

CONFERENCIA SOBRE EL FEDERALISMO MEXICANO

Doctor Ignacio Burgoa Orihuela

En el poco tiempo que significa el límite de treinta minutos, trataré de dar algunos puntos de vista a los señores constitucionalistas españoles, acerca del federalismo en México a través de sus rasgos, notas o atributos primordiales. Desde luego, debemos recordar que México nació como estado independiente, libre, soberano en el concierto internacional, en la Constitución federal de 1824. Esta constitución indiscutiblemente se inspiró en la Constitución Americana de 1787. Nuestros constituyentes de 1823 a 1824 tuvieron como modelo a la Constitución de los Estados Unidos, en inclusive los progresos que en el orden económico, sobre todo de expansión territorial se habían observado en la historia de aquel país, se atribuyeron, quizá con razón, quizá sin ella, a su régimen constitucional. Se ha dicho por parte de los enemigos de esta forma de Estado, por los transnochados partidarios del centralismo, que el federalismo en México fue una imitación extra lógica del sistema federal norteamericano; que nuestros constituyentes de 1823 a 1824 copiaron servilmente el sistema constitucional de los Estados Unidos, específicamente su régimen federal. Sin embargo, los impugnadores del federalismo no tienen razón; jamás la han tenido. Es verdad que el federalismo en México no surgió como un fenómeno natural y espontáneo, como se creó en los Estados Unidos de América; pero sí hay factores de carácter jurídico, de carácter geográfico, de carácter cultural, de carácter económico, para que nuestros constituyentes, los autores de la Constitución Federal del 24, lo hubiesen adoptado.

Debemos recordar cuál fue entre nosotros la gestación del régimen o sistema federal, independientemente de que varios principios del sistema constitucional federal de los Estados Unidos los hayamos adoptado desde nuestra Constitución de octubre de 1824.

El federalismo en México encuentra su origen, su elemento de gestación nada menos que en la constitución gaditana de 1812. Recor-

demos que en las Cortes de Cádiz estaban representadas las diversas provincias de ultramar, entre ellas las que integraron el régimen más importante del sistema colonial español, que era la Nueva España; Don José María Couto y Bea y fundamentalmente Don Miguel Ramos Arizpe llevaron la representación de las provincias de Oriente nada menos que a esa importante Asamblea Constituyente de 1812. Pugnaron, en medio de debates muy apasionados, por la autonomía de las provincias a través de sus órganos genuinos, o sea, auténticamente representativos que entonces eran, como todos sabemos, sus respectivas diputaciones. Al aprobarse la constitución española de 12, la tendencia federalista cobró auge. Recordemos que en 1813 dicha constitución se juró solemnemente en la Plaza Mayor o Plaza de Armas de la ciudad de México, a la que ya había dado el título de Ciudad de los Palacios el inolvidable Alejandro Von Humboldt. Recordemos también que la constitución de 12 alentó la autonomía de las provincias, pero que, desgraciadamente, todos los esfuerzos, todos los intentos, todas las tendencias que se desarrollaron con apoyo en ella para reestructurar a México, una vez lograda la independencia dentro de un régimen federal fracasaron porque Fernando VII abjuró la Constitución de 12, abjuración que tuvo repercusión en la Nueva España. Consiguientemente dichos esfuerzos, intentos o propósitos no pudieron seguir adelante. Si evocamos uno de los preceptos importantes de la constitución gaditana, que si mal no recuerdo es el 355 que habla del gobierno interior de las provincias, encontramos el principio de autonomía provinciana, autonomía en las tres funciones clásicas en que se desenvuelve el poder público del Estado: autonomía legislativa y autonomía administrativa y política. Esa era la estructura autonómica, por así decirlo, que estableció para las provincias integrantes de todos los dominios de ultramar del estado constitucional español, la ley fundamental del 12 de marzo de 1812. La autonomía de las provincias, el régimen de facultades con que se investió a sus órganos genuinos, que eran sus diputaciones, se reiteran en dos documentos posteriores nuestros, mexicanos. Me refiero a los Elementos Constitucionales de uno de nuestros próceres insurgentes que fue Don Ignacio López Rayón. Posteriormente, en una hermosa constitución que reflejó la ideología insurgente, que fue la Constitución de 14 de octubre de 1814 votada y sancionada por el Congreso de Chilpancingo en una pequeñísima población llamada Apatzingán. Sobreviene la consumación de nuestra independencia por la entrada del Ejército Trigarante el 27 de septiembre de 1821

a la ciudad de México. Éramos teóricamente un pueblo independiente, pero no habíamos adoptado todavía ninguna forma jurídica-política, no teníamos ninguna constitución, no había estado mexicano. No voy a hacer relación de algunos detalles, de algunos hechos históricos, en torno a la consumación de la independencia y a los fenómenos subsecuentes porque, desafortunadamente, no dispongo del tiempo suficiente. Lo cierto es que el consumidor de nuestra independencia fue Agustín Iturbide, quien aprovechó el Plan de Iguala, que expidió en esta población precisamente, para establecer en la América septentrional, en México, un régimen imperial haciéndose coronar solemnemente como emperador a través de una declaración del Congreso, si mal no recuerdo de mayo de 1822. Presionado por la soldadesca al mando de un sargento llamado "Pío Marcha". Este efímero imperio de Iturbide duró muy poco. Al disolver el Congreso, integrado por personajes de tendencias contrarias al régimen imperial y al régimen monárquico, los enemigos de Iturbide se levantaron en armas en el Plan de Casamata.

Yo me permito recomendar a los señores constitucionalistas españoles el importante libro que contiene una profunda y extensa investigación histórica acerca del origen de nuestro federalismo, de una investigadora, por cierto norteamericana, Nettie Lee Benson, titulado *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*. Lo cierto es que en la constitución española de 12 y en los dos documentos insurgentes a que me he referido, encontramos el germen del federalismo a través del reconocimiento de una especie de autonomía de las provincias en que entonces se dividía la Nueva España a través de su órgano auténtico o genuinamente representativo como era la diputación provincial.

En el segundo Congreso Constituyente, que se reunió a la caída de Iturbide o, mejor dicho, cuando Iturbide ya había abandonado el territorio nacional, se planteó esta cuestión toral, la cuestión más importante: ¿Cómo debía reestructurarse al nuevo país, qué forma de estado se debía dar a México: el centralismo, el federalismo? Había dos extraordinarios, muy destacados, inteligentes, apasionados, diputados, partidarios del centralismo. Entre ellos figuró nada menos que Fray Servando Teresa de Mier.

La implantación del federalismo, decían los partidarios del centralismo, implica desunir lo que por trescientos años ha estado unido, dentro del régimen político administrativo de la Nueva España que reconocía como cabeza o autoridad centralizadora al monarca

español. Establecer el federalismo, se decía también, implica el fraccionamiento del territorio que fue de la Nueva España mediante la erección de las provincias, en estados artificiales. Sin embargo, frente a estas tendencias centralistas en el propio Congreso Constituyente destaca el padre del federalismo mexicano, aquel personaje que representó a las Provincias de Oriente en las Cortes españolas de 1812: Don Miguel Ramos Arizpe. Debiéndose citar también como un apasionado federalista a un joven de entonces que contaba escasamente con veinticinco años y que con el tiempo fue el creador de nuestra institución del juicio de amparo, me refiero a Don Manuel Crescencio Rejón que representó en ese congreso a la capitanía de Yucatán.

Entre debates que se suscitaron entre los partidarios del centralismo y del federalismo encontramos razones muy serias para poder haber adoptado una u otra forma de estado. Sin embargo, triunfó la tendencia federalista y en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824 se declaró enfáticamente que México era una federación formada por estados libres y soberanos que habían acordado formular el pacto respectivo que estableció esa forma estatal. El Acta tiene preceptos muy importantes que proclaman lineamientos políticos y jurídicos que debía seguir, obviamente, la Constitución federal que se expidió unos cuantos meses después, el 4 de octubre de 1824. Esta Constitución comprendió a diversos estados porque erigió en estados a las distintas provincias e intendencias. Me voy a permitir apuntar aquí algunos de ellos para que podamos determinar cuáles fueron las primeras provincias que por virtud de la Constitución de 1824 y de su documento inmediatamente anterior que fue el Acta de la Federación Mexicana, se convirtieron en estados. La Nueva España, cuando se realizó nuestra independencia, estaba dividida en reinos, en gobernaciones y provincias, de acuerdo con la Ley de Intendentes de 1786 expedida por ese gran rey de ideas avanzadas, liberal, progresista que fue Carlos III. Esa ley establecía las siguientes intendencias: México, Puebla, Veracruz, Mérida, Antequera de Oaxaca, Valladolid de Michoacán, Santa Fé de Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, que después tomó el nombre de estado de Jalisco, Zacatecas, Durango, Sonora y las Provincias Internas de Oriente y Coahuila. Estas eran las intendencias cuando se expidió la Constitución de 1824. Una de las provincias que con más ahínco, con más insistencia proclamó la tendencia federalista y la adopción para México del régimen federal,

fue nada menos que la provincia de Guadalajara, que envió al Congreso una comunicación emanada desde su congreso local en la que se declaraba “Estado libre y soberano de Jalisco”. A esta declaración siguieron las declaraciones de otras provincias que ya se autotitularon “estados libres y soberanos” y estos hechos acontecieron con antelación a la expedición del Acta constitutiva de la federación mexicana de 31 de enero de 1824. Veán ustedes, por estos acontecimientos históricos tan brevemente expuestos en forma tan deshilvanada, cómo ya el germen federalista tenía un caldo político, un clima propicio para implantarse en los dos documentos constitucionales mencionados.

La Constitución de 24 tuvo una vigencia formal. Se aplicaba y se observaba escasamente en la realidad política de entonces, que no permitía su normalidad, su normal aplicación. Por un golpe parlamentario habido a fines del año de 1835, el Congreso constituido de acuerdo con la Ley fundamental del 24, o sea, como órgano constituido, que debía simplemente convocar a un nuevo Congreso Constituyente, se adjudicó por sí, y ante sí, espuriamente, el título de “Asamblea Constituyente”, y a pretexto de introducir importantes reformas a la Constitución Federal de 24, cambió la forma de estado y expidió, a fines de 1835, las siete leyes Constitucionales que nuestra historia registra con el nombre de Constitución Centralista de 36. Los estados, por este golpe parlamentario, se convirtieron en departamentos y los tribunales federales, en tribunales departamentales. Se siguió conservando al Congreso en su composición bicameral y se estableció, al lado de los tres poderes clásicos del estado, un cuarto poder, verdaderamente monstruoso, no sólo hegemónico sino aplastante e incontrolable compuesto de cinco miembros.

Me refiero al comúnmente conocido “Supremo Poder Conservador”. Este Supremo Poder Conservador parece ser que fue un intento de los constituyentes de 1835 y 1836 para implantar en nuestro país un sistema político de control de la constitución como lo sugirió en Francia el abate Sieyés y que fue adoptado en la Constitución del año VIII que creó el Consulado. Lo cierto es que este Supremo Poder Conservador era un organismo muy curioso: era un cuerpo de control constitucional, pero tenía tales facultades, que implicaba una oligarquía incontrolable, porque los destinos de México, todos absolutamente, estaban en manos de cinco individuos y las decisiones de todos los demás poderes de estado estaban subordinadas a sus deter-

minaciones y decisiones. Este Supremo Poder Conservador creado en la constitución de 36, y del cual no voy a hablar porque ameritaría otra conferencia, fue suprimido en la segunda Constitución centralista que tuvimos, a saber: Las Bases de Organización Política de la República Mexicana, mejor conocida con el nombre de Bases Orgánicas del 43. El carácter espurio de esta segunda constitución centralista es todavía más claro, más notorio, más indudable que el carácter espurio de aquel congreso que realizó el golpe parlamentario en el 35. Los hechos históricos confirman esta afirmación. Un personaje políticamente "fuerte" de la época, Santa Anna, disolvió el Congreso que se iba a reunir y se reunió en 1842. De este Congreso surgieron dos grupos que integraban la comisión que debía elaborar el proyecto constitucional y que estaba compuesta por siete miembros. El grupo mayoritario tenía tendencias centralistas y el grupo minoritario tendencias federalistas. En este grupo minoritario destacó en forma muy relevante nada menos que uno de los más ilustres personajes de nuestra historia jurídica y política, al que el maestro Martínez Bález hizo alusión en su conferencia de hoy en la mañana: el gran jalisciense, el joven jalisciense don Mariano Otero. Los grupos minoritario y mayoritario de la comisión de 42 no se pudieron poner de acuerdo. El Congreso urgía la presentación del proyecto constitucional y ante esta urgencia, ante esa presión congresional, estos dos grupos llegaron a una transacción: elaboraron un proyecto híbrido que fue precedido por una exposición de motivos en la que se hacía el panegírico de la libertad de prensa, como vehículo de difusión cultural, de libertad y de garantía democrática. Como estas ideas, contenidas en dicha exposición no le parecieron al hombre fuerte de entonces que era Su Alteza Serenísima, o sea, Santa Anna, éste se levantó en armas en Huejotzingo, disolvió el Congreso y en su lugar nombró una Junta de Notables que se encargó de expedir la segunda Constitución Centralista. Bajo esta Constitución que no tuvo ninguna vigencia real en nuestro país, se desarrolló una de los más dolorosos episodios de su historia: la guerra que por dignidad declaró a Estados Unidos, ya que gran parte del territorio estaba ocupado por los norteamericanos y como país débil y desintegrado, México fue víctima de la imposición de un tratado: el de Guadalupe Hidalgo de febrero de 1848, por medio del cual tuvimos que ceder al poderoso vecino norteamericano más de la mitad de nuestro territorio. Tuvi- mos que reconocer la anexión de Texas a la Unión Americana. Todos estos acontecimientos, que han sido muy investigados y relatados por

historiadores, por cronistas como Roa Bárcenas, se desarrollan bajo la vigencia teórica de la segunda constitución centralista. La ingenuidad de los hombres públicos de la época atribuyó nuestras desgracias, nuestros desastres, la pérdida de nuestro territorio, a la forma central de Estado, arguyendo que debíamos volver a ser federalistas, pues el centralismo ha sido nocivo para el país y sus libertades, para la democracia y el progreso de México, se propugnó la restauración de la Constitución de 1824 y así, a fines de 1846, en plena lucha contra los Estados Unidos, se reúne en nuestro país, en México, otro Congreso Constituyente, mas en él figuró rutilantemente este joven Mariano Otero. Otero es un personaje respecto del cual podríamos hablar mucho; no lo vamos a hacer por la premura del tiempo. Es un personaje, que como nos recordó el maestro Martínez Báez esta mañana, elaboró "un voto", pero no fue un voto particular: fue un verdadero estudio de derecho constitucional con el proyecto de un documento importantísimo, restaurador de la Constitución del 24, que fue el Acta de Reformas de 1847. Este voto se formuló por don Mariano Otero el 5 de abril de ese año, es una sinopsis, muy bien sistematizada, de los principios fundamentales de derecho constitucional, revelando su autor el profundo conocimiento de toda la problemática social y cultural y económica que aquejaba al México de entonces. Se expide el Acta de Reformas de 47 y volvemos teóricamente al régimen federal. Se readopta, con las modificaciones que la realidad había impuesto, la Constitución Federal del 24, única legítima que había tenido el pueblo de México. Pero ¿qué sucedió en la realidad?; en la realidad sucedió, después de la firma del tratado de Guadalupe Hidalgo del 2 de febrero de 1848, que los hombres fuertes de aquella época se disputaban la silla presidencial para asumir las riendas de los destinos de nuestro país. Por undécima ocasión llegó al Palacio Nacional como presidente de la República don Antonio López de Santa Anna, quien implantó una dictadura en la que borró descaradamente, con todo cinismo, con toda desvergüenza, todo vestigio de régimen jurídico-constitucional en México. Teóricamente éramos un estado federal, teóricamente debíamos regirnos por la Constitución del 24 con las reformas del Acta de 47; teóricamente los gobernados debíamos de gozar de las garantías individuales; teóricamente debíamos gozar del juicio de amparo implantado en ese documento, pero en la práctica Santa Anna se erigió en un dictador, en una especie de sátrapa persa. No voy a detenerme a mencionar todos los decretos, verdaderamente ridículos y risibles, que durante sus es-

casos tres años al frente de los destinos nacionales expidió. Lo cierto es que en Ayutla un grupo de militares distintos de todos aquellos que habían proclamado los pronunciamientos tan desastrosos para nuestro país, se levanta en armas contra el gobierno dictatorial de Santa Anna; se le desconoce como presidente de la República; se desconocen a todas las autoridades, se anulan las medidas administrativas y legislativas y hasta judiciales que se habían tomado bajo su gobierno. Me refiero al Plan de Ayutla, que fue respaldado por la mayoría de los jefes militares del país y que levantó en la entonces muy desdibujada opinión pública mexicana un entusiasmo, cuando menos una esperanza, de que las cosas desastrosas de entonces pudieren mejorar a consecuencia de este Plan. Dos aspectos fundamentales del Plan de Ayutla debemos destacar: primero el derrocamiento violento, cruento, del régimen dictatorial de Santa Anna, y segundo la convocación a un nuevo congreso constituyente en el que se trataría, sobre todo, de la implantación de garantías individuales y de su respeto por parte de todas las autoridades del país. Santa Anna con el pretexto de ir a combatir a los sublevados del Sur, a los ayutlistas, se embarcó en Veracruz, para no regresar sino veinte años después abandonado y olvidado por todos. El presidente provisional de la República, el presidente del Plan de Ayutla, fue primero don Juan Álvarez, posteriormente don Ignacio Comonfort. A fines del año de 1855, en que triunfa el Plan de Ayutla, queda convocado un Congreso Constituyente más, y este Congreso queda instalado en enero del año de 1856. En este congreso figuraron los hombres más puros, más patriotas, más cultos, que tuvo México y que seguramente tendrá en el futuro. Pasarán muchos años para que vuelva a haber en nuestro país un congreso tan importante, tan extraordinario, tan rutilante como el nuestro de 56 y 57, integrado con hombres que escribieron historia, hombres puros por sus ideas, hombres bien intencionados, hombres que amaban a México, hombres que querían que nuestro pueblo al fin tuviese algún cauce para ser feliz algún día. De este congreso surgió la Constitución Federal de 1857. Debo hacer notar, en estas pinceladas históricas, que después del Acta de Reforma del 47, la lucha entre centralistas y federalistas desaparece. El centralismo quedó definitivamente sepultado en nuestra historia. Por eso es que no se planteó en el Congreso Constituyente 56-57 ninguna cuestión sobre la forma de estado. En la conciencia de todos los diputados estaba la idea de que debíamos readoptar la Constitución del 24 o sea, mejor dicho, el régimen federal que ésta implantó. Es

más, antes de que se nombrara la Comisión Redactora del Proyecto Constitucional, surgió esta importante cuestión en el seno del Congreso: un grupo de diputados propuso que no hubiese proyecto de Constitución sino que se tomara a la Constitución del 24 con las reformas introducidas por el Acta de Reformas de 47 como base para la discusión y que a la nueva Constitución se le introdujeran las modificaciones, las adiciones, que la realidad política, económica y social del país requería. Por escaso margen triunfó la idea de que se redactara un nuevo Proyecto Constitucional. Por algunos votos fue rechazada la proposición de que se tuviera a la Constitución del 24 y al Acta de Reformas del 47 como bases, como documentos fundamentales de discusión, pero, repito, en 56-57 ya no surge en la conciencia de los diputados la lucha política entre los partidarios del régimen central y los partidarios del régimen federal. Se implanta, pues, el Estado Federal de nuestra Constitución de 5 de febrero de 1857, que tiene una multitud de principios formales, de declaraciones ideológicas, quizá románticas, ilusas. Que como estrellas han brillado en el firmamento nacional. Aunque nuestra realidad política, social, económica y cultural no haya podido estar entonces a la altura de esos principios, la Constitución del 57 tuvo indiscutiblemente sus críticos. Justo Sierra, el periodista por un lado, y por el otro nada menos que don Emilio Rabasa. Yo quisiera leerles, si no tienen inconveniente, para sintetizar lo que fue entre nosotros el federalismo y el centralismo en el siglo pasado, unas bellísimas palabras del maestro don Jacinto Pallares, que publicó en la *Revista de Jurisprudencia* y que pronunció en el año de 1974 cuando se celebró el medio siglo de la Constitución de 1824. Decía el maestro Pallares:

Acá jamás se ha presentado en la historia parlamentaria, en la historia de las conmociones políticas, en la historia de nuestras continuas revueltas, problema alguno que encarne seriamente conflictos entre los estados, intereses opuestos y luchas por la supremacía de algunos, resistencias sistemáticas al ensanche de la acción del Gobierno Federal. Algunas veces la anarquía, la consiguiente debilidad del poder público ha inspirado, como era natural, ciertas rebeliones y resistencias aisladas de alguno que otro estado; pero esto ha sido no el reflejo de un profundo y tradicional sentimiento de autonomía política, sino simplemente el espíritu de insubordinación, pasando del individuo al guerrillero, del guerrillero al ejército, del ejército al clero, del clero a las agrupaciones políticas llamadas estados. En México

han existido dos partidos nacionales, es decir, brotados de la masa general de la nación, que ha obrado o pretendido obrar a nombre de ésta, a nombre de sus intereses, de su religión, de sus tradiciones generales, no a nombre de los intereses locales de uno o varios estados; y si alguna vez esos partidos han encarnado sus tendencias y sus programas el uno en el centralismo, el otro en el federalismo; si el grito de ¡Viva Su Alteza! ¡Viva el Imperio!, y el de ¡Viva la Federación!, han sintetizado aparentemente los propósitos opuestos de ambas facciones, no son ciertamente los Estados como entidades los que han empuñado el lábaro federal para defender su autonomía y sus fueros históricos o constitucionales, es el pueblo, es la masa general de la nación, es un partido derramado en todo el territorio nacional y extraño en sus luchas a todo espíritu local y de provincialismo, el que se ha agrupado alrededor de esa bandera para cobijar con ella propósitos más serios o tendencias más radicales.

El régimen federativo ha tenido importancia más bien como disolvente de todo despotismo, que como disolvente de despotismo federal; ha sido un factor de libertad nacional y no un factor de autonomías cantonales, el partido progresista se ha encariñado instintivamente con ese sistema, porque él llama a un número de individuos a la vida pública y derrama y distribuye el poder en multitud de fracciones, y no porque tenga la virtud de equilibrar y unir intereses provinciales; el partido del retroceso le ha visto con temor e instintiva antipatía, no por sus propiedades de composición administrativa, sino porque a su amparo crecía y se alimentaba el espíritu de reforma en la vitalidad política de las provincias.

Cuando un partido gritaba ¡Viva la federación!, no quería decir viva la soberanía de los Estados, sino viva la vida política derramada en mayor número de individuos, viva la libertad de acción y de pensamiento en veinticuatro localidades, viva la variedad en veinticuatro cenáculos de novadores y reformistas. Cuando el partido opuesto gritaba ¡viva la monarquía!, o ¡viva el centralismo!, quería decir: ¡vivan las tradiciones, viva la religión de nuestros antepasados, viva la forma económica del régimen virreinal con sus clases aforadas, sus millares de conventos, su sacerdocio privilegiado, protegido todo esto por un gobierno centralizado en pocas manos, encomendado a la parte escogida de la sociedad, a la clase depositaria de la tradición!

Así es como se explica que en los Estados Unidos del Norte el pacto federativo, el gobierno federal, han sido extrañados a las transformaciones políticas y sociales, a los cambios en sentido democrático operados en las constituciones de los estados, las que se han modificado sin alterar para nada el pacto federal; mientras que en México

la constitución federal y el partido federalista son los que han sometido a su influencia a las constituciones particulares de los estados, los que han sometido a toda la nación al impulso progresista iniciado por los poderes federales. Podremos, pues, afirmar que en el pueblo norteamericano la constitución federal es obra de los estados, una obra que deja y ha dejado intactas sus constituciones particulares, que no ha tenido ni tiene influencia directa en su manera de ser social; y que en México la constitución federal ha sido una obra eminentemente nacional, que ha transformado la constitución económica, política y social de los estados, que los ha sometido a fórmulas dictadas por los poderes federales; ¿y cómo no, si los estados mismos son obra de la federación y no ésta obra de los estados?

Por esto la historia y la conciencia popular han anudado entre nosotros la idea de federación a la idea de progreso y la idea de centralismo o monarquía a la idea de retroceso, de tradición y de statu quo; por eso el partido liberal defiende el lábaro federativo como símbolo de democracia, más bien que como escudo de soberanías locales, como agente de libertad nacional, más que como salvaguardia de la autonomía de los estados; por eso hoy mismo ese partido liberal tolera las extralimitaciones de los poderes federales en el orden político, en el administrativo, en la acción legislativa, y no toleraría, así lo creemos, el cambio radical del credo democrático, del credo económico, del credo social formulado en la Carta fundamental y que responde a las libertades y preocupaciones de toda la nación y no a los derechos y fueros federativos de los estados.

La historia está allí para confirmar las verdades que hemos enunciado y para demostrar que la federación ha sido combatida no por federación, no por los vicios o defectos políticos de ese sistema, sino que ha caído envuelto en la derrota de un partido nacional, o ha triunfado con las victorias del partido nacional opuesto, que ha figurado en nuestras luchas civiles como un accidente, como un asociado de programas más radicales, más vastos, en una palabra, más nacionales.

Debemos reflexionar sobre lo que el centralismo y el federalismo han sido en México: han sido banderas políticas, más que tendencias para dar a México un régimen determinado. El federalismo como dice Pallares, se identificó con la libertad, con el proceso, con la democracia, con la igualdad; en cambio, el centralismo implicaba los valores contrarios, o sea, la tradición, las clases privilegiadas, la monarquía. Eso han sido en realidad, en México, históricamente hablando, el federalismo y el centralismo. El centralismo decayó; desapareció y tan es así, repito, que ya no se presentó la cuestión

sobre si México debía adoptar la forma central federal en la Constitución de 57, ni tampoco resurgió obviamente esa lucha en el Congreso de Querétaro, o sea, el Congreso a que convocó el ilustre don Venustiano Carranza. El movimiento constitucionalista de Carranza fue un movimiento de respeto, de observancia de la Constitución, que entonces estaba vigente y que había sido quebrantada por la dictadura de don Porfirio Díaz y por el magnicidio de Madero y Pino Suárez por parte de Victoriano Huerta. Tan es así, que Carranza presenta su proyecto con este nombre: "Proyecto de reformas a la Constitución Federal de 1857", y nuestra Constitución actual se expide así: "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la Constitución Federal de 1857". En ambas Constituciones hay una relación digamos maternal o filial: la madre, la Constitución de 57, la hija, la hija que la mejora, la hija que la supera, es la Constitución actual. Nuestro federalismo es, pues, un federalismo muy *sui generis*. Desde luego, en su estructuración constitucional, a la cual me voy a referir brevemente, encontramos las notas cardinales que se derivan puntualmente de esta forma de Estado. En el proceso de formación de un Estado federal como todos lo conocemos, el proceso lógico, se descubre la preexistencia de estados libres y soberanos independientes entre sí; libres entre sí, que deciden unirse ¡celebran un pacto!, el pacto federativo, forman una unión. No debemos olvidar que "federar" denota "ligar", "unir", y al unirse, a diferencia de lo que sucede con el pacto confederal, dan origen a un estado nuevo, a un "superestado" que los abarca a todos territorialmente. Entonces, al realizar el pacto, cada estado libre y soberano renuncia a parte de sus facultades en el orden legislativo, administrativo y judicial, y estas partes, materia de la renuncia, vienen a constituir las esferas competenciales en lo tocante a esas tres funciones del nuevo estado, al que se le asignan en el pacto federal, sus autoridades: su presidente, sus tribunales y su congreso.

El pacto federal, o sea la Constitución, concede a las autoridades federales facultades expresas, y las facultades que no están expresamente concedidas a las autoridades de la federación, se entienden reservadas a los estados miembros. Este principio lo tomamos desde 1824 de la Constitución federal norteamericana, lo reiteramos en la Constitución federal de 57 y se encuentra plasmado en el actual artículo 124 de nuestra Constitución vigente, que dice: "Las facultades que esta Constitución expresamente no otorgue a las autori-

dades federales se entienden reservadas a los estados”, de tal suerte que dentro de nuestro régimen constitucional, y por lo que atañe al Congreso de la Unión, este organismo legislativo federal tiene facultades expresas que están consagradas primordialmente en el artículo 73 y diseminadas en otros preceptos de la Constitución, gozando, además, de facultades implícitas de acuerdo con la fracción trigésima de este artículo 73, facultades implícitas que consisten en que el Congreso puede dictar leyes que sean los medios indispensables para hacer efectivas las facultades expresas que la Constitución le otorga. Vean ustedes, hay una clara diferencia, una profunda distinción, entre las facultades implícitas del Congreso de la Unión y facultades reservadas a las legislaturas de los Estados. Las reservadas pertenecen a éstos, las implícitas son federales porque son medios para desenvolver las facultades expresas y todas las otras que la Constitución conceda a los poderes federales. Nuestra Constitución, como toda obra humana, adolece de muchos errores, de imprecisiones y hasta de dislates gramaticales. Esta es una opinión muy mía. Yo creo que México no debe llamarse “Estados Unidos Mexicanos”, sino simplemente “República Federal Mexicana”, porque si bien es cierto que los primitivos estados fueron las antiguas provincias, también es verdad que las provincias no fueron ni libres, ni soberanas, ni independientes, ni la mayoría de ellas decidió voluntariamente formar el pacto federal: la Constitución de 24 y el Acta creativa de la Federación del mismo año, sino que presionaron al segundo Congreso Constituyente para que se adoptara forma federal. Tan es así, que la Constitución de 24 no habla de “Estados Unidos Mexicanos”; habla de “República Federal Mexicana”. Esa es la primera observación que yo en lo personal me permito hacer acerca de la forma federal de nuestra actual constitución. Por otro lado, se llama, suele llamarse, se denomina a los estados “libres y soberanos”. Yo creo que estos adjetivos no son correctos. Dentro de ningún régimen federal, no solamente del nuestro, sino dentro del clásico régimen federal que tiene los Estados Unidos o que hay en Suiza o que había en la Alemania monárquica constituida con base en la Constitución de 1871, los estados dentro de un estado federal no pueden ser ni libres, ni soberanos. El único soberano es el pueblo. Admitir que cada estado es soberano es prohijar la idea de que la soberanía es divisible y de que hay tantas soberanías cuantos estados hay. Si nos oyera el ilustre ginebrino Juan Jacobo Rousseau seguramente se levantaría de la tumba que tiene en el Panteón de París,

en señal de protesta. La soberanía es indivisible, la soberanía es una, la soberanía no puede ser compartida. No son libres los estados, porque sobre la estructura interna de cada uno de ellos está la estructura federal que los abarca a todos. Tan es así, que nuestra Constitución establece diversos preceptos, limitaciones que los estados tienen en orden a las funciones legislativa y administrativa en cuanto a su régimen interior.

Así, conforme al artículo 115 constitucional, los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización político-administrativa el municipio libre. Aquí se encuentra una restricción a la libertad y a la falsa "soberanía" de los estados. La Constitución federal impone importantísimas restricciones a su capacidad de estructuración interna. A su vez el artículo 116 prescribe que los estados pueden arreglar entre sí por convenios amistosos sus respectivos límites, pero que no se llevarán a efecto sus arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión. El artículo 117 contiene una serie de prohibiciones absolutas para los estados, en el sentido de que no pueden celebrar alianza con estados extranjeros, acuñar moneda, emitir papel moneda, prohibir o gravar directa e indirectamente la entrada a su territorio ni la salida de él a ninguna mercancía, etcétera. En el 118 encontramos limitaciones relativas al poder interno de los estados en el sentido de que pueden realizar los actos a que dicho precepto se refiere, pero siempre y cuando se cuente con el consentimiento del Congreso de la Unión. Por lo que atañe a los gobernadores de los estados hay una cuestión muy interesante. El mismo artículo 115 dice: para ser gobernador de un estado se necesita ser mexicano por nacimiento, nativo del estado que se trate o vecino de él con residencia, cuando menos de cinco años anteriores al día de la elección." La persona que quiera ser gobernador de un estado, desde luego debe ser mexicano de nacimiento, debiendo ser, además, nativo del estado que se trate; y si no es nativo de él, tener una residencia no menor de cinco años en el propio estado.

En resumen, nuestro régimen federal en su estructura constitucional conjunta todos los principios que caracterizan a todo régimen federal y que son: *autonomía democrática* de las entidades federativas, en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativos, legislativos y judiciales. Este principio es muy importante; pues sin él no habría régimen federal, es decir, si los electores, los

ciudadanos, los habitantes, los que forman el pueblo de una entidad federativa no fuesen a elegir a sus órganos administrativos supremos como el gobernador o a los miembros integrantes de su legislatura, o a los miembros que vayan a componer los ayuntamientos respectivos; *autonomía constitucional* traducida en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídica y políticamente sin trasgredir o debiendo siempre acatar los principios de la Constitución nacional; *autonomía legislativa, administrativa y judicial* en lo que concierne a las materias no comprendidas en la órbita federal, conforme al principio que consagra nuestro artículo 124 en el sentido de que las facultades que la Constitución no otorgue expresamente a las autoridades federales se entienden reservadas a los estados; y por último *participación* de las propias entidades federativas en la expresión de la voluntad nacional tanto en lo que respecta a la integración del cuerpo legislativo federal como por lo que se refiere a la reformabilidad de la Constitución de la República. Todos estos principios conforman un régimen autónomo de los estados. Jamás puede hablarse de la soberanía de los estados ni en México, repito, ni en cualquier otro país del mundo que haya adoptado la forma federal. Por eso debemos pugnar porque se quite de nuestra Constitución la denominación de “Estados libres y soberanos”. No voy a hablar de un derecho que se autootorgaron los estados miembros de la federación alemana y de la federación norteamericana, que se llamó el derecho de secesión, o sea, el derecho de separación voluntaria, espontánea de un estado de la federación. Este derecho se trató de fundar por Calhonn y por Seidel en que si los estados por propia voluntad habían decidido, con el concurso de otros estados, formar el estado federal, también por propia voluntad podrían separarse de la federación. Este es un “derecho” que ningún estado, ninguna entidad federativa, ninguna provincia tiene. No hay ningún derecho para separarse de la federación. Sólo de facto por medio de las armas, por vía cruenta, como ha sucedido en varios países puede surgir esa separación. Por último, dentro de un estado federal existe una entidad que suscita una serie de interrogantes porque su estudio es muy interesante: la entidad donde residen los poderes federales en nuestro caso el Distrito Federal, o en el caso de los Estados Unidos de América el Distrito de Columbia, es una entidad federativa. Nosotros como habitantes del Distrito Federal, que tiene una población de once millones de seres humanos, estamos en una situación de “*capitis diminutio*” en relación con los habitantes de

otras entidades federativas. Los Estados que forman la Federación Mexicana, cuando menos teórica o constitucionalmente no de acuerdo a la realidad política, tienen el derecho de nombrar su gobernador, de elegirlo popularmente. Cada estado tiene su congreso o legislatura local. Nosotros no tenemos congreso ni legislatura local. En los Estados su organización política y administrativa está estructurada con base en el municipio libre que debe manejar libremente su hacienda como lo dice el artículo 115 constitucional. A nosotros, los ciudadanos del Distrito Federal, las demás entidades federativas, a través del Congreso de la Unión, nos imponen a nuestro gobernador. El gobernador del Distrito Federal, según disposición contenida en el artículo 73 fracción VI de la Constitución, es el mismo Presidente de la República. No hay gobernador en el Distrito Federal. El gobierno del Distrito Federal está a cargo del Presidente. Se ejerce por conducto del funcionario o de los funcionarios que establezcan la ley. Entonces, nuestro gobernador nato puede ser oriundo de cualquier entidad federativa: de Tlaxcala, de Chiapas, de Yucatán, de Sonora, de Baja California, etcétera. Dentro de nuestro régimen federal, nosotros no tenemos legislatura local. Nuestra legislatura es el mismo Congreso de la Unión, de tal manera que el Congreso de la Unión tiene dos competencias funcionales en el orden legislativo: expedir leyes federales para toda la República y leyes propias para el Distrito Federal. La Cámara de Diputados está integrada por diputados que proceden de todas las entidades y que forman una mayoría respecto de los diputados electos por los 11 ó 10 ó 9 millones de habitantes del Distrito Federal. De todas maneras los diputados de origen "no distrito federaleño" no son la mayoría. En cuanto a los senadores tenemos nada más el derecho que acreditar dos la Cámara respectiva, por eso habría en que pensar en la necesidad de salirnos de esta *capitis diminutio* política en que la Constitución nos ha colocado como ciudadanos, como residentes, como habitantes del Distrito Federal. En cuanto al poder judicial, sí tenemos nuestros propios jueces o tribunales distintos de los federales. ¿Cuál es el sistema federal establecido en nuestro país, en México? Los Estados, como todos sabemos, tienen sus jueces de primera instancia bajo distintas denominaciones; tienen su tribunal superior. Ya no hay en casi ningún estado, una tercera instancia ni en asuntos penales, ni en asuntos civiles; los asuntos civiles concluyen, en cuanto a la jurisdicción común, con el fallo, con la sentencia que dicta el Tribunal Superior de Justicia correspondiente.

Sin embargo, sobre los tribunales locales, sobre los tribunales superiores de cada Estado están la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito como máximos organismos judiciales federales, porque a través del amparo se pueden casar las sentencias civiles o penales. Son la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito los que pueden casar esa sentencia y como tribunal de casación ordenar al tribunal o al juez cómo debe dictar un nuevo fallo. ¿Es conveniente o no es conveniente mantener en México el régimen federal con todas las modalidades vernáculas que nuestra historia, nuestra necesidad política, nuestras conveniencias políticas y sociales, le han impuesto? Yo creo que es muy conveniente mantenerlo así. Es más, yo creo que con el tiempo la esfera de competencia en el orden administrativo y el orden legislativo de los estados cada vez se va achicando. ¿Por qué? Porque entre más se compacta una nación, entre más conciencia toma como totalidad social respecto a la diversificada problemática que afecta a su vida, hay necesidad de leyes que no pueden provenir más que de la autoridad legislativa federal que es el Congreso de la Unión. Este fenómeno de disminución, de merma, de menoscabo, de los ámbitos competenciales de los estados lo hemos observado no solamente en la historia constitucional de México, sino de Estados Unidos. En México, por ejemplo, cuando se estableció el telégrafo o cuando se construyeron las vías férreas, hubo necesidad de legislar federalmente. Sería absurdo, por no decir imposible o imposible por no decir absurdo, que cada entidad conservase su primitiva facultad de legislar sobre comunicaciones públicas o sobre medios de transportación pública. La televisión o la radio es otra actividad producto de la técnica que debe ser legisible por un solo cuerpo que es el federal, porque afecta a todas las entidades y lo mismo cuando se trata de otras materias que no son exclusivas del régimen interno de ningún estado en particular. Solamente tratándose de la esfera impositiva o tributaria existe una concurrencia entre la legislatura federal y la de los Estados. El artículo 73 establece cuáles son las materias sobre las que la Federación solamente puede legislar en materia tributaria. Fuera de esas materias a que se refiere el 73 en su fracción XXIX hay una concurrencia entre las legislaturas de los estados y el Congreso.