

CAPÍTULO III

EL ESTADO FEDERAL MEXICANO

1. Gestación del Estado federal en nuestro territorio	89
2. Consagración del federalismo en México	95
3. Federalismo y Constitución	101
4. Principios de índole federal en la Constitución	110
5. Presente y futuro del federalismo mexicano	118

CAPÍTULO III

EL ESTADO FEDERAL MEXICANO

1. *Gestación del Estado federal en nuestro territorio*

Cuando se estudia el origen del Estado federal en nuestro país es muy común que los historiadores y teóricos del derecho se refieran siempre a la influencia que ejerció el sistema constitucional de los Estados Unidos de Norteamérica en la conformación de nuestro federalismo. Esta referencia acabó por conducir a la doctrina hacia el establecimiento de dos corrientes de opinión que hoy por hoy dominan el panorama de nuestra historia constitucional.

La primera corriente de opinión —incluso, cronológicamente—, es aquella que afirma que la forma de Estado federal fue copiada de la forma de organización política de la nación estadounidense, resultando plasmada primeramente en la Constitución mexicana de 1824; luego continuaría en la de 1857 hasta persistir en la de 1917, que es la que actualmente rige los destinos del pueblo mexicano; desde luego haciendo la excepción durante la etapa en que se expidieron la Constitución de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, Constituciones de corte centralista que interrumpieron el establecimiento del sistema federal hasta su restauración con el Acta de Reformas de 1847.

La segunda corriente de opinión concuerda en que, efectivamente, el Estado mexicano de alguna manera tuvo que inspirarse en las instituciones jurídicas del país norteamericano, pues la atracción que éste ejercía para México era la de un país progresista cuya economía empezaba a destacar a nivel mundial y esto se debía, en buena parte, a su sistema jurídico y político. Sin embargo dicha opinión se complementa con la idea de que el federalismo mexicano, más que un artículo de importación de los Estados Unidos de Norteamérica, fue un producto genuino hispánico que tenía sus antecedentes en la Constitución de Cádiz de 1812.

Impregnada de un sentimiento de mexicanidad y no como resultado de un estudio científico-histórico, apareció por allí una tercera corriente de opinión que se le ocurrió afirmar que la raíz de nuestro federalismo se localiza en la organización política que regía a los antiguos mexicanos, pues en torno a la Triple

Alianza se llegaron a constituir los señoríos, que no eran otra cosa que “verdaderas provincias federadas”.¹⁹⁸

Independientemente de que no amerita el esfuerzo de poner en entredicho la científicidad de tan endeble opinión, estimo pertinente que antes de fijar mi posición en el tema debo proceder a hacer algunos análisis que considero necesarios acerca de las dos primeras opiniones.

En efecto, por lo que se refiere a la afirmación en el sentido de que la influencia del sistema jurídico de los Estados Unidos de Norteamérica se dejó sentir con fuerza en el establecimiento de nuestras instituciones no existe duda alguna, pues es una verdad real que el sistema federal de aquel país empezó a despedir el haz que propagaba la energía de sus beneficios y sus ventajas hacia otras latitudes. Quiérase o no esto era un ejemplo de que el sistema estaba funcionando bien y que valía la pena intentar su ensayo en otros territorios.

México, al igual que algunos países latinoamericanos, se estaba encaminando hacia la búsqueda de formas políticas que garantizaran su estabilidad y pudieran asegurar un impulso en su desarrollo social. No tenía mucho tiempo que en nuestro país había dejado de oírse la lucha del fragor del movimiento independentista en contra de la península y el recuerdo del Imperio aun estaba fresco. “Eramos teóricamente un pueblo independiente, pero no habíamos adoptado todavía ninguna forma jurídica-política, no teníamos ninguna Constitución, no había Estado mexicano”.¹⁹⁹

No es que la búsqueda de esas formas políticas a que me refiero no pudieran parirlas hombres doctos y pensadores que siempre abrevaron en la cultura de las diversas etapas de la historia mexicana. Lo que sucedió es que ellos tuvieron que asomarse a las instituciones que conformaban otros países, lo que resulta un fenómeno natural cuando los nacionales de un país desean establecer fórmulas innovadoras que cuajen en su tierra, por un afán de estar a la altura de otros a los que se considera o se les ve como ejemplo de progreso. Incluso, quienes con la pluma y con la palabra pugnaron por el establecimiento del federalismo en nuestro territorio, conocían las ideas de Montesquieu y de Rousseau, de tal modo que tenían una noción de la idea federal europea que, complementada con el modelo norteamericano, terminaron por producir el sistema federal en México.

Pero la idea federal por sí sola no era suficiente para garantizar la estabilidad que se pretendía, pues el periodo crítico que sobrevino al término de la independencia trajo consigo un vacío de poder que se origina con la desaparición del virreinato. Es la etapa en que surge con ímpetu el sistema del caudillaje, en

¹⁹⁸ Cfr. Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano*, México, Cultura y Ciencia Política, 1972, t. I, p. 227.

¹⁹⁹ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, “Conferencia sobre el federalismo mexicano”, *Las experiencias del proceso político-constitucional en México y España*, México, UNAM, 1979, p. 271.

que una buena parte de la historia del país aparece protagonizada por la presencia de los hombres fuertes durante todo el siglo XIX y comienzos del presente.²⁰⁰ Aquí subyace de algún modo la fuerza social que deviene del movimiento de la independencia, contraponiéndose a la fuerza de la sociedad colonial que al enfrentarse tratan de encontrar un nuevo rostro para la nación, lo que hace que se perfile una tendencia conservadora y una tendencia liberal que empiezan a proyectarse en nuestra evolución histórica como el deseo de mantener los viejos estamentos, por una parte, y por la otra, el de imponer las reformas sociales emanadas de la lucha libertaria.

Una consecuencia de esta confrontación se reflejó en la pugna surgida entre federalistas y centralistas, lo cual evidenciaba que no todas las corrientes de pensamiento estaban seguras de correr el riesgo con el ensayo de un nuevo sistema que, al menos, en principio, se sentía que no garantizaba la estabilidad del régimen constitucional. De allí, los vaivenes constitucionales que se presentaron con posterioridad en que pendularmente aparecieron en forma subsecuente Constituciones federalistas y centralistas.

Resulta entonces evidente que en el establecimiento de nuestro federalismo no pudieron ignorarse las influencias de instituciones y sistemas jurídicos externos. Por tanto —como afirma Valencia Carmona—,

existió la influencia, en primer lugar de las instituciones constitucionales norteamericanas, que no sólo gozaban de un enorme prestigio entre Ramos Arizpe y otros distinguidos constituyentes, sino también eran promovidas por los propios políticos norteamericanos a través de una intensa penetración ideológica. El considerable impacto, por otro lado, que había causado en los mexicanos de la época el pensamiento liberal europeo tampoco puede desconocerse, particularmente las ideas de ciertos filósofos de la ilustración como Montesquieu y Rousseau cuyas obras eran muy leídas y transmitían sugestivas ideas en torno a la descentralización política.²⁰¹

La opinión que hoy en día prevalece en la doctrina mexicana constitucional es la que sostiene que el origen genuino y auténtico de nuestro sistema federal se halla en la Constitución gaditana de 1812, concretamente en el apartado que establecía lo referente a las diputaciones provinciales.²⁰² El sustento de esta afirmación es porque en las Cortes de Cádiz se tenía la representación de las provincias de ultramar, y entre ellas se encontraban comprendidas las de la Nueva España. Recordemos, además, aquel hecho en que Miguel Ramos Arizpe y José

²⁰⁰ Este criterio es aplicable a la mayoría de países latinoamericanos.

²⁰¹ Cfr. Valencia Carmona, Salvador, *El federalismo mexicano. Génesis y transformaciones*, México, apuntes mimeográficos, 1994, p. 7.

²⁰² Sobre todo con una obra que marcó sistemáticamente esta opinión, que fue la de Nettie Lee Benson titulada *La diputación provincial y el federalismo mexicano*.

María Couto llevaron la representación de las provincias de oriente ante las Cortes españolas, en la memorable Asamblea Constituyente de 1812 y en la que defenderían con ardor la representación de las mismas, a través de sus órganos que eran las diputaciones.

Quien ponga en tela de juicio que Miguel Ramos Arizpe y José María Couto desconocían el sistema federal de los Estados Unidos de América, estaría ignorando la secuencia gradual de los hechos más importantes del acontecer histórico del país. Por lo consiguiente, quien piense que no llevaban la idea federal norteamericana²⁰³ y europea del federalismo, en el momento en que acudieron con la representación ante la Asamblea Constituyente de 1812, para defender la autonomía de las provincias de la Nueva España, estaría desechando el conocimiento de las ideas que actuaron como motores en nuestros hombres que habrían de establecer el federalismo formalmente en la Constitución de 1824.

Hay que tener presente que Ramos Arizpe se recibió de abogado en 1810 y tres años antes la Real Universidad de Guadalajara le había otorgado los grados de licenciado, y un año más tarde, en 1808, el de doctor en cánones. Además, por parte de la Audiencia de Nueva España se tituló como doctor en leyes, lo que en cierto modo demuestra los conocimientos sobre sistemas jurídicos que debió adquirir durante la carrera que cursó como abogado.

El 10 de noviembre de 1811 presentó a la Asamblea Constituyente de 1812 una Memoria sobre el estado natural político y civil de su provincia y las del Nuevo Reyno de León, Nuevo Santander y los Texas.

Trata en ese documento de la geografía, la producción, el clima, la enseñanza, el sistema de gobierno, la población y el intercambio mercantil; expone sus *ideas federalistas*²⁰⁴ y se pronuncia por el municipio libre; exalta el libre comercio; propone la colonización y el establecimiento de una universidad en la sede de la diócesis y un colegio real en Saltillo;²⁰⁵ pide la creación de una nueva intendencia (Coahuila, Nuevo León y Texas) y la elevación de Saltillo, Parras, Monclova y el Real de Borbón al rango de ciudades; y defiende la libertad de imprenta.²⁰⁶

Pero cuando Ramos Arizpe defendió la autonomía de las provincias, sabía muy bien cuál había sido la historia de la formación del federalismo en los Estados Unidos del norte, porque quien conocía su Constitución sabía también

²⁰³ Había una traducción de la Constitución de los Estados Unidos del Norte, que sirvió de texto y modelo a los legisladores del Congreso Constituyente de 1823, y que seguramente Ramos Arizpe ya conocía, pues en 1821 fue electo diputado por Coahuila al Primer Congreso Constituyente y en 1823 presidió la comisión que formuló el proyecto de Constitución Federal. Cfr. estos datos en *Enciclopedia de México*, 3a. ed., México, Edit. Enciclopedia de México, 1977, t. 3, pp. 118 y ss.

²⁰⁴ Las cursivas son propias.

²⁰⁵ Téngase presente que Ramos Arizpe nació en Coahuila, lo que seguramente facilitó cierto acceso a la información sobre el país del norte.

²⁰⁶ Cfr. *Enciclopedia de México*, ed. cit., p. 118.

de los antecedentes que la originaron y éste, sin duda, fue el espíritu que campeó en el ánimo del célebre legislador. Cierto es que el proceso del origen del federalismo en aquel país fue muy diferente al nuestro, pero lo más importante es que aun cuando la idea federal mexicana no se podía gestar en términos de imitación de la estadounidense (las condiciones políticas y sociales eran diferentes), se presentaba la oportunidad para apoyar la autonomía de las provincias a través de la representación de las diputaciones, y esto era, de algún modo, un inicio de la idea de un sistema federal, pues al fin y al cabo el federalismo de los Estados Unidos de Norteamérica descansó, en gran parte, en la autonomía de las colonias que más tarde se convirtieron en entidades federativas.

Por ese motivo y las razones expuestas con anterioridad, mi opinión es en el sentido de que, aun cuando se hubiese buscado un principio o idea federalista a través de la defensa de la autonomía de las provincias de la Nueva España por parte de Ramos Arizpe,²⁰⁷ no puede negarse que la idea *ad ovo* que impregnó la mente de nuestro representante, fue la idea federal que privaba en los Estados Unidos de Norteamérica, preferentemente, aun cuando existía información sobre las ideas liberales europeas al respecto, como ya quedó establecido.

Sin embargo, más que una idea federal concreta o clara que pudiese haber existido entre los panegiristas de nuestro federalismo, la idea que se tenía era más bien sobre la descentralización política, pues para esas fechas todavía no se habían derramado una serie de estudios que transmitieran un conocimiento sistemático de lo que era el sistema federal. Por eso Ramos Arizpe buscó con ahínco una descentralización gubernamental que garantizara la solución a los diversos problemas que representaban las provincias a sabiendas de que de este modo resultaba más fácil la solución de los problemas provinciales de la Nueva España, ya que las distancias y la falta de comunicaciones, o el atraso de éstas complicaban la celeridad para su resolución; es decir, no se buscó la forma federal como forma de Estado debidamente estructurada, científicamente hablando, sino que se pugnó por una descentralización política o gubernamental. Entonces, si nos ponemos en el supuesto de que el sistema federal se traduce como sinónimo de una descentralización política, sí podríamos hablar de que el federalismo mexicano tuvo su origen en la aportación que, con su defensa, hizo Ramos Arizpe en la Asamblea Constituyente de 1812 para que la Constitución del mismo año incorporara la autonomía provincial. Pero si nos colocamos en la hipótesis de que se hubiese propuesto una forma de Estado federal como tal, o por lo menos sus bases primordiales, para el territorio de la Nueva España, la respuesta tendría que ser en sentido negativo. De allí que la afirmación de Reyes Heróles, refiriéndose a la intervención de Ramos Arizpe en la mencionada Asamblea, en el sentido de que “de no haber existido la fórmula del fe-

207 Materialmente en eso consistió su intervención ante la Asamblea Constituyente de 1812.

deralismo norteamericano, probablemente habría terminado por inventarla, a tal punto que lo agujoneaban las necesidades del país y el sistema federal resultaba impuesto por las realidades”,²⁰⁸ resulta, desde mi modesto punto de vista, un tanto exagerada.

Si se analiza con cuidado cada una de las facultades que el artículo 335 de la Constitución gaditana otorga a las diputaciones provinciales, no existe ninguna que declare expresa o tácitamente la autonomía provincial, por lo que, si con la exégesis del texto de dicho artículo se tratara de buscar la autonomía provincial el fracaso no se haría esperar, porque la mayoría de esas atribuciones, incluyendo las del propio capítulo II del título VI, que prescribe, entre otras disposiciones, la manera en que estas diputaciones se designan, así como la forma en que deberán integrarse, no son más que normas enunciativas de vigilancia y coordinación de las autoridades en quienes recae la representación provincial, sobre asuntos que atañen a éstas.

Lo que sucede es que resulta muy peculiar en nuestra idiosincrasia mexicana exaltar, a veces, con exageración, nuestros triunfos, que la historia, en ocasiones, nos ha demostrado no tener demasiado, en tanto que por la deformación de un esquema mental que deriva de una cultura impuesta, surge el fenómeno de la imitación, que es un acto de inconciencia, y que forma parte de un carácter de la psicología mestiza mexicana. Samuel Ramos, en 1934, lo decía de este modo:

ejemplos de este mimetismo los hay en todos los órdenes de la cultura, pero los más claros se encuentran en la obra constitucional mexicana del siglo XIX. En este terreno es en donde mejor podemos apreciar la trascendencia efectiva que la imitación ha tenido en la historia de México. Por eso vale la pena recordar aquí algunos de los casos más típicos. Se sabe que el modelo de las Constituciones que se sucedieron en nuestro país durante la pasada centuria, fue tomado de los Estados Unidos. El primer texto de la Constitución Norteamericana que se conoció en México, al decir de Carlos Pereyra, fue una mala traducción traída por un dentista. Cuando después de la caída del Imperio se suscitó en México el conflicto entre “federalismo” y “centralismo”, Fray Servando Teresa y Mier decía, en un fogoso discurso, que “se cortaba el pescuezo” si alguno de sus oyentes sabía “qué casta de animal era una república federada”.²⁰⁹

Es posible que las palabras de Ramos suenen crueles, pero es necesario que entendamos que no siempre una civilización extranjera puede enseñarnos a hacer las cosas. La experiencia nos ha mostrado que contamos con un carácter propio y un destino que es sólo nuestro, y a él debemos atender para poder buscar las soluciones a los problemas que nos aquejan, pero basándonos en nuestra reali-

²⁰⁸ Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, México, Instituto de Administración Pública, 1988, p. 61.

²⁰⁹ Cfr. Ramos, Samuel, *El perfil del hombre y la cultura en México*, México, Espasa-Calpe, Mexicana, 1994, p. 23.

dad como nación, y para ello deberemos partir del conocimiento de nuestros valores mexicanos y de nuestra propia historia como país.

2. *Consagración del federalismo en México*

La idea de la república federal aparece finalmente como consecuencia del derrumbe del imperio provocado por el movimiento de 1810; empero, un sentimiento vigoroso de republicanismo comienza por inundar el ambiente de la nación, y todas las fuerzas vivas se orientan hacia la idea de construir un gobierno republicano con un fuerte aroma federalista.

El nuevo Congreso se reunió el 5 de noviembre de 1823, y los diputados que en él intervinieron arribaron imbuidos de entusiasmo por el sistema federal, pues la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica les serviría de modelo para los trabajos legislativos. Ramos Arizpe encabezó el partido de los federalistas al tiempo que presidió la comisión de Constitución. En este partido se encontraban, entre otros, Rejón, Vélez, Gordo, Gómez Farías y García Godoy, en tanto que en el partido de los centralistas aparecían los diputados Cabrera, Espinosa, Becerra, Jiménez, el doctor Mier y otros.

Casi dos meses se tardó el Congreso en la discusión del acta, luego de que el 20 de noviembre fue presentada por la Comisión siendo aprobada el 31 de enero de 1824 con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. El artículo 5 de este ordenamiento señalaba que la nación adoptaba para su gobierno la forma de república representativa popular federal, y el artículo 6 prescribía que las partes integrantes de la nación eran estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente corresponda a su administración y gobierno interior.

El Acta Constitutiva también sentó las bases de otras disposiciones constitucionales que habrían de subsistir en las posteriores Constituciones de nuestro país; tales son las relativas a la división de poderes (artículo 9); la obligación para los estados de elaborar sus propias Constituciones (artículo 21); así como la prohibición a los propios estados para oponerse a lo dispuesto en el Acta y a la Constitución general (artículo 24).

Lo que interesa aquí es precisar que, al consagrar la forma de gobierno federal, el Acta Constitutiva se refería a la forma de gobierno, pero como sinónimo de la forma de Estado federal, sólo que en ese momento los términos “forma de Estado” y “forma de gobierno” no estuvieron bien delimitados aunque, repito, en realidad el Acta se estaba refiriendo al sistema federal pero como forma de Estado. Además, la palabra “república” fue acuñada por los autores del Acta Constitutiva como una intención de subrayar la unidad del Estado, pues no por nada se le calificó como representativa popular y finalmente federal, todo

esto para que dichos calificativos reforzaran el concepto de gobierno federal. En esta directriz, creo que el sentido del Acta sobre el término “república”, resultó ser el mismo que se le dio en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en su sección 4 del artículo IV.

Sin embargo, existe una diferencia sustancial que requiere ser explicada: el artículo 5 del Acta Constitutiva contiene una disposición imperativa y contundente que, incluso, se puede interpretar como una decisión unilateral por parte del Congreso, pues al decir que “la nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”, no hace más que “ordenarle” a todo el territorio cuál es la forma de gobierno que debe implantar, es decir, aceptar. No así la Constitución estadounidense, cuya única disposición al sistema de gobierno de los estados particulares se encuentra en la sección 4 del artículo IV, al decir que “los Estados Unidos garantizarán a cada uno de los estados de esta Unión una forma republicana de gobierno[...]”. Aquí la Constitución no está ordenando; está reconociendo, y por lo tanto afirma que garantizará esa forma de gobierno a los estados, esto es, está asegurando y dando certidumbre a las propias entidades federadas de que esa forma de gobierno no se trastocará por parte de los estados Unidos, o sea, del poder central. Luego, el artículo 24 del Acta Constitutiva dispone que “Las constituciones de los estados no podrán oponerse a esta acta ni a lo que establezca la Constitución general; por tanto, no podrán sancionarse hasta la publicación de esta última[...]”, pero una disposición análoga no se encuentra en todo el articulado de la Constitución norteamericana. Esta no es más que una manifestación clara que se traduce como la intención que había de imponer el federalismo en todo el territorio a como diera lugar, ya que, precisamente, al designar el artículo 24 del Acta que ninguna de las Constituciones de los estados se opondrán a sus mandatos, no está más que ordenado, implícitamente, que los estados adopten la forma que se prescribe para la nación, desde luego si se toma en cuenta y se atiende lo que dispone su artículo 5. Así, pues, el propósito era que quedara como en los Estados Unidos de América, en donde los estados individuales tenían, desde mucho tiempo antes de que se formara el poder central, la estatalidad federal, como ya se ha mencionado.

¿Por qué en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica no sucede esto? Ya lo sabemos: porque allá el federalismo surgió cuando los estados, que ya tenían la calidad como tales, cedieron parte de sus facultades para crear un poder central y cuyas atribuciones, que no habían sido asignadas a este último, quedaban reservadas para aquéllos. Cierto es que en el territorio mexicano ya existían algunos estados, pero cuya estructura constitucional y situación limítrofe aún no se definían en su totalidad.

De todos modos, la disposición del artículo 24 del Acta Constitutiva no hace más que dar la razón a quienes ven que el sistema federal mexicano fue copiado

de los Estados Unidos de Norteamérica, aun cuando las diputaciones provinciales hayan contribuido de manera coyuntural al surgimiento del federalismo en nuestro país. Si consideramos que la representación en los casos históricos de la Nueva España y las colonias inglesas tuvo como principal motor la de aspirar a su autonomía, la verdad es que no se observan diferencias considerables como para descartar, en todo o en parte, la influencia determinante del federalismo norteamericano en la instalación del federalismo mexicano. Por lo tanto, no veo que el proceso en cuestión haya sido distinto, ni tampoco que Ramos Arizpe hubiera pretendido algo diferente que las colonias inglesas, si bien éstas desde el principio abrigaron un criterio separatista, las diputaciones provinciales enarbolaron la bandera de la autonomía para luego separarse.

Pero la fuerza que en definitiva empujó para que el federalismo encontrara camino en el territorio mexicano fue el Plan de Casa Mata, porque una vez que varias provincias se adhirieron a este Plan, comenzaron a defender su autonomía declarándose independientes del todavía existente gobierno de Iturbide. Si bien la mencionada autonomía se concretó al cuidado de su administración interna, no por ello las provincias desaprovecharon la oportunidad de solidarizarse en una causa común, pues el verdadero sentido del Plan de Casa Mata no era otro que la reinstalación del Congreso disuelto por Iturbide, aunque, de paso, le prestó ayuda a Santa Anna cuando se le relevó del mando militar en Veracruz. Melgarejo Vivanco, reconocido historiador, afirma que

Iturbide disolvió el Congreso, nombró una Junta Nacional Instituyente, donde figuraron representantes de Veracruz; mandó relevar del mando militar en Veracruz a Santa Anna, y a éste le hicieron erupción los resentimientos; el 2 de diciembre de 1822 y en el puerto de Veracruz, proclamó la República. El movimiento se propagó por Antón Lizardo, Alvarado, Acayucan; Guadalupe Victoria firmó también el Plan de Santa Anna y volvió a ocupar Puente Nacional; Santa Anna y sus tropas emprendieron la marcha; en Plan del Río derrotaron a los primeros contingentes iturbidistas, pero a su vez fueron rechazados en Jalapa; el Sotavento le volvió la espalda, Veracruz quedó prácticamente sitiado, hasta que se unificaron las diversas guerrillas para pedir la reinstalación del Congreso, acordes con el Plan de Casa Mata, firmado el primero de febrero de 1823, con lo cual Santa Anna cambió su fracaso en triunfo, Iturbide fue nulificado, reinstalado el Congreso en marzo 31 de 1823 y éste, para junio 17, convocó a nuevo Congreso en un sistema de República Federal.²¹⁰

En efecto, el Plan de Casa Mata no constituyó la semilla de nuestro federalismo pero sí un motivo determinante para que éste naciera, porque las provincias vieron en el Plan un oportuno instrumento que les venía a la mano para

²¹⁰ Cfr. Melgarejo Vivanco, José Luis, *Breve historia de Veracruz*, México, Universidad Veracruzana, 1960, p. 149, Biblioteca de la Facultad de Filosofía y Letras.

oponerse al imperio. Por eso no estoy de acuerdo con quienes piensan²¹¹ que nuestro federalismo empieza con el Plan de Casa Mata, pues ninguno de los 11 puntos del Acta del Plan avizora la proposición de un nuevo sistema de gobierno; antes bien, reconoce la investidura del propio emperador como producto de la representación nacional.²¹² Como no fuera porque el manejo de los términos “representación” y “autonomía” entrañan de alguna manera un supuesto federalismo, entonces lo mismo podría adjudicarse a los Elementos Constitucionales de Rayón y a los Sentimientos de la Nación de Morelos.

Así, pues, ni la Constitución de Cádiz, ni los Elementos Constitucionales de Rayón, ni los Sentimientos de la Nación de Morelos, ni el Plan de Casa Mata de Echávarri pueden considerarse como los pilares del sistema federal en nuestra patria. Menos atribuirle a Ramos Arizpe la paternidad exclusiva del federalismo mexicano, porque, en todo caso, habría que extender dicha paternidad a la mayoría de los que intervinieron en la conformación del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, incluyendo a Esteban Austin. Por lo tanto, es mi criterio que el único documento formal en el que verdaderamente se plasma el sistema federal como forma de Estado por primera vez es, precisamente, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824. Éste es el documento, sin duda, en el que hace su entrada el federalismo en nuestro suelo mexicano para después incorporarse de lleno en la Constitución de 1824.

Pero si en contra de los “criterios mexicanistas” se evidencia la total influencia de las instituciones norteamericanas, concretamente de la Constitución, en la implantación de nuestra forma de Estado federal, no pienso por ello que el sistema haya sido desventajoso o inconveniente para el país adoptante. Lo que sucede es que es propio de los países latinoamericanos, o de sus culturas jurídicas, elaborar sus instrumentos jurídicos basados en abstracciones y en ideales que muchas veces no coinciden con la realidad. Y así, mientras en otros países las características de sus sistemas jurídicos y políticos se han ido conformando gradualmente como resultado de sus tradiciones y de su progreso cultural y social, a los latinos nos ha parecido muy cómodo implantar formas o modelos cuyo éxito en la tierra de origen ejerce para nosotros su inevitable atracción. La creación de nuestra forma de Estado federal no es obra de la tradición ni de nuestras costumbres, porque el *signum especificum* de México era la dependencia que tenía con un país europeo. Así, entre coros fernandinos que arrullaban a la monarquía y periodos de caudillaje político, ensayamos casi todas las formas

²¹¹ Cfr. Barragán Barragán, José, *Introducción al federalismo*, México, UNAM, 1978, p. 113 y Burgoa, Ignacio, “La evolución de la idea federalista en México” en Córdoba Cervantes, Luis Antonio, *op. cit.*, p. 43.

²¹² Es interesante observar la contradicción que con motivo del uso de este concepto se presenta entre el preámbulo y el artículo 11 del Plan.

de Estado y caímos en dictaduras en las que el titular del Poder Ejecutivo rebasó siempre aquello que la ley se limitaba a definir.

La ausencia de un conocimiento objetivo que finque sus raíces en la realidad concreta de nuestra sociedad, ha sido la constante en casi todos aquellos que se encargan de tomar las decisiones fundamentales del país. Es lamentable que no puedan abandonar posturas necias que pretenden justificar principios falsos que no corresponden a la realidad mexicana. Debemos analizar a nuestras instituciones políticas con sentido común y sin apasionamiento, estudiándolas tal y como son, dándoles la dimensión que realmente tienen y el valor que congruentemente representan; con sus defectos y sus aciertos; con sus carencias y sus virtudes, ni más ni menos.

Por eso quizá se pueda decir que nuestro federalismo será auténtico sólo en la medida en que se encuentre enraizado en nuestras costumbres y forma de vivir, una vez que los mexicanos hayamos aprendido medianamente qué es la forma de Estado que rige nuestras relaciones cotidianas; pero sostener que el sistema federal nació como producto de nuestra realidad, constituye una equivocada visión de nuestra propia historia constitucional, al mismo tiempo que una utopía de quienes la sustentan. No es posible transformar de golpe las costumbres de un pueblo con solo plasmar las letras en las páginas de un libro, así se trate de la propia Constitución de un país.

Ausente México casi por completo de páginas democráticas en el libro de su historia, su federalismo no ha calado hondamente en la conciencia de sus ciudadanos, que no ven más que un sistema omnipotente en el que se transmite el poder de un grupo a otro, pero ligados por los mismos intereses, tanto políticos como económicos. Por esa razón ha sido casi imposible el tránsito gradual hacia la democracia, y ésta inicia su camino con el respeto y acatamiento que se tenga por el derecho por las instituciones políticas, en primer término por quienes ejercen el poder. Pero si bien es cierto que estos problemas de respeto y sometimiento a la ley por parte de los funcionarios, son propios de países subdesarrollados con una subcultura jurídica como el nuestro, no lo es menos que la ley, por muy buena que se suponga, resulta letra muerta cuando lo que se prescribe es imposible que se cumpla. La fuerza de la ley no radica en aquellos que la hacen, sino en el apoyo que le prestan aquellos sobre quienes dirime. Por ello, si a la sociedad no se le orienta para su desarrollo integral, dentro de su sistema de gobierno y dentro de un Estado de derecho federal, continuará en forma regresiva hasta su completa claudicación. Las dictaduras, tiranías o totalitarismos y, en fin, cualquier sistema de gobierno que se aparte del derecho, han predominado en el mundo sólo cuando no han tenido el contrapeso de la conciencia popular. Y no se piense que pretendo afirmar que debemos hacer Constituciones o leyes perfectas, pues ningún espíritu es capaz de elaborar normas de conducta retocadas que se transformen en verdad allá afuera en la realidad

social. Lo que quiero decir es que antes que asomarnos a otros países, debemos compenetrarnos en lo que somos y en lo que tenemos, para que nuestras normas sean reflejo fiel de nuestra realidad, de nuestra idiosincrasia y de nuestra cultura, pues la mayoría de las Constituciones que nos han regido habrían funcionado mejor si hubieran tomado en cuenta nuestra forma de vivir, así como las condiciones de nuestra incipiente cultura jurídica.

Entonces no debemos regocijarnos de que somos creadores de un sistema cuya semilla trasplantamos de otra tierra a la nuestra. Por eso he afirmado que el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana es el documento en el que formalmente se plasmó por primera vez el sistema federal como forma de Estado, más no que lo haya creado, porque si de antecedentes se trata podemos decir con Jorge Gaxiola que

Fueron los predicadores del Evangelio, con el establecimiento de sus provincias y custodias, los que echaron el germen primero de la *división política de la Nueva España*,²¹³ que acentuada con el transcurso del tiempo, fructificó en las Ordenanzas de Intendentes y encontró su expresión, después, en las Juntas Provinciales creadas²¹⁴ por la Constitución de Cádiz. Eran estos verdaderos Congresos locales y centro de los apetitos, anhelos y codicias de los grupos de provincia. La independencia nos sorprendió cuando la nueva Galicia hacíase llamar Estado Soberano de Jalisco, y Yucatán pretendía formar una nacionalidad aparte, al paso que Ramos Arizpe pugnaba por constituir un Estado poderoso en el Norte.²¹⁵

De hecho el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana es materialmente una Constitución, puesto que sienta las bases de la organización política del Estado mexicano. Fue sancionada el 31 de enero de 1824 y “dos meses fueron suficientes para aprobar, en ella, los principios fundamentales que estructuraron al nuevo Estado que asomaba al concierto internacional, y que habrían de servir de base a la Constitución de 4 de octubre de 1824”.²¹⁶

Mas si en el contenido del Acta no deja lugar a dudas la imitación que se hizo de la Constitución de los Estados Unidos del norte, lo mismo puede desprenderse de su nominación, pues en principio sólo llevaba el nombre de “Acta Constitutiva de la Nación Mexicana”, según el proyecto que Ramos Arizpe presentó al Congreso en noviembre de 1823. Pero éste, al adoptarla, lo hizo con el nombre de “Acta Constitutiva de la Federación Mexicana”.

A mi modo de ver, el mérito principal del Acta Constitutiva consistió en haber incorporado la forma de Estado federal para la nación (artículo 5º), pero

213 Las cursivas son propias.

214 *Ibidem*.

215 Cfr. Gaxiola, Jorge F., *La crisis del pensamiento político y otros ensayos*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1956, p. 47.

216 Cfr. Sayeg Helú, Jorge, *Introducción a la historia constitucional de México*, México, UNAM, 1978, p. 48.

sobre todo haberles prescrito también a los estados su sistema constitucional de gobierno, —como ya quedó asentado en líneas anteriores—, y digo mérito, porque la intención del Acta era la conciliación de intereses de facciones opuestas que en ese momento se gestaban; sin lograrlo, por lo menos se pensó en la unidad política de la nación mexicana y para ello había que amalgamar a los estados, y no arriesgarse a convenciones o asambleas locales en las que se hubiese perdido el control y manejo de las mismas.

Pues bien, a pesar de lo inextricable con que se pueden calificar algunos de los principios con los que fue aderezada el Acta Constitutiva, lo cierto es que “Diecisiete estados y los Territorios de las Californias y Colima nacen a la vida pública en el Acta Constitutiva, el 31 de enero de 1824.”²¹⁷ Sin embargo, lo incauto con que se procedió a formular las correspondientes declaraciones sobre la forma de Estado no representa la sapiencia de sus autores, pues resulta una declaración inútil expresar la forma de Estado de un país en un artículo de su Constitución cuando debe reflejarla en todo su contenido.

3. *Federalismo y Constitución*

De todos modos el 12 de junio de 1823 se produjo el “voto del Congreso”, con lo que quedó confirmado el régimen federal consagrándose dicho sistema en el artículo 5º del Acta Constitutiva, en enero de 1824, y cuya intención no fue otra que pretender unir lo que se tenía desunido. Con ello se sentaron las bases para impedir que tanto fuerzas internas y factores de diversa índole provocaran desajustes en la ya de por sí inestabilidad política imperante.

Pero el enfrentamiento que persistía entre los federalistas y los centralistas, quienes sentíanse herederos de los vestigios imperiales, continuaba provocando la inquietud de cuantas fuerzas se movían por alcanzar el poder. Tal vez la manifestación más clara entre la confrontación de las fuerzas conservadoras y liberales que sostenían enconadas pugnas, fueron las diversas Constituciones que contrastan en cuanto a su tendencia ideológica. Así, la primera Constitución federal que se expidió fue la de 1824, cuya antesala fue, precisamente el Acta Constitutiva; luego vendrían las llamadas Siete Leyes Constitucionales de 1836, de corte eminentemente centralista; más tarde, tendríamos un intento de establecimiento del régimen federal hecho por el Congreso Constituyente de 1842, para, en seguida, encontrarnos con la presencia de las Bases Orgánicas, de fuerte raigambre centralista en el año de 1843; a los cuatro años siguientes debuta el Acta de Reforma, volviendo a la cargada con el federalismo, pero en 1853 y ya trepado Santa Anna sobre el tinglado de la política, se expiden las Bases

²¹⁷ Cfr. Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales*, México, Editorial “Polis”, 1940, p. 32.

para la Administración de la República de marcado carácter centralista. Finalmente, con la Constitución de 1857 se restablece en forma definitiva el federalismo, persistiendo dicho sistema hasta la de 1917, que hoy rige la vida de todos los mexicanos.

Lo cierto es que el apogeo entre la lucha de federalistas y centralistas encuentra su punto entre los años de 1821 y 1854, y la Revolución de Ayutla, un año más tarde, las da por terminadas con el triunfo de la corriente liberal, consagrando el régimen federal en la Constitución reformista de 1857.

Puede decirse que el federalismo se afianzó fuerte con el texto de la Constitución de 1857, mas no su aplicación en los años del porvenir, pues saltaron al escenario el imperio de Maximiliano y la dictadura de Díaz, quien arrinconó el federalismo, y cuyos años de gobernante se caracterizaron, en la práctica, como de un régimen extremadamente centralista. En efecto

la concentración de todas las esferas del poder público, en la sola voluntad del Presidente Díaz, produjo en el régimen federal, consagrado por el artículo 40 de la Constitución de 1857, dos fenómenos de nefastas consecuencias históricas: a) El de la federalización nacional, como forma práctica de mixtificar al verdadero federalismo. b) El del quebranto de los cinco ámbitos autárquicos de los estados, que les asignaba la Constitución. Estos dos vicios supremos, en la forma del Estado mexicano, significaban la más absoluta negación de un largo pasado de luchas del que había salido victorioso el auténtico régimen federal.²¹⁸

Una vez que Díaz descargó el tiro de gracia sobre el federalismo, la situación empeoró para el país, y el panorama no podía ser otro que la persecución ideológica, las arbitrariedades del autoritarismo y la mutilación del derecho. Contra este estado de cosas se enderezó el movimiento de la llamada Revolución mexicana.

Tuvo que ser de esta manera porque

el México de Díaz era un anacronismo porque el resto del mundo occidental había entrado en una etapa de experimentación que México no podía detener; porque el México de principios de siglo vivía de acuerdo con un sistema de valores del siglo XVIII y porque —en un mundo industrial dedicado al progreso tecnológico y a los cambios sociales y políticos concomitantes— el patrón dominante de la vida mexicana giraba en torno a la preservación de un sistema social ya anacrónico que tenía, en su filosofía, características feudales. El anacronismo era peligroso por el potencial explosivo de las masas mexicanas, el rechazo de los intelectuales jóvenes y las ardientes exigencias de un sector obrero desorganizado y reprimido, pero aun así en desarrollo.²¹⁹

²¹⁸ Cfr. Ochoa Campos, Moisés, *La Revolución mexicana. Sus causas políticas*, México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1970, p. 173.

²¹⁹ Cfr. Cumberland, Charles C., *La Revolución mexicana. Los años constitucionalistas*, trad. Héctor Aguilar Camín, México, FCE, 1975, p. 15.

Como fruto del movimiento de la Revolución mexicana surgió la Constitución de 1917, y como resultado de la oposición maderista se recoge en ella el principio de la no reelección, que ha funcionado como “válvula de escape”, hasta hoy, en el sistema político mexicano, como una de las más efectivas limitantes al poder omnímodo presidencial. Pero no sólo eso, sino que de manera original, la Constitución de 1917 introdujo una innovación sobre cuestiones sociales que amerita llamarle constitucionalismo social por la incorporación de los derechos sociales en su texto. Como bien dice Carlos Sánchez Viamonte:

La Constitución mexicana es la primera constitución que asigna al Estado la propiedad del subsuelo y de minerales útiles y a veces indispensables para dar satisfacción a las exigencias de la técnica moderna en aspectos vitales de la economía, como también la primera en constitucionalizar principios jurídicos tendientes a asegurar la independencia económica de aquellos miembros de la sociedad que, por ser trabajadores manuales, carecen de los medios indispensables para su subsistencia, y que en razón de su trabajo se hallan bajo la dependencia de otras personas. La Constitución de México se adelantó en un par de años a la de Weimar, que inició en Europa el reconocimiento de la función social que condiciona el ejercicio del derecho de propiedad privada. Además contiene muchas disposiciones dignas de ser recordadas como exposición de doctrina y como precedente de las Constituciones europeas posteriores a la conflagración mundial de 1914.²²⁰

Objeto de discusión siempre habrá de ser si los legisladores que llegaron a Querétaro representaban realmente al pueblo mexicano, pero la Constitución allí vio la luz en el Congreso Constituyente de 1916-1917, y si bien no pueden esgrimirse razones de técnica constitucional moderna en su elaboración, lo cierto es que ese documento contiene los principios esenciales del federalismo bajo cuyo manto vivimos los mexicanos.

La Constitución de 1917 posee gran relevancia en el orden político y constitucional de nuestro país, pues en ella el pueblo mexicano ha consagrado sus más caros anhelos, porque hizo de la justicia social la garantía más grande a través de los preceptos del constitucionalismo social como una conquista a la libertad y la democracia, y cuyos postulados no pueden modificarse fácilmente. Story exclamó una vez que

una Constitución [...] presenta una forma permanente de gobierno, en la que, los poderes una vez acordados, son irrevocables, y no pueden ser ni disminuidos, ni revocados arbitrariamente. Una Constitución, ya sea establecida por un solo pueblo, o por una agregación de pueblos, obrando en la amplitud de su capacidad política, se hace obligatoria después de la ratificación, como una ley fundamental, aunque, a la verdad, esté basada sobre el consentimiento. La Constitución de una

²²⁰ Cfr. Sánchez Viamonte, Carlos, *Bases esenciales del constitucionalismo latinoamericano*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot Editores, 1959, pp. 16 y 17.

república confederada, es decir, de una república nacional, compuesta de varios Estados, es una forma de gobierno tan irrevocable, como la Constitución de un Estado hecha y ratificada por la reunión de las diversas partes de ese Estado.²²¹

La Constitución mexicana responde por su naturaleza constitucional al género democrático-liberal, porque en su contenido se encuentran los elementos esenciales de la idea liberal; es decir, existe un catálogo de derechos humanos y el reconocimiento a su dignidad, congruentemente vinculados en razón de normatividad con el poder estatal; limitación y control del poder político con los procedimientos por ella señalados; principios generales inspirados en luchas de reivindicación social, o sea, un Estado social de derecho; también contiene principios de democracia y, desde luego, el Estado federal.

Aun cuando la forma de Estado federal se anuncia en su artículo 40 bajo el título “De la soberanía nacional y de la forma de gobierno”, en su capítulo I, en la praxis constitucional las entidades federadas resultan considerablemente debilitadas debido a la fuerte presencia del poder central y a la actitud dócil que por lo general, en el rejuego de la división de poderes, asume el Legislativo, frente a la destacada posición del Poder Ejecutivo.

La República mexicana está integrada por 31 entidades federadas, cuya estatalidad se reduce esencialmente a competencias administrativas, fundamentalmente, y sus Constituciones no contemplan elementos o principios originales, sino que se traducen en una repetición de los que enarbola la Constitución federal. Esto hace suponer que en la práctica mas bien se considere al Estado mexicano como un Estado de tipo unitario y no como uno de tipo federal.

Ahora bien, no obstante que en la civilización moderna el desarrollo individual y social debe posibilitarse con más efectividad dentro del Estado federal, y que éste debe realizar una tarea de configuración social permitiendo una actividad abierta a los fines económicos y sociales, que pretendan un mejor nivel de vida de la sociedad, hasta hoy no se ha palpado fehacientemente una conducción firme hacia ese objetivo por parte del Estado federal mexicano, porque a la mayoría de los gobiernos se les ha olvidado que el desarrollo económico y social de un país es sólo aquel que se finca en el progreso de su cultura y en el de sus instituciones jurídicas, políticas y sociales con un sentido democrático y de justicia social hacia sus gobernados. La tesis del Estado constitucional liberal debe ser la de un Estado previsor que planifica, cumple prestaciones y promueve el desarrollo integral de la comunidad; pero nada se puede esperar si ese Estado se encuentra separado de la sociedad para la cual fue instituido. Esto conduce a la falta de una interconexión cada vez mayor entre la sociedad y el Estado; incluso, en ocasiones, hasta vérselos como entes distintos uno de otro

221 Cfr. Story, Joseph, *Comentario abreviado de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América*, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Cía, 1879, p. 16.

y no en armónica existencia y orientados o dirigidos hacia un mismo fin. Por eso es que una separación sistemática entre la acción legitimadora de la sociedad y de la filosofía de principios expuestos en el texto fundamental, casi siempre dan al traste con la efectividad pragmática de éstos con el correspondiente abandono de los objetivos de aquella. Este efecto de interconexión debe reforzarse en virtud del principio del Estado federal, cosa que en México no sucede, pues su sistema federal no contribuye a la articulación del ciudadano en la formación de la voluntad política relegando, a su vez, el ejercicio de la vida democrática de la nación. Una separación sistemática entre la voluntad legítima de la sociedad y un principio formulado por la Constitución, está tan distante de la congruencia del binomio pueblo-gobierno, que no puede más que interpretarse como un ideal deseado pero difícil de alcanzar.

Hay que aceptar que la escasa cultura constitucional de la República mexicana, no obstante las presiones de los factores reales de poder que predominan en la época moderna, aparece reflejada por la total ausencia de una conciencia con respecto a su texto constitucional, puesto que la sociedad mexicana no está involucrada realmente con las decisiones políticas fundamentales del Estado federal, cuyo matiz unitario arrolla la opinión en torno al orden político, económico y social o al sentimiento por la necesidad de un cambio social y democrático.

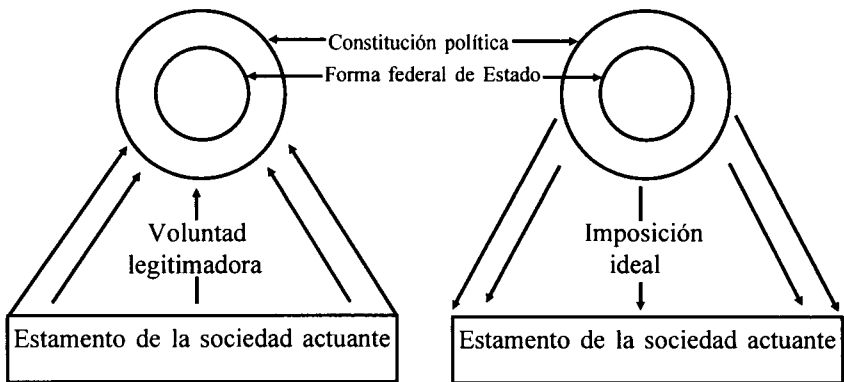
Cuan han sido relegadas las comunidades que integran a las entidades federadas del sistema federal mexicano, se puede deducir de la exigua participación que éstas han tenido a lo largo de la historia en las decisiones políticas fundamentales, tomadas siempre desde el centro en detrimento del papel que se requiere de aquéllas, para establecer un consenso nacional en torno a decisiones que involucran a la sociedad mexicana. Con todo ello, hay que recordar que la historia de la mayoría de las entidades federadas muestran una parte importante de la vida de la Constitución, pero parece que con el transcurso del tiempo algunas posiciones liberales y ciertas normas que reivindicaban las luchas libertarias del pueblo mexicano, han sido abandonadas. Sin embargo, el Estado mexicano, con su Constitución a la cabeza, aún sigue considerándose como un Estado de tipo federal.

Yo creo que el artículo 40 de la Constitución de 1917 contiene la pretensión de una unidad social ideal, porque, como dice Carl Schmitt, una Constitución puede significar también un sistema cerrado de normas, y entonces designar una unidad, sí, pero no una unidad que existe en concreto, sino pensada, ideal.²²² No se trata aquí de discutir si dicho precepto está bien formulado técnicamente, o si presenta deficiencias semánticas; eso es lo que se hace casi siempre cuando se aborda un estudio de derecho constitucional, pero tal cosa no interesa para

222 Cfr. Schmitt, Carl, *op. cit.*, p. 29.

efectos de este trabajo. De nada sirve a la sociedad proponer una redacción correcta e impecable de uno o de varios artículos de una ley si ésta no puede ser capaz de tener la convicción democrática para poder persuadir a los gobernados que actúen en tal o cual sentido. Lo que aquí se pretende o se intenta, es saber si el contenido enunciado en el precepto ha funcionado realmente en la praxis constitucional; es decir, si el devenir histórico de los mexicanos se ha conducido con la inspiración real en lo dispuesto por esa decisión política fundamental que contiene el mandato del artículo en cuestión.

En una Constitución real no basta que el precepto sea lo suficientemente claro en cuanto a la intención de adoptar la forma de un Estado llamada federal. Lo que se necesita es discernir si la forma que plasmó la Constitución fue recogida por ésta sabiendo el sentir de todos sus gobernados; es decir, si de acuerdo con las condiciones en que se estaba desarrollando la participación política de la sociedad mexicana en ese momento, fueron las que condujeron al legislador para adoptar esa forma de Estado, o sea, de abajo hacia arriba, o si dicho principio de la forma de Estado fue impuesto por la Constitución sin que la sociedad actuante para la cual iba dirigida fuese consciente, al menos en ese momento histórico determinado, del significado y trascendencia del mencionado principio que conlleva en sí mismo una forma de ser, una conducta, de esa sociedad, así como de cuál debía haber sido su participación complementaria para que el deseo de lo allí escrito fuera real y efectivo, a sea, de arriba hacia abajo. A manera de esquematizar esta ideas, quedaría de la siguiente manera:



A lo expuesto hasta aquí podrían hacerse algunos cuestionamientos. Por ejemplo, que este tipo de lucubraciones no llevan a ninguna parte, y que si en una Constitución resulta plasmada la forma federal del Estado, no habría por

qué cuestionar nada. Si la Constitución lo dice es un Estado federal y ya, cualesquiera que hayan sido las causas que originaron que dicha forma de Estado se estableciera en la Constitución. Con respecto a lo primero contestaría que es posible, pero por lo que se refiere a lo segundo, preguntaría: ¿cuál ha sido, entonces, la causa por la cual en México no se vive el auténtico federalismo que la Constitución plasma en su artículo 40? El propósito es no caer únicamente en el cuestionamiento de la ortografía del constituyente, sino ver más allá, y tratar de encontrar las causas del porqué la sociedad mexicana no ha pasado de vivir en un federalismo ideal.

Pienso que una Constitución, debe caracterizarse sustancialmente por tener la fuerza para propiciar una consolidación democrática constante, estableciendo el marco institucional que permita una actividad social unificadora, que se cimente en la solidaridad entre la comunidad y el propio Estado. Desde este punto de vista, puede descartarse cualquier gobierno autoritario que quiera imponer su voluntad desde la cúpula, al mismo tiempo que se puede lograr un respeto al principio de participación democrática. Si la Constitución pudiera ver más allá que el simple enunciado de una forma de Estado federal democrático, como lo sería el concierto de fuerzas y corrientes de opinión, que se desplazaran dentro de una determinada situación constitucional conducidas a la alternancia institucional en el poder, pero soportadas esas fuerzas y esas corrientes de opinión en una libre consociación en la sociedad mexicana, estaríamos, entonces, dentro de un proceso de renovada participación política permanente cuya base no sería otra que la voluntad de las mayorías. De ese modo tendríamos un verdadero Estado federal democrático actuante y dinámico, y no un Estado federal que existe en el texto constitucional pero solo de nombre.

Dentro de este contexto, en el caso mexicano, yo observo un problema político fundamental de antidemocracia que provocó originalmente otro problema jurídico-constitucional. Veamos: durante las primeras décadas del siglo pasado la mayoría de los países latinoamericanos iniciaron sus movimientos independentistas en los que obtuvieron su libertad. Este fenómeno se gestó, básicamente, entre los años 1810 y 1825. De aquellas luchas libertarias surgieron documentos que hoy conforman la historia constitucional de esos países, pues los grupos opositores insurgentes, al fragor de la batalla, se ocuparon también de la expedición de leyes fundamentales, cuyos principios contenidos en muchas de ellas continuaron hasta hacerse un lugar en sus Constituciones actuales. No se conocía en todos los rincones del territorio una ley cuando ya otra estaba por expedirse. Daba la impresión que cada facción beligerante que participaba en el movimiento y deseaba proponer la solución al conflicto, lo hacía a través de una ley. En torno a este fenómeno se dibujaban ya los rasgos de una forma de Estado que con el paso del tiempo resultaría la que ahora esos países practican en su vida constitucional.

A numerosos sectores de la sociedad la independencia los sorprendió por sus imprevisibles consecuencias, pues “la lucha por el cambio en la hegemonía es frenada inicialmente por temor a que, de llevarse adelante, pueda desencadenar un radicalismo de las masas populares esclavos, indígenas, blancos pobres [...] la independencia es visualizada en algunos casos por la elite criolla como medio preventivo de tomar el poder antes de que advenga una subversión incontrolable”.²²³ Ahora bien, estos criterios deben insertarse en una concepción más amplia del proceso emancipador, con respecto a su origen, proceso y desarrollo, porque, antes que nada, el movimiento lo fue más elitista que popular, porque encontró propicio el clima, más en los centros urbanos donde habitaban los criollos que en los estratos populares. El movimiento no conlleva cambios profundos, ni en la estructura ni en la superestructura de la economía, incluso, en lo político, el movimiento se observa vacilante, pues la conducción resulta incierta y contradictoria, y en algunos casos la independencia aparece salpicada de conflictos de tipo ideológico y de clase. El mosaico se ve multicolor, pero los componentes se separan y los matices se entrelazan en el desarrollo global, volviéndolo aún más confuso y heterogéneo.

En México, la independencia motivó que en años posteriores se polarizaran una serie de luchas intestinas ante la falta de una acción unificadora del movimiento, y la doctrina del federalismo conquistó el espíritu de la clase dirigente de las distintas facciones que se habían perfilado en el liderazgo heredado del movimiento emancipador. Conocía las ventajas del federalismo la clase que en ese momento había escalado posiciones políticas en la administración pública, o bien, la clase que en los escaños legislativos representaba a la población, y que por su función era la más informada sobre el sistema federal. Sin embargo, el grueso de la masa popular no alcanzaba a entender lo que estaba pasando, pues entre los constantes vaivenes constitucionales y los asiduos cambios de los hombres en el poder, permanecía relegada, cuando no marginada del proceso de las decisiones fundamentales del Estado. A estos últimos mexicanos se refirió fray Servando Teresa y Mier, cuando se quejó de que nadie sabía lo que era el federalismo y cuya opinión le ha valido la anatematización como enemigo del sistema federal.

Lo que aquí se anota hay que entenderlo en el sentido de que quienes pugnarón por instituir el sistema federal en México no tuvieron el cuidado o no consideraron procedente, establecer canales adecuados de información a los diversos sectores sociales, con el propósito de obtener el consenso de opinión y de participación de los mexicanos, tal como lo hiciera la nación estadounidense

²²³ Cfr. Kaplan, Marcos, *Formación del Estado nacional en América Latina*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1983, p. 120.

a través de las publicaciones de *El Federalista*. La finalidad, pues, de estos artículos no fue la de analizar el sistema federal que se iba a adoptar en la nación, sino la de informar las ventajas y la conveniencia que representaba el Estado federal, al tiempo que persuadían a la población para que manifestara y diera el apoyo al sistema federal. Por eso *El Federalista*, antes que otra cosa, tuvo la intención primordial de educar y conscientizar a la población para que aprendiera a vivir con el Estado federal. Éste es el problema antidemocrático al que me referí.

Con esto no quiero decir que si se hubiera hecho tal cosa el sistema federal funcionaría en nuestro país a la perfección, pero al menos se les hubiera abierto la posibilidad a los mexicanos de participar con sus opiniones, y tomar más conciencia de lo que en realidad era o debía ser el Estado federal, así como el papel que en ello iban a jugar cada una de las comunidades que integraban las entidades federativas.

Del problema político de antidemocracia se pasó al problema jurídico-constitucional, pues el artículo 40 persiste hasta la fecha tal y como lo presentó en el proyecto original de Constitución reformada,²²⁴ el primer jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo en el Congreso Constituyente convocado para tal efecto. El artículo en cuestión se insertó en la Constitución actual con la misma redacción que tenía en 1857, incluso con el mismo número de artículo,²²⁵ ya que la Constitución de 1824 no mencionaba siquiera a las entidades federativas, cuando se refirió a la forma de gobierno federal en su artículo 4, situación que aparece sólo a partir de la carta de 1857. Finalmente, y con una gramática que parece surgida del seno de una asamblea aldeana, el Acta de Reformas de 1847 en su artículo 29 apenas deja ver la mención a las entidades federadas con motivo del respeto que invoca a la división de poderes.

Por estas razones, Carranza tuvo que ilustrar magistralmente al Congreso con sus ideas federalistas en el proyecto que presentó el 1 de diciembre de 1916. Con esto, Carranza sabía muy bien cuál era el problema del federalismo, pero lamentablemente no tuvo la visión para diseñar el canal o la vía para que este sistema fuera apoyado por el pueblo mexicano. Por otra parte, y si bien es válido afirmar que esto de las redes de información y consulta hacia la sociedad hizo falta desde la Constitución de 1824, con más razón tratándose de la Constitución de 1917, puesto que ya se tenían las experiencias constitucionales del federalismo, y la sociedad mexicana permanecía ahora más receptiva a los fenómenos políticos, pues arrastraba la azarosa historia de leyes fundamentales que se su-

²²⁴ Cfr. Melgarejo, Randolph L. y Fernández Rojas, J., "El Congreso Constituyente de 1916 y 1917. Reseña Histórica", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Imprenta de la Secretaría de Gobernación, 1917, p. 227.

²²⁵ Casos parecidos al que se menciona hubo al cambio de Constitución.

cedían unas de otras, y que no habían logrado el consenso de la sociedad como origen ni la estabilidad política anhelada.

El problema jurídico-constitucional que presenta la propia carta de 1917 (desde luego en relación directa con su artículo 40), por lo que respecta a la forma de Estado federal, es que en ningún lugar de ella dice lo que debe entenderse por Estado federal, aun cuando muchos de sus preceptos se refieren, directa o indirectamente, al orden federal. Sin embargo, si se tratara de establecer por lo menos una noción de lo que entiende por Estado federal la propia Constitución, habría que acudir al primer párrafo del artículo 41 del mismo apartado, y se llegaría a la conclusión de que para ella el Estado federal es una soberanía distribuida.²²⁶ Pero esta conclusión nos llevaría otra vez a la susodicha cuestión de la soberanía, lo cual no corresponde a este tema, y de la que ya se habló en páginas atrás,²²⁷ por lo que hay que señalar que al parecer dicho concepto se ha hospedado en la mayoría de las Constituciones occidentales para ya no abandonarlas.²²⁸ Y si se trató de enunciar fórmulas en artículos sin que éstas se reflejen en la praxis constitucional, tal y como lo hace nuestra Constitución, más afortunada habría resultado si el Constituyente hubiese definido en ella²²⁹ la forma de Estado federal que consagró como conducta democrática de los gobernados y del propio Estado, situación que, al menos, se interpretaría como una contribución para aclarar a los mexicanos lo que significaba esta forma de Estado y no a la desorientación.

4. Principios de índole federal en la Constitución

Teóricamente, la forma del Estado federal adoptada por la Constitución de 1917 se inscribe en la clásica hipótesis de distribución de competencias entre

²²⁶ El mismo criterio se puede aplicar con respecto a la ley fundamental de la República Federal de Alemania, según su artículo 20, secciones (1) y (2), en concordancia con el artículo 28, sección (1). Lo mismo a la Constitución suiza de 1874 (artículo 3°).

²²⁷ *Supra*, p. 74.

²²⁸ Es interesante observar cómo casi todas las Constituciones que ha producido la cultura occidental utilizan en sus textos el concepto de *soberanía*, como si la simple inclusión del término, por sí solo, fuera suficiente para esclarecer lo relativo a la forma de Estado, a la representación y a la democracia.

²²⁹ Un buen artículo de la Constitución en relación con este comentario hubiera sido el siguiente: "El poder central y las entidades federativas integran el Estado federal mexicano. Para que éste pueda desarrollar el progreso de los mexicanos y de sus instituciones nacionales, se requiere que ambos órdenes jurídicos participen democráticamente en la conformación de las decisiones fundamentales del país, observando en todo momento lo dispuesto en esta Constitución y en la legislación que de ella emane". Recuérdese que en este trabajo se ha establecido que la participación de las entidades federativas en la voluntad y decisiones nacionales, determina la existencia real del Estado federal. *Vid. supra*, p. 86. En contra de este criterio, también, *vid.* Gaxiola, Jorge F., *op. cit.*, p. 70.

el poder central y las entidades federativas, aun cuando a éstas se les considere en el texto como soberanas. Pero este calificativo proviene del estereotipo conceptual que los constituyentes originarios han usado tradicionalmente, no se sabe si por ignorancia, por estrategia o por comodidad del término, tal como se hizo en nuestra Constitución, pues pocas han escapado de esta costumbre al hablar de las entidades federadas. Por lo demás, el artículo 40 resulta comprensible en cuanto a la intención de establecer el Estado federal, aunque al estudiar la distribución de competencias de manera vertical entre el poder público central y las entidades federativas que hace la Constitución mexicana, se da uno cuenta que la propia Constitución ha tergiversado el verdadero espíritu del Estado federal, ya que la auténtica distribución debería ser en forma horizontal, en el entendido de que ningún orden jurídico de esta forma de Estado tiene superioridad sobre otro, desde el punto de vista estrictamente jurídico.

Por desgracia este problema no es privativo sólo de nuestro sistema federal, sino de la mayoría de las repúblicas federales de Latinoamérica, en las que también se observa una distribución de competencias por demás desigual y siempre en favor del poder central. Así, por ejemplo, la Constitución venezolana del 23 de enero de 1961, que se encuentra en vigor en aquel país, reflejando mejor técnica constitucional, declara en su artículo 16 que “Los Estados son *autónomos*²³⁰ e iguales como entidades políticas”. No obstante ello, merced al fuerte carácter centralizado de esta República federal, junto con la intensa actividad de los partidos políticos durante los últimos años, no ha sido afortunada con una verdadera descentralización de competencias hacia los estados individuales. Por su parte, la Constitución de la República Federativa de Brasil, de 5 de octubre de 1988, dispone en su artículo 18 que: “La organización político-administrativa de la República Federativa de Brasil comprende la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios, todos autónomos en los términos de esta Constitución”. Pero con objeto de estructurar el sistema federativo, desde 1988 la Constitución de Brasil sustenta el método de enumeración de competencias de los poderes de la Unión (artículos 21 y 22), con competencias remanentes para los estados particulares (artículo 25) en el que existe una gran diferencia entre las competencias de éstos con respecto de aquélla, pues en tanto la Unión concentra facultades en demasía, las entidades federadas apenas superan el par de ellas.

Una Constitución poco conocida, pero admirablemente redactada, fue la Constitución helénica del 2 de junio de 1927, que sustituyó a la de 1925. En esta ley fundamental se introdujeron valiosas disposiciones que constituyen ejemplo en los anales de la autonomía y descentralización administrativa en relación con el régimen federal. Su artículo 108 reza:

230 Las cursivas son propias.

La administración del Estado está organizada según un sistema de descentralización, con la colaboración más extensa posible de los ciudadanos y de modo que las cuestiones referentes a la administración se resuelvan lo más rápidamente posible y sobre la base de un conocimiento más exacto de las condiciones en que se planteen. Los servicios centrales no deben tener más dirección e inspección que las supremas.

¿Puede haber un concepto más claro de lo que es la autonomía con respecto de las entidades federativas? Pero aun así, no puede afirmarse, rotundamente, que en Grecia se de una auténtica autonomía en las entidades locales, estrictamente apegada a lo dispuesto en su Constitución.

Precisamente un principio de naturaleza eminentemente federal y que se encuentra relacionado estrictamente con la distribución de competencias, es el que consagra la Constitución mexicana en su artículo 124, que literalmente expresa: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. Tan improvisado fue el aterrizaje del federalismo en nuestro país, que ni en el Acta Constitutiva de la Federación mexicana ni en la Constitución de 1824, existió una disposición análoga a esta precepto, ya que el primer antecedente constitucional se remonta hasta la expedición del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842, que en su artículo 80 establecía: “Todas las atribuciones y facultades que no se otorgan específicamente al Congreso Nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia se entenderá que quedan reservadas a los Departamentos”.²³¹

El artículo 124 está basado en el supuesto de que las entidades federativas han cedido facultades expresas al poder central, reservándose para ellas todas las demás que no hayan concedido al propio poder central, tal como se hizo en el país estadounidense. Sólo que este criterio no ha correspondido a la realidad histórica de nuestra nación, porque no es cierto que el Estado federal haya nacido de un pacto en el que las entidades federativas hayan delegado las facultades referidas, pues ya se vio que la forma federal les fue señalada desde el centro a las mencionadas entidades particulares.

Ahora, el espíritu de este artículo ha servido a toda la doctrina jurídica mexicana para invocar el fundamento de nuestro sistema federal, al menos en teoría, cuando la verdad es que se trata solamente de una colocación del texto constitucional que dista mucho de la forma en que se instituyó el Estado federal en nuestro país. Este artículo fue tomado por nuestra Constitución de 1857 de

²³¹ Cfr. Congreso de la Unión -Cámara de Diputados- L Legislatura, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 2a. ed., México, Manuel Porrúa, 1978, p. 800.

la enmienda X de la carta norteamericana, inclusive, con la misma redacción aparecía en el Proyecto de Reformas presentado por Carranza al Constituyente de Querétaro, sólo que con el número 123.

Otras Constituciones del continente latinoamericano han adoptado la distribución de competencias en el Estado federal, a semejanza de la nación norteaña. Así, la República de Brasil, en su artículo 25, inciso 1º, establece que “Están reservadas a los Estados las competencias que no les estén prohibidas por esta Constitución”, en tanto que la Constitución de la nación Argentina, la más antigua del continente, en su artículo 104 dispone que “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se haya reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”. Por su parte, la carta venezolana prescribe en su artículo 17, inciso 7º, que “Es de la competencia de cada estado: [...]7 todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal”.

De ellas, la que observa mejor claridad en su redacción es la de Brasil. Las otras se presentan un tanto confusas, sea porque no se apegaron al texto estadounidense o porque no existió buena traducción de la enmienda X. En efecto, el texto original de esta enmienda es como sigue: “The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by in to the States, are reserved to the State respectively, or to the people”. Ahora bien, independientemente de que las Constituciones anteriores no se hayan apegado al texto original del idioma, lo cual es hasta mejor, en el caso de la Constitución nuestra se observa que utilizó el término “funcionarios federales”, con el cual personalizó la referencia al poder central del Estado federal, cuestión que se debió evitar porque en un texto jurídico, y más si se trata de la propia Constitución, la mención a un ámbito o a un ente de nivel estatal, sobre todo cuando se van establecer principios generales, no debe personalizarse, pues las atribuciones deben ser prescritas para el órgano. Por eso cuando la enmienda X dice “los poderes no delegados a los Estados Unidos [...]”,²³² quiere decir, concretamente al poder central del Estado federal.

Con mejor técnica la Constitución argentina se refiere al “gobierno federal”, con lo que se ubica en el sentido correcto de la semántica constitucional en el punto que se está tratando, y con ello se sustrajo al error ya comentado. En cuanto al texto brasileño, al que ya hice mención, sólo cabe agregar que con el estilo gramatical actual superó en mucho a la Constitución de 1946, que en su artículo 18, inciso 1º, utilizaba las expresiones “implícita o explícitamente”²³³

232 Las cursivas son propias.

233 Cfr. Calmon, Pedro, *Curso de Direito Constitucionnal Brasileiro*, 2a. ed., Río de Janeiro, Librería Freitas Bastas, 1951, p. 27.

Con respecto al caso de la Constitución mexicana, en la sexagésima segunda sesión ordinaria que se celebró el 25 de enero de 1917, fue propuesta una adición al artículo 123 (que correspondía al 117 de la Constitución de 1857) la cual consistía en que las facultades reservadas a los estados se entendían que quedaban reservadas a éstos y al pueblo, respectivamente, con lo que se pretendía apegarse literalmente al texto de la enmienda X de la Constitución norteamericana. La propuesta fue presentada por el diputado Fajardo, quien, entre otros argumentos, esgrimió que

el pueblo mexicano no abdicó totalmente su soberanía en los poderes federales o en los de los estados, sino que se reserva ciertos derechos, a los más cuales jamás ha renunciado ni podrá renunciar a esos derechos; derechos que podrán estar, como lo están consignados en la Constitución; y por consiguiente, debe entenderse que quedan en el pueblo, para que el pueblo, cuando desee hacer uso de los derechos, lo haga y no se entienda que este los entrega al poder federal o al de los estados. Además, hay otras razones: nuestra Constitución, como Constitución escrita, es una Constitución de poderes expresos; así es que los poderes que no estén expresados, es decir, que no estén escritos, en esta Constitución a favor de los poderes de la Unión o de los estados, se entiende que es el pueblo quien los reúne; por consiguiente, de ninguna manera puede decirse que toda la soberanía del pueblo se ha delegado en los poderes de la Unión, sino que el pueblo tiene ciertos derechos a los cuales no ha renunciado [...].²³⁴ El tema central del criterio sustentado por Fajardo, no estaba del todo alejado de la realidad, pues desde el punto de vista democrático, el pueblo puede cambiar en todo momento sus Constituciones y, por ende, la forma de su estructura estatal. Machorro Narváez fue el encargado de objetar la idea de Fajardo en estos términos:

Es inoportuna la observación del señor Fajardo, porque nuestra Constitución y nuestro sistema, como en todos los pueblos que existen actualmente, el pueblo no es un órgano constitucional y aquí estamos creando órganos, constitucionales, y el pueblo, repito, no es un órgano de esta naturaleza; de tal suerte que lo que está expreso en esta Constitución se entiende reservado al pueblo como órgano porque no lo ha sido; establecer el precepto escrito sería imitar a la Constitución francesa de 93,²³⁵ elevando al pueblo a la categoría de órgano constitucional; pero eso es cambiar el sistema de gobierno presidencial para seguir el sistema de gobierno parlamentarista; en tal virtud, no puede establecerse lo que el señor Fajardo ha dicho; sin embargo, como digo, se entiende que el pueblo conserva sus derechos.²³⁶

Sea por lo cautelosos con que se han distinguido siempre nuestros legisladores, cuando se trata de discutir la iniciativa o la participación popular en

²³⁴ Cfr. Congreso de la Unión -Cámara de Diputados- L Legislatura, *op. cit.*, p. 804.

²³⁵ Posiblemente Machorro Narváez se refería a la Constitución Republicana de Francia del 24 de junio de 1793, pues en el siglo pasado no existió ninguna del año 93.

²³⁶ Cfr. Congreso de la Unión -Cámara de Diputados- L Legislatura, *op. cit.*, p. 805.

cuestiones constitucionales, o tal vez porque no se quiso evidenciar la burda imitación del texto de la enmienda X, lo cierto es que el argumento de Machorro Narváez se podía haber debilitado si se le hubiese contestado que, efectivamente, el pueblo no es un órgano constitucional, pero de lo que se trataba era de establecer un precepto constitucional en el que la actividad participativa popular era lo esencial, pues el pueblo, sin ser órgano constitucional, propiamente dicho, sí es la fuente directa de la que devienen las decisiones fundamentales en una disposición o principio de índole federal; desde luego, si se quería dejar sentada una norma para un auténtico Estado federal, en el que no debe prescindirse de tomar en cuenta dicha participación popular. De cualquier manera, el artículo se aprobó con la redacción que actualmente ostenta nuestra Constitución, pero cuya esencia, hasta hoy, ha sido letra muerta y práctica inútil de nuestro sistema federal.

Los preceptos fundamentales que establece una Constitución descansan en la congruencia que los mismos pueden tener en la vida política de la sociedad a la que se dirigen. De ese modo, la Constitución se inviste de validez no sólo porque los preceptos que contenga sean susceptibles de aplicación, sino porque los mismos constituyen el reflejo fiel del sentir y del actuar de aquella sociedad participativa en las decisiones fundamentales nacionales. Si esto no se da, ninguna Constitución, por muy hermosa que ésta sea, es capaz de generar la credibilidad sustancial en quienes deben normar su actividad dentro del proceso de consociación estadual. Cualquier forma de Estado prescrita en una Constitución que no se enmarque en este contexto está destinada al fracaso, y el papel al que se reduce quedará concretado a la domesticación constitucional que sus normas o principios, con sus aparatos burocráticos, hará con la sociedad para relativizarla y aminorarla. La eficacia de la praxis en la forma federal de Estado establecida por una Constitución depende, más que del acierto de su aplicación, de una convicción volitiva para querer normar la conducta en ese sistema y no de la perfección de sus textos, porque un principio constitucional mide su eficiencia en razón a la contribución para satisfacer las necesidades y poder cumplir los ideales de un pueblo. La forma de un Estado es aquella que corresponde a las cualidades propias, y a la historia, del desarrollo de la nación que en ella vive, pues el Estado no es un fenómeno de contingencia en la historia sino consustancial a ella. No otra cosa resulta el Estado más que la unidad de la voluntad jurídica y política de la comunidad gobernada. De ello se sigue que el derecho encuentra su plena expresión en el propio Estado.

Ahora bien, junto a una democracia y a un Estado de derecho que se supone deben existir, aparece el Estado federal como fórmula compuesta, en que se propicia con más efectividad la participación de las entidades individuales en la voluntad nacional. Una prospectiva rápida muestra evidentemente que la Constitución mexicana de 1917 continúa replegándose con el tradicional con-

cepto dogmático del federalismo centralizado, y según la dinámica propia del Estado federal, como ya quedó establecido en páginas anteriores, lo conveniente es la estructura de una organización estadual donde las entidades particulares integran un todo, pues para esta forma estatal lo importante es una distribución de las tareas entre el orden jurídico local y el poder central. Mas hay que reconocer que los tiempos actuales que vive México, han condicionado a aligerar el peso de las tareas hacia el poder central. Aun así, sería muy riesgoso afirmar que el sistema federativo mexicano haya conseguido su funcionalidad; simplemente son las necesidades actuales las que lo han empujado a modificarse sustancialmente. De todos modos el surgimiento del pluralismo político brotado en el México de hoy ya no alcanzó a recibir una vitalización que proviniera de la idea y con las condiciones de paternidad del Estado federal; antes bien, emerge como contrafuerza a un sistema federal vetusto que no previó o no se anticipó al fenómeno consustancial de los cambios en la sociedad. Por ello, el actual Estado federal debería dar el salto para incorporarse en el rejuego de las fuerzas políticas, si no quiere ser rebasado por ellas y cuestionado, tanto en su historia como en su estructura.

Otro principio estrechamente ligado con la distribución de competencias entre los dos órdenes jurídicos que integran el Estado federal, junto con el artículo 124, es el 41 de nuestra Constitución, que a la letra dice:

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.

De este artículo —sustentan Carpizo y Madrazo— claramente se desprende que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas, y que existe una división de competencias entre los órdenes que la propia Constitución, norma suprema, crea y que le están subordinados: el de la Federación y el de las entidades federativas. La nota característica —afirman dichos autores— del Estado federal, que acepta el artículo 41, es la descentralización política.²³⁷

En efecto, la Constitución mexicana parte del supuesto de que ciertas funciones estatales están rigurosamente distribuidas entre los dos órdenes jurídicos, ya sea en el ámbito de los poderes Legislativo, Ejecutivo, y Judicial. Por ello, lo mismo que en la Alemania federal, pueden distinguirse lo que es la legislación federal y la de las entidades particulares, la administración federal y la administración local, así como la jurisdicción federal y la jurisdicción local. Pero

²³⁷ Vid. Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, “El sistema constitucional mexicano”, *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Editorial Dykinson, 1992, p. 571.

frente a la suposición general de que las entidades federativas asumen competencias equilibradas con el poder central (al menos en el ámbito de la administración), preceptuada por el artículo 41 de la Constitución, se alza el imponente liderazgo del titular del Poder Ejecutivo frente a la opacidad de los otros poderes, de donde resulta que las tareas conjuntas que deberían realizar los dos órdenes jurídicos del Estado federal han superado con creces los inocentes supuestos idealizados por la Constitución. Y así, entre los principios idealizados y la raquítica posibilidad para las entidades federativas de incorporarse de lleno en la participación global, México ha conducido sus pasos por el sendero del “Estado federal unitario”, o si se quiere, por el del “Estado federal centralizado”, lo que ha reducido a la propia Constitución, en cuanto a los principios que se comentan, a un carácter meramente nominal y con ello también a la democracia, pues “[...] el menoscabo o desvirtuación de la democracia en Latinoamérica se ha producido por el carácter eminentemente nominal o semántico de muchas de sus Constituciones.”²³⁸

Y es que el sistema de distribución de funciones entre los órdenes jurídicos que integran el Estado federal mexicano nunca ha dejado de cuestionarse. Siempre ha existido polémica en cuanto a la asunción de las materias por parte de ambos órdenes, pero siempre las negociaciones en asuntos de la vida constitucional han caído bajo el dominio y competencia del poder central. Por eso es que el cúmulo de tareas y actividades estatales ha seguido avanzando en favor del poder central federal, y aun cuando la Constitución ha previsto facultades o atribuciones concurrentes, en la práctica no ha dejado de calificarse sólo como un buen deseo constitucional, porque cualquiera que haya sido la incidencia concurrente de esas tareas, las decisiones globales han correspondido al poder central y no a los de la entidad federativa. El problema aparece aun más grave cuando se atisba sobre las Constituciones de los estados particulares, tan incapaces para crear elementos originales, tan ingenuas para diseñar la estructura de su sociedad y tan imprevisoras para conformar el proyecto político estatal que las fortalezca.

Cierto es que las entidades federativas no deben trastocar el modelo de Estado federal que ha sido trazado para su vida institucional. Pero sí pueden, sin contradecir la forma de Estado, expresar en sus Constituciones la revalorización del modelo que quieran que sea su sociedad, así como la prospectiva de participación federal democrática en lo que se refiere a las decisiones del país, de tal manera que pudiera hablarse en México de un verdadero constitucionalismo local o provincial. Pero si se insiste en no abandonar el matiz hegemónico con que se ostenta el poder central, habrá que aceptar que la iniciativa de los estados

²³⁸ Cfr. Quiroga Lavié, Humberto, *Derecho constitucional latinoamericano*, México, UNAM, 1991, p. 17.

particulares quedará conculcada frente al poder central, ante el temor de intentar contradecirlo, porque

para una creación de derecho auténticamente propia quedan solamente las conocidas materias reservadas de los estados es decir, los ámbitos de la cultura, el derecho policial y el comunal, y el derecho administrativo interno, excepción hecha de las regulaciones federales que toman siempre un volumen mucho mayor.²³⁹

Si continuáramos asomándonos sobre lo que corresponde a la legislación secundaria de las entidades federativas, el panorama tampoco resulta halagüeño, pues aunque la Constitución prevé la concurrencia entre leyes federales y locales, la conclusión en este sentido se ha vuelto hace tiempo desafortunada. En estos ámbitos la adopción de regulaciones globales y genéricas ha correspondido siempre al poder central. Compruébese esto con la casi nula existencia de leyes locales, cuyo contenido se concreta a la normatividad de detalles que complementan a algunos instrumentos jurídicos federales, o a ciertos reglamentos que repiten conceptos de la legislación central.

Si acaso por lo que toca a la administración de justicia, apenas se advierte cierta actividad de las entidades federativas; no obstante ello, también en este ámbito se pueden apreciar cambios propuestos por la intromisión del gobierno federal. A excepción de las materias de derecho civil y penal, las demás materias junto con las normas procedimentales, forman parte casi exclusiva del derecho federal. Por tanto, es muy remota la posibilidad de la producción jurisprudencial por parte de los tribunales superiores de justicia locales, cuya tarea, por lo consiguiente, ha estado concentrada por los tribunales federales. En síntesis, las entidades federativas, por lo mismo, no suelen ser ámbitos para la creación del derecho.

5. *Presente y futuro del federalismo mexicano*

¿Cómo se observa actualmente en algunos casos concretos la actuación del sistema federal en México? La respuesta a tal pregunta es la que habrá de centrar el tema sobre este punto, pues es necesario una apreciación casuística de la problemática del federalismo para, posteriormente, proponer algunos criterios con el fin de adecuarlo a las necesidades actuales que vive el país.

A diferencia de un escueto catálogo, que sobre la intervención del poder central en las entidades federadas contiene la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica,²⁴⁰ en nuestro país no ha dejado de sentirse un fuerte proceso de expansión del poder central hacia las entidades federacionales,

²³⁹ Cfr. Schneider, Hans Peter, *op. cit.*, p. 236.

²⁴⁰ Vid. Ameson, Ben Albert, *Elements of Constitutional Law*, Nueva York y Londres, Harper Brothers Publishers, 1928, p. 77.

originando con ello una creciente absorción de facultades en favor del primero, pero en menoscabo de estas últimas. Tal fenómeno ha propiciado que la doctrina jurídica mexicana se empeñe en bendecir a nuestro federalismo como un sistema de “peculiaridades propias”. Criterio tan soterrado no puede tener otra explicación más que la de empecinarse en presentar al sistema federal mexicano bajo una benevolencia sutil y no reconocer con gallardía los problemas que con tal proceder ha causado el poder central a los estados particulares.

Por lo tanto, existe la evidencia de que estemos ante un centralismo compacto que trata de engullirse a un federalismo agrietado, hasta tal punto que se empieza a reconocer la unitarización de un sistema político mexicano que jamás ha sabido vivir como un régimen de naturaleza federal.

Por otra parte, no es falso que en los últimos años se hayan ensayado algunas fórmulas tendientes a restaurar las acciones conjuntas entre el poder federal y las entidades federativas, como fue la reforma al artículo 115 constitucional,²⁴¹ que, aunque balbuceante, intentó ampliar y apoyar las facultades de los municipio, sobre todo en las materias hacendaria y de servicios, pero no ha surtido el efecto que se esperaba por la cooptación que de ellos hacen constantemente, tanto el Poder Ejecutivo estatal como las legislaturas de los estados.

Ya se dijo que de alguna forma las entidades federadas tienen y gozan de autonomía, lo que significa que pueden darse sus propias Constituciones. Pero esas Constituciones locales —también ya se abordó este tema—, no han reflejado la originalidad estatal con sus características que a menudo suelen ser dinámicas y cambiantes, pues la ignorancia de los gobernantes locales para visualizar las mutaciones constitucionales en sus ámbitos jurídicos, junto con la actitud de sometimiento al poder central, han sepultado las esperanzas para el alba de un auténtico derecho constitucional provincial o local, y aun cuando una buena porción de instrumentos legislativos operaba en las entidades locales (materias como la bancaria, la minería, la laboral, la agraria, etcétera), llegaron las reformas constitucionales destinadas a prolongar la esfera federal, con el consiguiente resultado de que a esas materias se les empezó a borrar su carácter de estatalidad local.

Si las autoridades judiciales federales, por ejemplo, pueden revisar, en última instancia, las sentencias que dictan los tribunales locales, aplicando el *habeas corpus* mexicano, la consecuencia no puede ser otra sino la de que, hasta en esta materia, el poder central se ha permitido husmear en ámbitos que sólo podrían corresponder a los estados. Esto conlleva a una mala interpretación del juicio de amparo, pues merced a una elástica interpretación de los artículos 14 y 16 constitucionales éste protege a todo el ámbito jurídico nacional, “desde

241 La reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983.

los más elevados preceptos constitucionales, hasta las disposiciones de un modesto reglamento municipal”.

Otra intervención más que la Constitución se ha encargado de diseñar para poder inmiscuirse en los conflictos interno—políticos de las entidades federativas, es la llamada desaparición de poderes, que se encuentra prevista en la fracción VI del artículo 76 de la propia carta. Con frecuencia, el abuso que se hacía de esta facultad²⁴² motivó que se le tuviera que reglamentar, con el propósito de otorgar mejores garantías a los poderes de las entidades locales. Los mismos problemas fueron ocasionados con la aplicación arbitraria que se hizo del juicio político, reglado en los artículos constitucionales 108 y siguientes, y que el gobierno federal utilizó a principios de siglo una vez expedida la Constitución de 1917.

Manuel González Oropeza, prestigiado jurista mexicano, reconocido entre otros estudios por los que ha realizado sobre este tema, es de la opinión que la medida de la desaparición de poderes colabora en la solución de supuestos trastornos que pueden afectar a las entidades federativas, además de que constituye una garantía de autoconservación a la unidad entre las propias entidades.²⁴³ Sin embargo, reconoce que

la facultad declarativa de desaparición de poderes ha sido frecuentemente mal interpretada para acabar en forma inmediata con los gobiernos estatales desafectos o contrarios a la política federal. Esta utilización inconstitucional de la medida es atentatoria del federalismo mexicano, convirtiéndola en lo que no es, en una medida deformada, sancionadora de la realidad política; por ello, en repetidas ocasiones se ha solicitado su derogación del texto constitucional, sin percatarse que lo único que debe abolirse es su mal uso y su interpretación deformada, puesto que la medida declarativa de desaparición de poderes es la única medida reconstructiva del sistema constitucional mexicano.²⁴⁴

De cualquier forma, la medida de la desaparición de poderes aplicada hacia las entidades federativas no deja de ser un arma de grueso calibre en manos del poder central, que es susceptible de amagarlas en cualquier momento, ya que dicha medida tiene un sello eminentemente político y no jurídico, pues el quietismo del Poder Judicial Federal en la aplicación o ejercicio de las facultades consagradas en los artículos 103, fracción II, y 105, fracción I, inciso h), de la Constitución, hace que su intervención para resolver las controversias que se susciten por esta medida resulte prácticamente nula. Por otra parte, y en el su-

²⁴² Por lo general, en los casos en que fue aplicada esta medida obedeció a conflictos políticos entre los gobernadores y el poder central.

²⁴³ Cfr. González Oropeza, Manuel, *La intervención...op. cit.*, pp. 87 y 88.

²⁴⁴ *Idem*, p. 246.

puesto de que se tuviera un verdadero respeto a la autonomía estadual en el marco de un auténtico federalismo, esta medida no tendría razón de existir.

Pero si se trata de medir con exactitud la injerencia con que el poder central del Estado federal mexicano se entromete en el ámbito de las entidades federativas, allí está la cuestión hacendaria. En efecto, el problema hacendario constituye uno de los renglones más serios por el que se haya provocado un verdadero desequilibrio entre los dos órdenes jurídicos del Estado federal en México y en donde las entidades federativas, junto con los municipios, han cargado siempre con el peso de la desventaja.

En la década de los años cuarenta el sistema hacendario mexicano no establecía propiamente una delimitación entre la competencia federal y las entidades federativas, por lo que correspondía a algunos aspectos de la materia impositiva, pues los principios se basaban en una concurrencia contributiva entre ambos órdenes jurídicos. Esta tesis era aplicable, fundamentalmente, en el establecimiento de impuestos para la mayoría de las fuentes de ingreso, y se inspiró en los artículos 73, fracción VII, y 124 constitucionales.²⁴⁵ Sin embargo, posteriormente, el poder central se apoltronó con mejor comodidad encima de las limitaciones a la facultad impositiva que se establece en la Constitución para las entidades particulares, a través de la reserva que hace el poder central en su favor sobre determinadas materias, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 73 fracción X y XXIX inciso c); 117, fracciones V, VI y VII, y 118, de la propia carta magna. El resultado no puede ser otro que el exagerado fortalecimiento que hasta hoy ha tenido el poder central, en el ramo de la hacienda pública, pues durante mucho tiempo ha absorbido las tres cuartas partes del presupuesto del país, dejando de la mano a las entidades federativas cuya participación presupuestaria es, comparativamente, irrisoria.

No menos importante es la mención que merece el robustecimiento desmedido de las dependencias federales de la administración pública. De una incipiente organización que de principios de siglo tenía el Poder Ejecutivo,²⁴⁶ ha pasado hoy a una superestructura por demás impresionante en la creación de órganos administrativos, en donde se observa, que lo mismo van desde simples comisiones o coordinaciones de nada hasta secretarías que, merced a la voluntad del titular del Poder Ejecutivo, han llegado a ser verdaderas supersecretarías de Estado, a las que se les ha asignado una serie de atribuciones que la mayoría de las veces rayan en la inutilidad, cuando no en la inconstitucionalidad.

Y es que la tendencia mal entendida de que el surgimiento de problemas se resuelve con la creación de órganos o bien con la expedición de leyes, ya no

²⁴⁵ Cfr. Para estos datos tesis de jurisprudencia número 11. *Apéndice al SJF*, año 1965, parte la., pleno, p. 42.

²⁴⁶ En 1917 eran 7 secretarías; de 1934 a 1939 fueron 8; en 1958 ya eran 14 secretarías, y de 1982 a 1988 sumaron 18.

se diga con la actitud de reformar la Constitución, no puede explicarse más que por la ignorancia jurídica de quienes gobiernan, que cifran sus pueriles esperanzas en el magicismo tanto del órgano como de la ley, como si esto, por sí solo, conllevara a la solución instantánea de nuestros problemas. Vértice de las consecuencias por esta actitud del gobierno federal, han sido las propias entidades federativas, que frente al inmenso poder federal, no pueden evitar la intervención de éste en la vida política de ellas.

La invasión de los órganos federales de la administración pública en las entidades locales adquiere su manifestación más clara en el enclave que sus organismos han hecho en el ámbito de los propios estados particulares, a tal grado que su competencia se extiende a todo lo que da su territorio, rivalizando con las propias autoridades locales, de modo que han constituido ya un “gobierno paralelo” con el de los estados miembros. Esta situación ha provocado que los gobiernos locales se sientan marginados y vigilados, ya que el presupuesto asignado a los órganos federales, a veces, resulta mucho mayor que el de las propias entidades federativas.

Este espectro, un tanto sombrío, del actual panorama sobre la actuación del federalismo en México, precisa, forzosamente, de algunas consideraciones que han llegado a iluminarlo. En los últimos años esta tendencia al unitarismo por parte del poder central ya no ha pasado tan inadvertida por las entidades federativas, pues sin intentar siquiera oponerse al “golliat” federal, sí han hecho valer su influencia política por la vía de su participación en las tareas legislativas del poder federal. Esto ha hecho que un órgano, como es el Congreso, cobre progresiva relevancia en los años del porvenir después de haberse parapetado en la penumbra del silencio. Por ello resulta alentador que en los últimos seis años el Congreso haya hecho ciertas aportaciones a las iniciativas enviadas por el primer legislador del Estado federal, como es el titular del Poder Ejecutivo. La razón de esta innovación en el tradicional procedimiento legislativo la encontramos en el pluralismo político que se ha gestado por el surgimiento de partidos políticos opositores al partido hegemónico, que con su participación han logrado un considerable número de escaños legislativos.

La historia del federalismo en México y de la participación de las entidades federativas en las decisiones fundamentales que conforman la voluntad de la nación ha versado siempre sobre la base de la designación de los gobernantes locales por parte del poder central, concretamente por parte del titular del Poder Ejecutivo, versión que hasta hoy ha mantenido su vigencia, desde luego con algunas variantes que el pluralismo político actual empieza a manifestar. La razón de este fenómeno consiste en que las entidades federativas no establecieron, desde su origen, las pautas sólidas y firmes de un autogobierno local, ni siquiera con el movimiento de emancipación, lo que se tradujo en la ausencia de una verdadera autonomía auténtica y enérgica.

Entre las causas que motivaron estos hechos se encuentra la implantación de un gobierno local que no asimiló su verdadero papel histórico en el momento oportuno, así como el precario desarrollo y la distancia que separaba hondamente a los gobiernos locales de la metrópoli, que finalmente terminó en una subestimación de ésta hacia aquéllas. Así, las entidades federativas, carentes de recursos y de los apoyos necesarios para enfrentar los problemas de sus lugares, tuvieron que plegarse al poder central con el propósito de obtenerlos, hecho éste que fue poniéndolas en desventaja frente al poder central.

Lo anterior implicó que nunca se planteara en forma coherente el papel que las entidades federativas iban a tener en el desarrollo histórico de México, pues el poder central siempre las consideró incapaces para la realización de ciertas tareas que de suyo fueron reputadas sólo aptas para que las llevara a cabo el poder central. De allí se explica el porqué el Congreso concentró diversas facultades en muchas materias que bien pudieran seguir realizando las entidades locales, para que por lo menos se hubiese hablado de un federalismo dual y no de un federalismo centralizado, como actualmente se sigue considerando a nuestra forma de Estado. De esta manera la fórmula del Estado federal en México producía un tipo de relaciones entre poderes, pero de manera desequilibrada, pues el eje de todos los movimientos ha sido el poder central, lo que ha ocasionado problemas de un desarrollo político, económico y social desigual en el país, además de un federalismo inconstitucional.

Por otra parte, convenimos en que la esencia principal de nuestro federalismo, desde el punto de vista constitucional, es que el poder y la autoridad resultan compartidos entre los órganos del poder central y los órganos de los poderes locales, si se atiende a lo preceptuado por el artículo 124 de nuestra ley máxima. Por eso es que la división de poderes se estructura competencialmente de diversas maneras. Por un lado, se pueden confeccionar las atribuciones del poder central dejando sin especificar las que corresponden a los poderes locales, como sucede con nuestro sistema federal; por el otro, la división competencial puede hacerse enlistando una serie de atribuciones para los poderes locales, reservando los demás para el poder central como, por ejemplo, el sistema federal del Canadá.²⁴⁷ Por eso la fórmula mexicana establecida en el artículo 124 debería hacer más difícil que el poder central adquiriera más atribuciones, pues consagra la idea de limitación al gobierno federal, precisamente por los poderes enumerados por la Constitución en favor del mismo, y dicho artículo presupone la existencia de poderes reservados a las entidades federativas como poderes de tipo residual. De todos modos la Constitución di-

²⁴⁷ Cfr. Forsey, Eugene A., *The Political System in Canadá*, Ottawa, External Affairs and International Trade Canadá, 1989, p. 10.

señó un poder central más fuerte que el poder local, a lo que contribuyó también el artículo 133 igualmente tomado de la Constitución norteamericana.

Si se me preguntara por qué en este trabajo se percibe un ceñimiento del federalismo mexicano con el estadounidense, yo respondería a tal pregunta, que la instauración del federalismo en mi país careció de la percepción que se tuvo en la mente de los forjadores del federalismo en la nación vecina, para hacer congruente en la práctica lo que se escribió en los textos. Ahora bien, ¿a qué se debe esta diferencia? Pues no siempre el modelo tiene la eficacia en su aplicación con las ideas de quienes lo conciben, y he allí la disimilitud entre la teoría y la práctica. A mi juicio, la causa tuvo dos orígenes (que desde luego han quedado manifestados en lo que aquí se lleva de este trabajo): 1) el desconocimiento de la situación sociopolítica de nuestras condiciones sociales, y 2) se creyó que con la implantación del modelo los problemas se resolverían. Y con esto último quiero afirmar que el criterio que privó fue el mismo que he comentado, y que se refiere a la creencia de que para la solución a los problemas, basta con el solo hecho de crear un sistema, un órgano o una ley. Por tanto, lo que se pensó fue que el sistema iba a funcionar por sí mismo, y no que ningún sistema, por muy efectivo que parezca, puede operar en la realidad si la sociedad receptiva del mismo no lo comprende cabalmente o lo apoya decididamente.

Pero en concreto el punto central de mi razonamiento radica, fundamentalmente, en la importancia que concedo al pivote central que hace posible el equilibrio funcional del Estado federal, es decir, a la distribución constitucional del poder que resulta de la combinación entre un autogobierno local (*self rule*) y un gobierno compartido (*sared rule*), pero cuyo impulso dinámico proviene del grado de participación de las entidades federativas en las decisiones fundamentales nacionales.

Es cierto que en los Estados Unidos es donde mejor se aprecia ese equilibrio, lo mismo que en la Alemania Federal o en el Canadá, pero es allí, en la nación estadounidense, donde prácticamente existe mayor estabilidad del sistema federal, porque la efectividad de esa participación local en la voluntad nacional funciona mejor que en otros lugares.²⁴⁸ Por ello este estudio lo he centrado en ese punto, en el que, según mi opinión, habrá que llamar la atención en el contexto del federalismo mexicano, porque es allí donde radica el principal problema que impide que nuestro sistema federal funcione con eficacia.

²⁴⁸ Ya quedó aclarado que en años recientes, en los propios Estados Unidos, se ha observado un acrecentamiento gradual de facultades en favor del poder central. No obstante ello, las entidades federativas continúan asumiendo el papel opositor ante el poder central, si alguna medida o disposición de este último amenaza con menoscabar su autonomía. Este juicio puede ser aplicable a países como Suiza, Alemania y Austria.

Sentado este razonamiento, entonces, debemos coincidir en que es apremiante replantear una adecuación de nuestro sistema federal, principalmente, en el punto de equilibrio de las relaciones entre los dos órdenes jurídicos que lo integran, de tal manera que pueda responder al desafío de la modernidad constitucional que hoy envuelve al país. De la solución que pueda dársele a este problema depende, en buena medida, que nuestro federalismo se transforme radicalmente y que pueda convertirse en el verdadero vehículo renovador que conduzca al país hacia la auténtica democracia.

México necesita abandonar de una vez por todas el criterio de un federalismo unitario, en el que las decisiones nacionales concentran todo su peso en uno de los polos, haciendo que el fiel de la balanza decisional esté inclinado siempre hacia un extremo, y cuyo desequilibrio se traducirá siempre en la desventaja del otro. Mientras el poder central tase a los otros niveles de gobierno con una medida inferior a la suya, no habrá posibilidad de que el sistema federal opere con justicia. Para ello, hay que partir de una nueva concepción con respecto a la distribución de competencias, en la que cada uno de los órdenes jurídicos integrantes realice adecuadamente sus funciones sin detrimento de ninguno de los dos, y considerando que no puede existir uno sin el otro, pero sin superposición entre ambos. Se requiere una cooperación sólida y permanente que fomente el equilibrio de sendos órdenes jurídicos en el ámbito del derecho constitucional, sin olvidar que tanto el poder central como las entidades federativas constituyen piezas complementarias que están encauzadas a realizar aquellos fines comunes que no son otros que los del propio país y los de todos los mexicanos.

La concepción cooperativa del federalismo —escribe un jurista español— ha venido a reemplazar a la concepción competitiva (dual). El poder nacional y el poder estatal son partes mutuamente complementarias de un único mecanismo de gobierno, todos cuyos poderes intervienen simultáneamente por medio de funcionarios centrales, regionales y locales para la realización de objetivos reales de ese gobierno, según la aplicabilidad al problema de que se trate.²⁴⁹

En efecto, tenemos que empezar a dar los pasos hacia un nuevo federalismo actuante y dinámico, cuya premisa fundamental sea la cooperación entre ambos órdenes jurídicos pero sin competencia desleal, es decir, sin dualidades, que puedan dar paso al enfrentamiento inútil, sino que sus acciones puedan coincidir en intereses mutuos y comunes y dirigidos a mejorar el nivel de vida del país. Este nuevo concepto del federalismo sólo será posible cuando se comprenda que el muro de la ignorancia, de la prepotencia y de la estupidez política entre

²⁴⁹ Cfr. López Aranguren, Eduardo, *El federalismo americano: Las relaciones entre poderes en los Estados Unidos*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1987. p. 46.

el poder central y las entidades federativas tendrá que ser derruido para que la separación deje paso a la cooperación.

Debemos situarnos en una nueva filosofía del federalismo por medio de la cual surjan nuevos mecanismos de colaboración, sobre todo en la línea horizontal de autoridad. Hace falta una mística renovada de nuestro sistema federal que se cimente en acuerdos interestatales que coadyuven al desarrollo político, económico y social que beneficien tanto al centro como a las regiones, de tal modo que los mecanismos de solución se aproximen cada vez más a sus destinatarios.

Hay que replantear y modernizar las relaciones entre las entidades federacionadas y el gobierno federal, pero sobre la visualización de un federalismo redistributivo y de cooperación. Se tiene que desterrar, ya, la mentalidad absurda de supraposición del funcionario federal con respecto del local, en el entendido de que a ambos concierne la misma responsabilidad y el mismo deber: la de compartir la distinción y el honor de que la patria nos brinde la oportunidad de servirle, y de que las decisiones de los dos jamás podrán tomarse al margen de ninguna ley.

Por eso es necesario que en el marco de un federalismo cooperativo se conciba una relación de coordinación entre los funcionarios federales y estatales, pues hasta hoy, éstos se han comportado como subordinados de aquéllos, lo cual hace que la cooperación resulte difícil porque muchas veces esta relación se transforma en una relación de antagonismo, cuando ambos deberían ser aliados en la solución de los problemas.

Se debe tener presente que en un federalismo, en donde las competencias estén distribuidas con equidad para ambos niveles de gobierno, las relaciones tienen que centrarse, fundamentalmente, en el apoyo cooperativo para el financiamiento de programas, administración y prestación de servicios públicos, porque es en estos renglones donde se puede establecer con mayor facilidad una auténtica coparticipación de esos niveles, lo que, en términos de distribución de poder y de competencias, significa una verdadera descentralización.

Lo anterior hará que los niveles de gobierno emprendan tareas conjuntas, debidamente coordinados, pero respetando cada uno sus competencias, ya que lo usual en la mayoría de las tareas que atañen a estos renglones es que el poder central aporte porcentaje mayor de los recursos destinados a esos fines, lo que plantea o determina una relación de *supra* a subordinación entre los niveles de gobierno mencionados.

Pero es mi opinión que para que las tareas conjuntas se lleven a buen término, dentro de un federalismo cooperativo, se requiere establecer una reforma constitucional en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda conocer y tener capacidad de resolución acerca de la ejecución de los programas de desarrollo que sean acordados por los niveles de gobierno, pues es conve-

niente que se proteja el destino de los recursos, así como el total cumplimiento de esos programas por parte del Poder Judicial federal.

Si se trata de que México marche por el rumbo de un verdadero federalismo cooperativo, en el que la participación de las entidades federativas sea efectiva y real en las decisiones nacionales, bueno sería establecer el referéndum para que, mediante consenso, hicieran sentir su presencia en decisiones que atañen a toda la nación, como por ejemplo, con motivo de la actual crisis económica que ha golpeado a todos los mexicanos, y en donde el poder central (Ejecutivo y Legislativo) ha tomado medidas que involucran el futuro y el bienestar social de todos los compatriotas.

La equidad coparticipativa que supone un federalismo de cuño cooperativo incluye todo tipo de relaciones entre el poder central y las entidades federativas. Estas relaciones intergubernamentales lo mismo se refieren a la coordinación de programas de desarrollo social, a las actividades políticas o a la participación de los recursos económicos que deben tener sendos niveles de gobierno. Por ello, es pertinente que las entidades federativas tuviesen en su favor determinado recurso legal ante el Poder Judicial federal para que se obligara al poder central a entregar en tiempo las participaciones de los recursos económicos que a ellas corresponde, de acuerdo con las prioridades que se presentaran con motivo del ejercicio fiscal anual.

El futuro del federalismo en México debe afianzarse en una verdadera participación democrática de las entidades federativas en las decisiones nacionales, en donde éstas desempeñen papeles innovadores como unos verdaderos laboratorios de democracia participativa, con actitudes y prácticas imaginativas que las sitúen en un factor determinativo para el progreso del país. Las entidades federativas tienen que asumir ya, un papel regulador del avance global y democrático en México con el que puedan hacer frente a sus responsabilidades dentro del desarrollo contemporáneo que el país plantea, en cuanto a la modernización de su estructura y de sus fines. Tienen que hacer valer con más fuerza su poder de intermediación entre el poder federal y sus municipios, a efecto de incrementar y fortalecer las diversas áreas de éstos, así como la coordinación y regulación de los programas intergubernamentales, en cuanto a que las entidades federativas pueden influir en la recepción y otorgamiento de los fondos federales. Hace falta que las entidades federadas se conviertan en guardianas de las acciones o medidas del poder central, cuando éstas se diseñen con la participación de las propias entidades y beneficien a todo el territorio nacional, pues el poder local constituye la clave de los asuntos que van a determinar el éxito y bienestar de todos los habitantes del país.

Las relaciones entre poder central y las entidades federativas, en el seno de un federalismo cooperativo, tendrán que ser relaciones fuertes y sólidas pero interdependientes, que estén basadas en una estrecha compartición de diversas

tareas y objetivos comunes en donde medie la cooperación y la asistencia. Por eso las relaciones entre poderes no son más que relaciones entre funcionarios, que deben interactuar en forma dinámica y continua en la cooperación mutua de las funciones que requiere llevar a cabo el Estado. De ello se sigue que sea necesaria la vinculación constante entre los representantes del poder central y los representantes del poder local para llevar a un buen término la discusión sobre programas intergubernamentales, así como para la elaboración conjunta de acciones de efectos globalizadores, para lo cual es conveniente que se haga una revisión de la distribución de facultades que contiene la Constitución con respecto de ambos niveles de gobierno, en donde se vayan creando nuevas formas de coordinación y de cooperación entre el poder central y los poderes locales, pues la auténtica renovación de nuestro sistema federal deberá plantear una moderna distribución de facultades acompañada de una distribución real de autoridad, de responsabilidades y de recursos.