. De aquí que la discusión sobre la naturaleza jurídica del Estado federal en un principio haya girado en torno al principio de la soberanía.

El debate cobró vigor a partir del momento en que Madison, Hamilton y Jay publicaron *El Federalista*, que es la recopilación de 67 artículos publicados en un periódico de Nueva York bajo la firma de *Publius*, y a través de las cuales exponían a los habitantes de los trece estados las características de la nueva forma de organización política propuesta por la Convención de Filadelfia.

En este estado de cosas y con objeto de desentrañar la naturaleza jurídica del Estado federal, me serviré de las explicaciones formuladas por Tocqueville, Mouskeli y Kelsen, mismas que a continuación analizaré.

A Alexis de Tocqueville, Chevallier lo llama el “Montesquieu del siglo XIX”, lo que en mi concepto resulta afortunado, toda vez que uno y otro son aristócratas liberales y racionalistas que se proponen desentrañar realidades diferentes a la francesa y que al igual que Marco Polo tratan de cono-

cer a los pueblos, no con objeto de dominarlos, sino con el propósito de divulgar sus avances, sus aciertos y de hacerlos comunes a todos los pueblos.

Las principales obras de Tocqueville son *La démocratie en Amérique* y *L'Ancien Régimen et la Révolution*. La primera de ellas es la obra de un hombre de treinta años escrita a resultas de su estancia de menos de un año en Estados Unidos. En la primera parte (1835) estudia la influencia de la democracia sobre las instituciones, y en la segunda parte analiza la influencia de las instituciones sobre las costumbres.

L'Ancien Régimen et la Révolution (1856) es una obra inacabada. El primer volumen, el único que apareció en vida de su autor, y se detiene al comienzo de la Revolución.

En el presente, los politólogos convienen en considerar que la importancia de *L'Ancien Régimen et la Révolution* es tanta o mayor a la de *La démocratie en Amérique*.

Tocqueville es un pensador que cuenta con una visión histórica, que le permite analizar el pasado, entender el presente e intuir el futuro. En efecto, este pensador no sólo tuvo la lucidez para estudiar a los dos movimientos más importantes de las postrimerías del siglo XVIII, como lo fueron la Revolución francesa y la configuración del Estado federal norteamericano, sino que, asimismo, escribió páginas calificadas de proféticas sobre el futuro de Estados Unidos y Rusia, llamadas a configurarse como las dos principales potencias hegemónicas.

Tocqueville es un espíritu esencialmente histórico que sabe que existen ciertos determinismos contra los que es imposible luchar, pero sabe, asimismo, que se pueden orientar dichos determinismos a efecto de preservar ciertos valores.

La démocratie en Amérique es el resultado de una detenida reflexión sobre la igualdad. “Los hombres tienen una pasión ardiente, insaciable, eterna, invencible por la igualdad. La sociedad evoluciona necesariamente hacia la igualdad”. Con base en estas ideas, considera que la importancia de la Revolución francesa deriva de la energía igualitaria que caracterizó a dicho movimiento y que hizo posible la destrucción de la jerarquía aristocrática tradicional y el que se sentaran las bases sobre las cuales se habrían de construir las democracias representativas.

De aquí que el tema central de su obra gire en torno a la forma en como se puede conciliar la igualdad y la libertad, y configurar, al mismo tiempo, un régimen democrático sin caer en la anarquía o en el despotismo.

Las explicaciones que proporciona sobre el Estado federal parten de la afirmación de que cuando se quiere hablar de las leyes políticas de los Estados Unidos, se debe comenzar siempre por el dogma de la soberanía del pueblo. “En Norteamérica, este principio es reconocido por las costumbres y proclamado por las leyes”.

Tocqueville considera que en el Estado federal se trata de compartir la soberanía de tal suerte que los diversos estados que forman la Unión continúan siendo soberanos en lo que se refiere a su régimen interior, pero se encuentran subordinados a la Federación, que es soberana en cuanto concierne a la nación entera. En consecuencia, la soberanía es compartida por la Unión y por cada uno de los estados que la integran. De aquí que se denomine a esta tesis “de la cosoberanía”.¹

En este estado de cosas y con estas ideas prevalecientes, unos años más tarde John Caldwell Calhoun² puso en entredicho la existencia del Estado federal, así como la explicación formulada por Tocqueville en torno a la cosoberanía, ya que si con apego al pensamiento de Rousseau la soberanía es una e indivisible, toda vez que es la expresión de la voluntad general, dentro de un Estado formado por varios estados no puede pertenecer simultáneamente al Estado central y a los estados miembros; o bien cada uno de los estados es soberano, y en tal caso se estará en presencia de una forma de organización política ya conocida y que es la Confederación de estados, o bien la soberanía corresponde al Estado central y en tal caso se estará en presencia de otra forma de organización política también conocida, y que es la de un Estado unitario. Calhoun concluía que tan sólo existían estas alternativas, que no podía haber término medio alguno y que, en consecuencia, el llamado Estado federal tenía que responder a una de estas dos realidades.

Con base en este planteamiento, Calhoun sostuvo que la Convención de Filadelfia de 1787 configuró una Confederación de estados en la que cada uno de los estados miembros conserva su soberanía, y consecuentemente

¹ Consúltese a Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

² En 1817, Calhoun desempeñó el cargo de secretario de Guerra en el gabinete de Monroe. En 1828 fue elegido vicepresidente de los Estados Unidos. En 1832 renunció al puesto de vicepresidente y más tarde fue electo senador y durante el desempeño de este encargo expresó la filosofía de los “derechos de los Estados”, en la que defiende los intereses de los estados esclavistas del sur. Después de desempeñar algunos cargos administrativos volvió al Senado, cargo que desempeñó hasta su muerte.

su derecho para secesionarse de la misma cuando ésta no satisfaga sus intereses. Con apoyo en esta tesis, los estados del sur se propusieron abandonar la Confederación creada por la Convención de Filadelfia en 1787, así como crear una nueva Confederación con los estados del sur, y al efecto organizaron al ejército confederado, que les proporcionó el brazo armado en el que apoyaron sus pretensiones durante la llamada Guerra de Secesión.

Calhoun formuló la doctrina de los “derechos de los estados” con motivo de la aprobación de las actas tarifarias de 1832, que resultaban desventajosas para el sur agrícola y ventajosas para el norte industrializado. Calhoun cuestionó la facultad del Congreso para aprobar estas leyes, y en su ensayo, *La exposición de Carolina del Sur*, alegó que la Constitución había formalizado un pacto entre estados soberanos, por medio del cual cada delegado ante el gobierno central tenía poderes limitados. Los actos aprobados fuera del alcance del poder de un delegado podían ser anulados por el estado, que en caso de que lo considerara pertinente, podía optar por secesionarse de la Unión. Al año siguiente, en 1833, tuvo lugar el histórico debate entre Webster y Calhoun en la llamada Cuenta de Fuerza, y en el cual Webster defendió el principio federal, en tanto que Calhoun defendió la soberanía de los estados.

Años más tarde se creó el Partido Republicano, cuyo programa político se pronunciaba por la prohibición de la esclavitud en todos los estados; irrumpió en la escena política Lincoln, quien, basándose en la naturaleza misma del federalismo, consideraba que el problema de la esclavitud concernía no sólo a los habitantes de los estados afectados, sino a los habitantes de todos los estados que conforman a los Estados Unidos.

La nominación de Lincoln como candidato a la presidencia por el Partido Republicano dio como resultado que comenzaran a manifestarse las tendencias separatistas, hasta que el 8 de febrero de 1861 se formaron los Estados Confederados de América, lo cual no impidió que Lincoln fuera electo presidente, y que con este cargo se negara a reconocer la separación de los estados confederados.

Se inicia la Guerra de Secesión y durante la misma, Lincoln emite la proclama de Emancipación (1863), a través de la cual se puso en libertad a los esclavos y se les invitó a unirse a las fuerzas de la Unión. Se suceden el triunfo de la Unión, la reelección de Lincoln en 1864, la decimotercera enmienda, que abolió la esclavitud en 1865, la promulgación de la Ley de Derechos Civiles en abril de 1866 y, tiempo más tarde y con el fin de afianzar

los derechos políticos de la población negra, el Congreso aprobó la decimoquinta enmienda, que en 1870 fue ratificada por las legislaturas estatales, y de conformidad con la cual el derecho al sufragio de los ciudadanos no puede ser negado ni restringido por la Unión ni por ninguno de los estados por razones de raza, color o previa condición de servidumbre.

Sin lugar a dudas el triunfo de Lincoln significó la consolidación del Estado federal, pero al margen de ello cabría preguntarse cómo es posible que siendo la soberanía una e indivisible en un Estado federal puedan compartir la soberanía la Federación y las entidades federativas.

En este punto resulta oportuno recordar que al decir de Rousseau, la soberanía tiene como notas esencialísimas el ser una (por ser la expresión de la voluntad general), el ser indivisible (porque si la voluntad general se divide deja de serlo), el ser inalienable (porque el derecho del pueblo a autodeterminarse no es un derecho que esté en el comercio), el ser indelegable, porque la titularidad de la soberanía le corresponde al pueblo y sólo a él, y el ser imprescriptible (porque este derecho no se pierde por la falta de ejercicio a través del tiempo).

La tesis de Tocqueville resulta apropiada para explicar la naturaleza del Estado federal si se parte de la consideración de que se debe distinguir entre el titular de la soberanía, y el sujeto de la soberanía; el titular de la soberanía, desde Bodino hasta nuestros días, es aquella entidad que tiene la fuerza o la autoridad suficiente para decidir la forma de existencia política de la sociedad y en la que reside la potestad suprema de decir la ley, entidad que para el pensamiento democrático no puede ser otra que el pueblo; en cambio, el sujeto de la soberanía lo es la comunidad jurídicamente organizada y políticamente unificada, es decir, el Estado. En este orden de ideas, se puede decir que la división de la soberanía, a que alude Tocqueville, no es de la titularidad de la soberanía, puesto que ésta es una e indivisible, pero que nada se opone a que se delegue su ejercicio y que éste se pueda dividir entre los poderes constituidos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y dentro de éstos, entre poderes de la Federación y de las entidades federativas.

Con apego a estas ideas se debe entender lo dispuesto en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución federal mexicana, en los que se alude tanto al titular de la soberanía como al sujeto de la soberanía.

En el artículo 39 se precisa “que la soberanía nacional reside original y esencialmente en el pueblo, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable

derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Como se puede apreciar, en este artículo se consagra el principio de que la titularidad de la soberanía le corresponde al pueblo; la soberanía es nacional porque el derecho que tiene un pueblo para autoorganizarse es un derecho que han tenido las generaciones pasadas, que tienen las generaciones presentes y que tendrán las generaciones futuras, pero siempre se actualizará a través de la generación actuante.

En cambio, en los artículos 40 y 41 constitucionales se hace referencia no al titular de la soberanía, sino al sujeto de la soberanía que, como ya se explicó, es la comunidad jurídicamente organizada y políticamente unificada, es decir, el Estado. En efecto, en el artículo 40 constitucional se precisa que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Con base en estas explicaciones también resulta claro lo dispuesto en el primer párrafo de nuestro artículo 41 constitucional, que dispone que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en este artículo, la titularidad de la soberanía le corresponde al pueblo, el cual la ejerce a través de los órganos de poder por él creados, los cuales sólo podrán actuar dentro de los límites que la propia Constitución les confiere, y con apego al principio de distribución de competencias establecido por el artículo 124 constitucional.

Otra aportación significativa para entender la naturaleza del Estado federal, es la explicación proporcionada por Mouskheli, quien para describir este tipo de organización política parte del hecho de que el Estado federal se presenta como un Estado descentralizado con un gobierno doble, lo que le permite conciliar dos tendencias; por una parte, el imperativo de construir un Estado poderoso que pueda actuar con eficacia en el campo internacional y, por otra, la necesidad de garantizar a sus partes integrantes, es decir, a las comunidades públicas internas llamadas estados, la conservación de sus particularidades locales.

Mouskheli concibe al Estado federal como un Estado integrado por colectividades públicas gobernadas por la federación en los asuntos de carácter general o nacional, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose, de este modo, de todas las demás comunidades públicas internas.³

La autonomía constitucional de los estados se concretiza en el derecho que tienen de darse una Constitución local y modificarla según quieran. El segundo elemento, es decir, la participación de los estados en la integración de la voluntad federal, se concretiza a través de su participación en el órgano encargado de revisar la Constitución, ya que ésta es la ley que recoge y precisa los límites y contornos del pacto federal.

Se ha dicho que el Estado federal presenta el mayor grado de descentralización compatible con una comunidad jurídica constituida por el derecho nacional y un grado de centralización que ya no es compatible con una comunidad jurídica fundada en el derecho internacional. Con base en las consideraciones que se han hecho valer, se puede decir que el Estado federal viene a significarse por ser la descentralización política por excelencia.

En este punto resulta oportuno señalar que no se debe confundir la descentralización política —propia y característica del Estado federal—, con la descentralización administrativa, que se puede dar tanto en un Estado federal como en un Estado centralista, y la cual puede ser por servicios o por región.

La descentralización por servicios se integra con organismos que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, y a los que se responsabiliza de una actividad específica de interés público, como en el caso de la Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos y el Instituto Mexicano del Seguro Social. La descentralización por región se integra con organismos creados para atender y satisfacer las necesidades públicas de una determinada demarcación territorial, como puede ser un estado, un departamento o un municipio.

En este estado de cosas, y con objeto de contar con todos los elementos necesarios para clarificar de manera integral la naturaleza del Estado federal, es conveniente agregar a las explicaciones de Tocqueville y Moskheli, la explicación que formula Hans Kelsen. Considera el autor de la *Teoría pura del derecho*, que los fenómenos jurídicos se deben explicar sirviéndose tan sólo de elementos jurídicos, y a partir de este planteamiento conside-

³ Mouskheli, M., *Teoría jurídica del Estado federal*, México, Aguilar, 1934, p. 319.

ra que el Estado es una persona jurídica, y como tal es un centro de imputación de derechos y obligaciones, y con objeto de diferenciar al Estado de las demás personas morales, sostiene que el Estado es la personificación del ordenamiento jurídico, que el Estado es el poder coactivo del derecho, afirmación que constituye la tesis central de su teoría general del derecho y del Estado.

Con base en este planteamiento, Kelsen considera que para entender la naturaleza del Estado federal debe partirse del reconocimiento de que el orden jurídico de un Estado federal se compone de normas válidas para toda la población y aplicables en todo el territorio, y a las que se denomina normas federales y normas válidas sólo para determinados núcleos de población, y sólo aplicables en ciertas porciones del territorio y a las que se denomina normas locales. Las normas federales en su conjunto forman un orden jurídico parcial que configuran una comunidad jurídica parcial que recibe el nombre de federación.

Cada grupo de normas locales forman ordenamientos jurídicos parciales que configuran sendas comunidades jurídicas parciales llamadas estados. Con apoyo en este planteamiento, el Estado federal es la comunidad jurídica total de la que se desprenden mediante descentralización, varios ordenamientos jurídicos parciales: el de la Federación y el de los estados, integrándose, en consecuencia, por la Federación, que es una comunidad jurídica parcial y las entidades federativas que forman una variedad de comunidades jurídicas parciales.

La Constitución del Estado federal, que es la comunidad jurídica total,⁴ es simultáneamente Constitución de la Federación, de las entidades federativas y del Distrito Federal, cada una de las cuales configura una comunidad jurídica parcial.

Por su parte, los estados miembros, comunidades jurídicas parciales, descansan en la propia Constitución federal y en la Constitución local respectiva de cada uno de ellos.

En este orden de ideas, es oportuno precisar que de la naturaleza misma del Estado federal se desprende la existencia de órganos que no forman parte ni de la Federación ni de las entidades federativas, sino que son órganos del Estado federal, como es el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando actúa en calidad de intérprete supremo de la Constitución, así como del Poder Reformador de la Constitución, toda vez que ésta

⁴ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, 1949, p. 334.

es la ley que contiene el pacto federal, y por lo mismo, dicho órgano no puede formar parte ni de la Federación ni de las entidades federativas.

Una vez esclarecida la naturaleza del Estado federal, conviene precisar que cuando un estado se organiza en forma federal adopta una descentralización política y jurídica que favorece un clima de libertad dentro del cual se busca conciliar unidad y diversidad. Este propósito puede presentar dos modalidades: o bien donde preexiste la unidad se procura garantizar cierta diversidad, o bien donde preexiste cierta diversidad se pretende alcanzar cierta unidad. Por lo tanto, la adopción de una Constitución federal puede obedecer:

- a) Al deseo de varios estados soberanos e independientes de establecer una unión fuerte,⁵ tal y como aconteció en 1789, cuando las trece ex colonias inglesas, poco satisfechas con el funcionamiento de la Confederación de 1778, optaron por federalizarse; lo mismo sucedió en Suiza, que en 1848 conservando el nombre de Confederación se convirtió en un Estado federal.
- b) Al deseo de un estado unitario de favorecer la participación de las comunidades públicas internas en el ejercicio del poder supremo, tal y como sucedió en México y en Canadá.

Por último, se puede decir que el siglo XXI tiene un color federalista, ya que en el presente diversos acontecimientos ponen de manifiesto la importancia, relevancia y trascendencia que ha adquirido el federalismo, y anuncian que éste acusará un notable desarrollo; pero asimismo existen experiencias que ilustran de manera elocuente cómo los regímenes federales inconsistentes pueden dar lugar a fenómenos balcanizadores desintegradores; consecuentemente, la idea federalista, ya sea en forma positiva o negativa, estará presente en los procesos de definición política del siglo XXI.

Ejemplo de lo primero es el Tratado de Maastrich, que en los términos propuestos dará lugar a la configuración de un Estado federal europeo, en el que se concilien, en un marco de libertad, la unidad y la diversidad.

Ejemplo de lo segundo son las experiencias del antiguo Estado federalista de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y del Estado federal

⁵ Sobre este punto consúltese a Durand, Charles y Wheare, K., *Las Constituciones modernas*, Barcelona, Nueva Colección Labor, 1971.

yugoslavo, que por no haber consolidado su régimen federal han dado lugar a movimientos pulverizadores que marchan a contrapelo de la historia.

II. GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

A partir de la consideración de que la Constitución de la República contiene el programa de gobierno que trasciende sexenios, es necesario analizar los contornos fundamentales de nuestro sistema federal, y de esta suerte estar en condiciones de proponer algunas medidas para consolidar y modernizar nuestro federalismo, propósito que ha sido, es y seguirá siendo una idea fuerza en nuestra historia constitucional.

Con este fin, resulta pertinente recordar que en nuestro medio siempre se ha entendido que la esencia del federalismo radica en que las partes integrantes de la nación se deben gobernar por sí mismas en todo y cuanto concierne a su régimen interior, en tanto que son gobernadas por la Federación en todo cuanto concierne al interés nacional; es por ello que se afirma que lo característico de todo régimen federal radica en que promueve la unidad dentro de la diversidad.

En efecto, desde principios del siglo XIX el grupo liberal se empeñó en hacer de México una nación moderna. Con este fin se pronunció por que se estructurara al país en forma federal, ya que consideraban que de esta forma se propiciaría una descentralización política y jurídica favorable a la libertad, en tanto que el pasado colonial y la experiencia iturbidista habían evidenciado, como lo expresó en su oportunidad Miguel Ramos Arizpe, que el centralismo en nuestro medio había conducido a la omnipotencia, al despotismo y a la arbitrariedad.

Las ideas que sostenía el grupo federal encontraban su fundamentación teórica en la obra de Prisciliano Sánchez, *El pacto federal de Anáhuac*, en la que se aclaraba que

...dentro del Sistema Federal, las provincias no se separan para ser otras tantas naciones independientes en lo absoluto, sino que respecto a su gobierno interior se han pronunciado Estados soberanos, porque quieren ejercer éste sin subordinación a otra autoridad. Se independizan mutuamente para administrarse y regirse por sí mismas, puesto que nadie mejor que ellas pueden hacerlo con mayor interés, con mayor acierto, y para esto tiene un derecho incontestable, así como lo tiene cada ciudadano para ser señor de su casa y sistematizar su régimen doméstico como mejor le acomode.

Pero, sin embargo, ellas aseguran que quieren permanecer siempre como partes integrantes del gran todo de la nación de que son miembros, unidas por el vínculo indisoluble de la Federación, bajo una autoridad central que dirija la fuerza en masa, tanto para asegurar a todas y cada una de las agresiones extranjeras como para garantizar su independencia recíproca.

En este orden de ideas, y a efecto de precisar los principios básicos del federalismo, Prisciliano Sánchez puntualizó que en un Estado federal, cada entidad federativa debía proceder a

...darse la Constitución y leyes peculiares que sean más conformes a su localidad, costumbres y demás circunstancias; pero nunca deberán traspasar los límites de su objeto interior, quedando en todo sujeto a las Leyes de la Federación, y sus consecuencias prevenidas y consagradas en la Constitución general.

En el terreno de los hechos, la atmósfera política que campeaba en el interior del país después del golpe de Estado iturbidista fue claramente sintetizada por el entonces jefe político de Guadalajara, general Luis Quintanar, cuando al fundar las disposiciones del Plan Provisional para el Estado Libre de Jalisco expresó:

...desconocido el Congreso General, México carece de gobierno central y la nación se encuentra en “estado natural”, por ese hecho, las diputaciones provinciales electas popularmente son las únicas con existencia legal y poder autorizado para señalar el camino a seguir... y ellas han señalado la senda federada interpretando el sentir popular.

De aquí que se pueda afirmar, con Reyes Heróles,⁶ que en 1824 las realidades ya se habían inclinado por el federalismo, pues antes de que el constituyente tomara alguna determinación, doce provincias de una y otra forma se habían pronunciado por el sistema federal. O el Congreso Constitucional sancionaba este hecho o exponía al país a la disgregación. El federalismo era el medio de unir lo desunido. De no haberse adoptado la decisión fede-

⁶ Reyes Heróles, Jesús, “Discurso pronunciado en la ceremonia conmemorativa del CL Aniversario de la Suscripción de la Constitución Federal de 1824. En el año de la República Federal y del Senado 4 de octubre de 1974”, en *Discursos Políticos*, México, PRI-Comisión Nacional Electoral, 1975.

ral, México se habría balcanizado, varios países se hubieran desgajado del tronco común: “El federalismo nos era connatural; realidades e ideas nos impulsaban a ser federales, y si el sistema federal no hubiera existido, seguramente lo habríamos tenido que inventar”.

Así, con el propósito de dar respuesta a las inquietudes que en el mismo sentido que Jalisco hicieron valer otras provincias, los miembros de la Comisión de Constitución del Constituyente de 1824 precisaron que consideraban como su primer deber allegarle al Congreso Constituyente

...un punto cierto de unión a las provincias, un norte seguro al gobierno federal, comunicándole al mismo tiempo toda la autoridad y energía necesarias para asegurar la independencia nacional y consolidar la libertad... y a los pueblos una garantía natural y por eso la más firme del uso de sus imprescriptibles derechos, usurpados por tres siglos y rescatados por una guerra de trece años.

Con este fin sometieron a consideración del Congreso Constituyente un proyecto de Acta Constitutiva, que en su artículo 5o. sentó las bases del sistema federal, y más tarde, siguiendo los lineamientos del Acta Constitutiva, y en concordancia con la realidad política que vivía el país, el Congreso Constituyente estructuró al Estado mexicano en forma republicana, democrática, representativa y federal, siendo éste, en consecuencia, el mérito principal de la Constitución de 1824, ya que con ello se creó una atmósfera propicia para que el pensamiento liberal mexicano pudiera desenvolverse por todos los rincones del edificio social.

Con el propósito de evitar que las provincias se dieran Constituciones locales contrarias a la Constitución general, se dispuso en el artículo 31, que las Constituciones de los estados no podían oponerse de modo alguno al Acta Constitutiva, ni a los que estableciera la Constitución general; y a efecto de evitar que por desconocimiento se pudiera incurrir en error, se precisó que no podrían aprobarse antes de que se sancionara, circulara y publicara la Constitución federal.

Con Jesús Reyes Heróles se puede decir que

...los hombres que forjaron la Constitución de 1824, tenían una sólida formación política, no sólo en cuanto a su modo de pensar sino también desde el punto de la estrategia a seguir. Sabían que no es posible todo de un golpe, que hay que sembrar ciertas ideas, ciertos principios y luchar más tarde por ir consiguiendo otros; por ir ampliando las ideas.

La independencia de México dio paso a un siglo colmado de luchas intestinas. Los problemas sociales y económicos a que se enfrentaba la naciente República se vieron agudizados por la lucha de los grupos políticos y el poderío creciente del ejército, todo lo cual hizo posible que las fuerzas conservadoras se adueñaran del poder y expidieran dos Constituciones centralistas: las Siete Leyes de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843.

Este periodo de nuestra historia tiene muchas páginas negras, que, como acertadamente señala Cosío Villegas, quisiéramos borrar, muchas de las cuales tuvieron como principal protagonista al general Santa Anna, quien ocupó por vez primera la Presidencia de la República del 16 de mayo al 10 de junio de 1833, para con posterioridad asumir en diez ocasiones más, y por breves periodos de tiempo, la titularidad de la Presidencia de la República, ejerciendo por última vez el poder del 20 de abril de 1853 al 9 de agosto de 1855. Durante los gobiernos en que Santa Anna preside, pero no gobierna, Valentín Gómez Farías y José María Luis Mora adoptaron diversas medidas que en su conjunto configuraron la llamada Prereforma.

Los conservadores, descontentos con las reformas emprendidas por Gómez Farías, le solicitaron al general Santa Anna que eliminara al grupo liberal del control político del país, y para lo cual el general promovió el cambio de la forma de organización política federalista por una centralista. Con este fin, se dieron a conocer las Bases para la Nueva Constitución, a través de las cuales se delineaba el perfil del régimen centralista, en el que los gobiernos estatales dejaban de ser autónomos para convertirse en departamentos sujetos al gobierno central.

El cambio de organización política sirvió de pretexto para que Texas, argumentando su oposición a la forma de gobierno centralista, declarara su independencia, lo que a su vez fue el detonador de la guerra que más tarde sostendría nuestro país con los Estados Unidos, y a consecuencia de la cual se perdió más de la mitad del territorio nacional.

Zacatecas, al igual que otros estados, se opuso al proyecto de gobierno centralista y levantó un ejército que puso a las órdenes de Francisco García Salinas, al cual el general Santa Anna salió a combatir, y después de derrotarlo le impuso severas sanciones al estado zacatecano.

También durante este periodo las autoridades del estado de Yucatán, que en ese entonces comprendía a los actuales estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo, desconocieron a las autoridades centrales hasta en tanto no se restableciera en la República el régimen federal.

Toda vez que la Constitución de 1843, llamada las Bases Orgánicas, confirmó la organización centralista adoptada por la Constitución de 1836, esta atmósfera convulsa e inestable se proyectó hasta 1847, cuando se promulgó el Acta Constitutiva y de Reformas, que restableció la vigencia de la Constitución de 1824 y con ello la organización federalista de la República mexicana.

III. EL FEDERALISMO EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO HA SIDO UNA “IDEA-FUERZA” QUE EN EL PRESENTE SE REQUIERE MATERIALIZAR

En virtud de que el principio federativo delineado por las Constituciones de 1824 y 1847 fue ratificado y confirmado por las Constituciones de 1857 y 1917, se puede afirmar que una de las “ideas-fuerza” de nuestra historia constitucional ha sido, es y seguirá siendo la consolidación de nuestro sistema federal.

Sin embargo, en contra de este propósito en la práctica ha operado un proceso centralizador en el terreno administrativo, proceso que se ha dado tanto de la Federación respecto de los estados, como de los estados con relación a los municipios.

El proceso ha sido tal, que en el presente se está generando un consenso en el sentido de que dicho proceso centralizador ha entrado en la etapa no sólo de los rendimientos decrecientes, sino de los rendimientos negativos y, por lo mismo, voces autorizadas han insistido en la necesidad de vigorizar y fortalecer las bases fundamentales del Estado federal.

En mi opinión, el fortalecimiento del pacto federal reclama, en primer término, que las autoridades federales no contemplen con desdén los intereses de las entidades federativas, sino que, por el contrario, deben tener presente en todo tiempo que las autoridades estatales y municipales son autoridades supremas dentro de sus respectivas órbitas competenciales.

Al respecto, resulta pertinente precisar que muchas desviaciones de nuestro federalismo encuentran su origen en el hecho de que frecuentemente se explica al régimen federal como integrado por niveles de gobierno, lo que determina que se le entienda en forma piramidal, y que como resultado de ello se coloque al gobierno federal en la parte superior, al de los estados en la parte intermedia y a los gobiernos municipales en la parte inferior.

Sin embargo, esta explicación choca con la naturaleza del sistema federal, ya que éste se integra con órbitas competenciales concéntricas y de conformidad con las cuales las autoridades federales, las estatales y las municipales son autoridades supremas dentro de sus respectivas órbitas competenciales. Con apego a este planteamiento, se puede decir que la esencia del federalismo estriba en que no existen rincones, ya que entre más fuertes sean sus partes, más vigorosa será la unidad.

Es por ello que las reglas esenciales de un Estado federal son las que regulan la distribución de competencias entre los poderes de la Federación, de los estados y de los municipios, las relaciones entre esos órganos, su composición y reclutamiento, todas las cuales se encuentran establecidas en la Constitución federal, que es por lo mismo la ley en la que se precisan los contornos del pacto federal.

Con base en estas consideraciones, se puede decir que de la naturaleza misma del Estado federal deriva el principio de supremacía constitucional sobre los poderes constituidos, ya sean de la Federación, de los estados o de los municipios.

También la concretización y consolidación del régimen federal requiere que en respuesta a una de las aspiraciones más sentidas por los habitantes de las entidades federativas se aliente el establecimiento de polos de desarrollo a lo largo y a lo ancho de todo el territorio nacional y se fortalezca, asimismo, la participación de los gobiernos estatales y municipales en los programas de desarrollo regional, tareas en las cuales las autoridades locales, con una adecuada formación federativa, deben vigilar que en todo tiempo se respeten los derechos de sus respectivas entidades.

Con el mismo propósito se deben vigorizar los procesos de descentralización administrativa del gobierno federal, toda vez que éstos robustecen los procesos de descentralización política, que es la esencia del federalismo.

Así, a efecto de inocular, a través de la descentralización administrativa, un nuevo estilo de practicar el federalismo, se considera necesario confiar a los cuadros locales la aplicación de las leyes federales cuya formulación le corresponde al Congreso de la Unión.

En este orden de ideas, también se debe alentar el sistema delegacional del gobierno federal, confiriéndoles a las autoridades delegacionales mayor poder de decisión, pero también aclarándoles que no deben usar este poder con actitudes soberbias frente a los gobiernos estatales y municipales, sino que deben actuar con espíritu federalista.

Entre los campos más propicios para acentuar el proceso descentralizador figuran diversas entidades paraestatales que integran el área de bienestar social: educación, salud, alimentación y vivienda, así como diversos organismos relacionados con la hacienda pública y la justicia federal.

Por otra parte, voces autorizadas han señalado la necesidad de continuar descentralizando la ubicación de aquellas entidades del sector paraestatal, ya sean organismos descentralizados, fondos, fideicomisos y comisiones que por la naturaleza de sus funciones o por el campo en el que ubica su acción pueden trasladarse a diversas entidades federativas en un sistema gradual, calendarizado, participativo y ordenado.

Finalmente, con el propósito de favorecer que todos seamos gestores del fortalecimiento de nuestro federalismo, se requiere que las diversas instituciones educativas estimulen el reconocimiento respecto a la manera como cada entidad federativa ha contribuido a la forma de ser nacional, así como que se conozca, aprecie y respete la singularidad de cada una de las entidades federativas.

Pero el propósito de alcanzar la unidad en la diversidad, objetivo medular del sistema federal, también requiere promover que los habitantes de cada entidad federativa no sólo conozcan la historia nacional y la historia de su localidad, sino que asimismo tengan una idea clara sobre la forma de ser de las demás entidades constitutivas de la Federación mexicana y de esta forma evitar que nuestra realidad federal sea la suma de 32 ínsulas estatales y sentar las bases para que todo mexicano, con independencia de su lugar de origen, considere como propio lo que ocurra en cualquier lugar de la República federativa.