

## LA LÍNEA QUEBRADA: EL FEDERALISMO EN MÉXICO\*

Emilio O. RABASA

Todos los pueblos tienen una línea —síntesis de su devenir económico, social y político— recibida como legado y retransmitida como historia. Generalmente esa línea cristaliza en un documento magno llamado Constitución, escrita y no escrita que, a la vez, es receptáculo del pasado, almacén del presente y detonante del futuro. La línea suele cambiar —quebrarse— y muchas veces generoso puesto dentro de una dialéctica inexorable. México es un caso típico.

La línea recibida de la España conquistadora era centralista y autoritaria, que tuvo su manifestación normativa más plena en la Constitución de Cádiz de 1812. Por eso los primeros documentos del México, a punto de ser independiente —el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba— establecían como forma de gobierno la monarquía constitucional moderada, inicialmente ofrecida al Borbón Fernando VII.

La originaria línea centralista se quebró, y en virtud de los iniciales dos documentos constitucionales mexicanos —el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos— de 1824 se fijó al federalismo como régimen de gobierno.

El brusco cambio suscitó no sólo debate, sino enfrentamientos, entre federalistas, capitaneados por Miguel Ramos Arizpe, que mal copiaron el sistema norteamericano de 1787, y centralistas dirigidos por fray Servando Teresa de Mier, que preferían continuar la tradición hispánica. El triunfo de los primeros fue muy apretado: al discutirse el artículo 6o. del Acta Constitutiva, los términos nuevos de “estados independientes, libres” se aprobaron casi por unanimidad; en cambio, el concepto “sobe-

\* Palabras pronunciadas por el doctor Emilio O. Rabasa en el acto de clausura del Primer Encuentro Nacional de Derecho Constitucional Estatal, el 24 de noviembre de 2000 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

ranos” se aceptó por la afirmativa a 41 votos y la negativa 29, o sea, 12, sólo 12 votos plantaron el federalismo en México.

La línea federalista de 1824 no habría de durar largo tiempo: 11 años después y tras varios presidentes, Antonio López de Santa Anna, la quebraría con sus Bases Constitucionales (Leyes Constitucionales) de 1835 —creadoras del monstruoso supremo poder conservador— y las de igual nombre de 1843, al imponer el régimen centralista como forma de gobierno.

Todavía en el poder su “Alteza Sereníma” y ya retumbando los arrogantes cañones invasores yanquis desde el Paso de Cortés, por el “Votos Minoritario” del ilustre Mariano Otero, se aprobó en 1847 el Acta de Reformas, que reinstalaría la Constitución de 1824, y por ende, la fórmula federal. Ahora, ya en beneficio de esta última, la línea se quebraría otra vez.

Empero, fue hasta la expulsión definitiva de Santa Anna y el estallamiento de la Revolución de Ayutla, cuando se produjo, por el más brillante Constituyente mexicano, la Constitución liberal de 1857, cuando el federalismo quedó definitivamente cimentado en la historia constitucional de nuestro país.

Los hombres de Querétaro, en 1917, habrían de repetir y reasegurar que México sería 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”.

Las anteriores rápidas pinceladas señalan el origen y la instalación, aunque variable, del federalismo en México dentro de las Constituciones. El ámbito de la ley superior estaba, está, asegurada. Sin embargo, no fue así en el devenir histórico, otra vez, la línea se quebraba dado lo preceptuado idealmente por la carta magna y lo surgido en la cruda realidad. Federalismo en la norma; centralismo la práctica.

Es cierto que transcribimos de los Estados Unidos, e impusimos en nuestra estructura constitucional, el régimen presidencialista. No es cierto que ordenamos el predominio presidencialista.

Históricamente considerado, después de la independencia y desde 1833 (primera presidencia de Santa Anna) hasta 1911 (última de Díaz), la biografía de 3 presidentes —Antonio López de Santa Anna, Benito Juárez y Porfirio Díaz— cubren la historia de México de casi todo el siglo XIX y principios del XX (¡perdón por la inclusión del benemérito

en tan mala compañía!, pero así ocurrió en la sucesión). La historia negaría, y siguió negando, lo que las Constituciones, todas ellas, escribían como principio nuclear: la división y el equilibrio de poderes.

Incorporada a todas las leyes supremas mexicanas estaba la fórmula de Montesquieu de la división de poderes, pero también, y a partir de la imitación de la Constitución norteamericana, el sistema federalista. Si se envían con cuidado y se juntan las dos fórmulas, aparece la llamada “cruz federal”: en la horizontal, la división de los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 49 de la Constitución vigente) y la línea vertical, compuesta por los 3 órdenes de gobierno —Federación y estados (artículo 41) y municipios— (artículos 115 y 116 actuales).

El rompimiento del equilibrio constitucional, esto es, de la línea vertical peculiar al federalismo, dio lugar, en el campo de la realidad, a su opuesto el centralismo-autoritarismo, simbolizado por el predominio indiscutible del presidente de la República, tanto respecto a los otros dos poderes federales, como en torno a los estados y los municipios.

Reformas irían y vendrían y continuó sobresaliendo la figura del Ejecutivo Federal. El mal no ha estado en los que prescribe la Constitución, sino lo que no estatuye: las llamadas facultades metaconstitucionales. En otras palabras, cuando el presidente obra sin, o en contra de la ley máxima.

En efecto, y para referirme sólo a la vigente, las facultades del presidente, principalmente fijadas en el artículo 89, son las que le competen si habrá de cumplir bien con su cometido. Ese artículo 89, ha recibido “sólo” 11 modificaciones (cantidad modesta, dentro de la acostumbrada catarata de reformas), si se les compara con los 41 cambios que ha aportado el artículo 73, referido a la competencia del Congreso de la Unión, o sea, 31 veces más se ha colmado al Legislativo que al Ejecutivo.

El llamado, y obsesivamente reiterado, “acotamiento” del presidente, no se logra, entonces, en la reducción de sus facultades constitucionales, y en contrapartida, en el aumento de las del Legislativo. Esto ya se pretendió y fracasó, históricamente, en dos ocasiones: institucionalmente, y por la Constitución de 1857 que establecía la Asamblea Única y suprimía al Senado, y de hecho, con la actuación de Madero, cuyo respeto a la autonomía del Legislativo sólo logró que el Congreso fuera el primero solicitar su renuncia. En breve, el equilibrio de poderes no se obtiene, no es un subibaja que reduce el ámbito de uno para aumentar el espacio del otro.

Yo creo que, el verdadero equilibrio de poderes se ha ido logrando a través del pluripartidismo, producto de reformas políticas que corren de Adolfo López Mateos a Ernesto Zedillo y a la judicial de 1994. En efecto, el derrumbe efectivo del presidencialismo imperial, si ha ido logrando, la realidad, a partir de este régimen y por la heterogénea composición de fuerzas que regirá desde el 1o. de diciembre de 2000.

El abuso del poder, con “P” mayúscula, se combate, se frena con el uso del poder con “p” minúscula. Así, ellos solos se equilibran. La división de los poderes se encuentra en la existencia y en la oposición de los partidos, que es precisamente lo que está ocurriendo ahora en México. No sólo son diferentes los partidos reinantes en el Ejecutivo y Legislativo federales y locales sino, también, dentro, y en los legislativos federales y locales.

Sólo falta una pieza indispensable: la autonomía e independencia total del Poder Judicial. Mucho se ha logrado con las reformas de 1994, pero queda la labor más importante: que los jueces nos reiteren cotidianamente, a través de la jurisprudencia, que la Constitución es suprema y que ella es lo que ellos —los jueces— dicen que es.

Hasta aquí he querido señalar cómo en México la línea del federalismo se ha quebrado, tanto en las Constituciones como en la realidad. En aquellas —las leyes supremas— ya quedó, espero, para siempre establecido; en ésta, en la vida diaria, se va componiendo por medio del pluripartidismo y la independencia, por no decir, la supremacía judicial.

En todo ello, si ha de completarse la cruz federal por la debida composición de su línea vertical (Federación, estados y municipios), falta la labor y resolución de los estados, en el sentido y convencimiento de que la Federación —el pacto pederal— son un resultado del querer de los estados, y no como hasta ahora ha sucedido, los estados una consecuencia de las órdenes y caprichos de la Federación.

Contrario a lo que suele pensarse, yo considero que a medida en que la Federación más legisla sobre los estados —a través del mal llamado “nuevo federalismo” y por medio de reiterados cambios a los artículos 115 y 116 constitucionales—, menos se cumple el esquema federal. Se viola el pacto federal desde y por medio del propio pacto federal. Son ellos, los estados —a través de un grande y sublime acto— su Constitución los que deben realizar un uso auténtico de su soberanía.

La soberanía sigue siendo, ante todo, autodeterminación y la autodeterminación se llama Constitución.

Si los que ideamos y hemos llevado al cabo este encuentro, logramos incentivar el estudio del derecho constitucional estatal —no sólo como materia docente, sino como auténtica realidad—, si obtuvimos que el conocimiento y divulgación del federalismo, constituyan la forma segura de su permanencia y fortalecimiento; si, en suma, como nos llama la Constitución, somos realmente los “Estados Unidos Mexicanos”; si todo ello, y más, ha resultado de este Congreso, como ya apropiadamente ustedes lo han bautizado; entonces habremos cumplido no sólo como universitarios, sino hecho valer el mejor y mayor de los títulos: ¡el de mexicanos!