

CONSIDERACIONES PREVIAS

Mi inquietud por el estudio del derecho constitucional nació a raíz de la oportunidad que tuve para allegarme las obras de diversos pensadores, a quienes atribuyo el haber contribuido con sus ideas a la construcción de una gran parte de los sistemas jurídicos que aún rigen en el mundo. De esos pensadores, los que más influyeron en mi formación constitucionalista fueron los exponentes de la doctrina francesa, de quienes he sentido siempre sus conceptos visionarios y cuya fuerza, aún en nuestros días, la podemos percibir.

Son las ideas de Montesquieu y de Léon Duguit a las que profeso especial admiración. Con Montesquieu me une una identificación en la propuesta de un régimen de distribución de funciones del poder, reducido y concretado a la sujeción de un Estado de derecho, en contraposición a otro de concentración excesiva de poder engendrado por Rousseau y sobre el cual echó los cimientos el sistema constitucional occidental. Egregio pensador y padre legítimo del sistema presidencial en el que tuvieron su principal inspiración hombres como Hamilton, Madison y Jay.

Con el decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Burdeos comparto su punto de vista del realismo jurídico con respecto a la metodología constitucional, orientada constantemente hacia el estudio y la comprobación de los hechos sociales como fundamento cognoscitivo del derecho constitucional; fue Duguit, precisamente, quien en los albores del presente siglo apoyó la tesis de que el funcionamiento de un Estado de derecho sólo tiene lugar cuando este último, es decir, el derecho, procura limitar los actos de los titulares del poder del Estado precisándoles y controlándoles rigurosamente sus atribuciones.

Todo ello sin que desmerezca el reconocimiento que tengo para autores como Adhémar Esmein, Joseph Barthélemy, Maurice Hauriou o Boris Mirkine Guetzvitch; a este último, por cierto, que al terminar la Primera Guerra Mundial y siendo profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Petrogrado¹ dejara su patria para establecerse en territorio galo, debe considerársele como uno de los más fuertes iniciadores de la ciencia política y constitucional, por su intensa labor científica tanto en universidades del viejo continente como norteamericanas. Más aún, una vez que Francia concluye su proceso de liberación, emerge una nueva corriente que replantea diversos problemas en el campo del

1 Nombre que se le dio a Leningrado (hoy San Petesburgo) entre 1914 y 1924.

derecho constitucional y que a la luz de novedosas concepciones influye de una manera decisiva en la ciencia política, trayendo como resultado un moderno sentido humanista a dicha disciplina. En este contexto pueden citarse grandes juristas y politicólogos como Marcel Prélot, Georges Burdeau y Maurice Duverger, sólo por mencionar algunos.

No obstante que a la escuela francesa debe situársele en un lugar especial por la valiosa aportación que dio a la ciencia constitucional, no puedo dejar de mencionar las incomparables experiencias que me produjeron la lectura de la tríada de los filósofos más grandes de todos los tiempos: Sócrates, Platón y Aristóteles. Pero ha sido Aristóteles el que con su acendrado saber y profusión de conocimientos ha provocado una verdadera identificación con mis ideas, a tal grado que considero sus obras lectura obligada, no sólo del jurista, sino de cualquier persona que pretenda incursionar en el saber universal. Su *Política* contiene algunos de los conceptos más valiosos que se registran en los anales de la historia constitucional acerca del Estado, de las formas de gobierno, de la distribución de las funciones en el ejercicio del poder, así como de los fines a los que debe atender y para los cuales ha sido creado el propio Estado.

Una buena parte de este ensayo está integrado por el estudio del federalismo mexicano, porque mediante esta forma de Estado la sociedad mexicana se ha organizado políticamente desde 1824, aun cuando en la Constitución gaditana se advirtió un leve indicio de federalismo, pues entre otras disposiciones que contenía, hubo una por la que se otorgaba autonomía a las provincias, hecho éste que puede considerarse como un antecedente primigenio del federalismo en nuestro país.

Pese a los 170 años que lleva de vigencia el federalismo mexicano, los rasgos que lo conforman no han dejado de despertar interés tanto a los estudiosos nacionales como a los extranjeros (aunque éstos en escasa medida). Creo que una de las causas de ese interés obedece a que el sistema federal consiguió una estabilidad política en donde la mayoría de los mexicanos han gozado de ciertas libertades y algunos derechos, que son fundamentales para su realización individual. Pero, por otra parte, y aun con las notas que lo alejan un tanto del modelo que lo inspiró, el sistema federal mexicano ha trazado *ex iure* sus propios rumbos hacia la consecución de sus fines, y esos rumbos han tenido el sello impreso de un gobierno presidencial extremadamente fuerte y a veces sin control, que no tiene limitación más que aquello que materialmente no pueda hacer el presidente.

Pienso que el sistema federal mexicano requiere de un nuevo replanteamiento en diversas vertientes, pero sobre todo en cuanto a una redistribución de funciones del poder, en el que cada órgano realice lo suyo conforme a lo que le ha sido fijado por la Constitución y de modo preferente, aunque nunca exclusivo; así, en el grado en que opere un auténtico equilibrio a la acción de los

CONSIDERACIONES PREVIAS

órganos, será el grado en el que podremos hablar de una funcionalidad efectiva y coherente de nuestro federalismo, sin que los titulares de los órganos se excedan en el ejercicio de sus facultades.

La división de poderes no es solamente un sistema de frenos y contrapesos; es también una limitación a la inclinación natural del hombre por el abuso del poder.

Por eso mismo, lo que sirve de base a una efectiva separación de poderes es el espíritu de la división del trabajo por su especialidad, de tal manera que pueda lograrse un autocontrol medido interórganos con el ejercicio delimitado y precisado de la función. No puede existir el desarrollo óptimo de un sistema constitucional sin que en el Estado se establezca una equilibrada competencia a cada uno de sus órganos de gobierno y un estricto control de la esfera de acción de los mismos.

Me parece que el sistema federal mexicano se ha preservado, no por la conciencia ni el convencimiento que tengan de él los mexicanos, como una forma de Estado adecuada a los proyectos nacionales, sino por el poder omnímodo que ha concentrado la figura de uno de los poderes, como es el Ejecutivo, que al ser completamente intocable impone su voluntad al espíritu de la legalidad, acarreado con ello muchas de las desgracias nacionales que no en raras ocasiones ha tocado padecer a casi todos los mexicanos. Tan fuerte resulta la institución presidencial en México que, con el cúmulo de atribuciones que ha concentrado, ha sido capaz de sostener todo el andamiaje del sistema federal relegando a los demás órganos que ante su presencia aparecen eclipsados.

Tal vez sea posible aceptar que un país como el nuestro, en el que se requiere que las decisiones del gobierno sean ágiles y oportunas, es preferible contar con un presidente fuerte y no cargar con un presidente débil. Al respecto sostengo que se requeriría de un extraordinario talento político para precisar cuándo hace falta uno y en qué momento existe el inconveniente de tener al otro, esto dada la escasa posibilidad que los mexicanos tienen, por lo menos hasta hoy, de conocer las cualidades y atributos de los presuntos candidatos, si tomamos en cuenta el fenómeno de la sucesión presidencial cuyo poder se transmite mediante la designación del presidente en turno. Pero lo que sí se requiere mínimamente es que el presidente cuente con una formación política indispensable que le dé un conocimiento general del país que va a gobernar, añadida de una experiencia en la tarea administrativa y de una sensibilidad oportuna, de tal modo que le permitan ponderar en qué momento deberá actuar con firmeza y cuál es la ocasión en que tendrá que flexibilizar sus decisiones, desde luego sin perder de vista el bien del país, que es lo que debe mediar siempre en todos sus actos. Pero más que esto, que sus decisiones jamás se sitúen por encima de la Constitución.

Los mexicanos aspiramos a vivir en un verdadero sistema democrático en el que exista un gobierno mesurado en sus acciones. Esta aspiración no la podremos conseguir si no pugnamos por tener un federalismo real y efectivo, en el que la fuerza de cada órgano de poder esté debidamente equilibrado con base en una auténtica distribución de funciones. Más que una democracia popular, antes que nada, debemos construir una democracia orgánica de nuestro gobierno y de nuestro sistema federal, en el que cada uno de los poderes ostente la misma presencia nacional, de modo que esa forma de Estado constituya el reflejo fiel del sentir de todos los mexicanos.

Estoy convencido de que no puede existir la democracia sin un régimen constitucional bien cimentado, y que no puede existir un régimen constitucional sólido sin la sumisión rigurosa de quienes ejercen el poder político a un régimen jurídico que controle sus acciones.

En lo general, pretendo presentar en este modesto trabajo un panorama tanto teórico como práctico del federalismo en México, de sus deficiencias, de los problemas a los que se ha enfrentado, de cómo podemos replantear sus directrices para contar con un federalismo distributivo y adecuado a los requerimientos actuales del país y, sobre todo, que tenga una coherente funcionalidad sujeta a un auténtico Estado de derecho.

Se ha afirmado, y con razón, que a toda generación corresponde hacer un planteamiento de los problemas que se presentan en la época que le toca vivir. Para ello, es imprescindible volver la mirada hacia el pasado, hacia la historia. No es posible ver hacia adelante sin hacer un análisis de nuestro pasado histórico; de alguna forma la historia se encarga de cuestionar los hechos del pasado para explicar en el futuro los hechos del presente, lo que me lleva a pensar que en asuntos del pasado aún no está dicho todo.

De allí que sea necesario, a fuer de ser congruente con una metodología, acometer un breve repaso sobre el origen del federalismo mexicano, procurando la descripción de los hechos que determinaron la instauración de esa forma de Estado en nuestro territorio, pero para poder comprender y comparar la visión global de ese origen es preciso hacer la referencia a los antecedentes del país vecino del norte, ya que, como se sabe, de allá provino la principal fuente de inspiración de nuestro sistema federal.

Posteriormente se emprende un estudio teórico-sistemático del Estado federal, juzgando que es imprescindible, porque, de esa manera, el lector podrá tener un marco referencial y comparativo con los temas que se abordan sobre un federalismo en particular, es decir, el mexicano.

Luego, el estudio se centra en el análisis de la estructura y atribuciones del gobierno presidencial mexicano, porque pienso que este sistema de gobierno es una complementación directa del modelo del estado federal que lo inspiró pero, sobre todo, porque considero que es en la institución presidencial donde radica

el eje alrededor del cual gira todo el régimen federal que nos rige, por lo que, entonces, no sería posible abordar el estudio de una forma de Estado dejando de lado su forma de gobierno.²

En la integración y conformación de un sistema federal no existen instituciones primarias o secundarias. Cada parte reviste singular relevancia en la estructura de la Federación, lo que sucede es que a cada una de ellas le son asignadas sus atribuciones, de tal forma que las funciones que les corresponden deben complementarse en una integración armónica recíprocamente; no puede concebirse la existencia de una sin la otra. Por las razones anteriores, me he dado a la tarea de precisar el papel que juegan en el Estado federal las entidades federativas, así como redefinir su importancia en la participación de las decisiones nacionales.

Por último, he juzgado la conveniencia de plantear algunas interrogantes sobre el futuro de esta forma de Estado y de su sistema de gobierno en México, seguidas de ciertos juicios de valor cuyo contenido relaciono directamente con nuestra realidad, lo que demostrará que la redefinición que se adopte sobre el sistema federal dependerá, en buena medida, del papel o la actitud que asumamos todos los mexicanos en los años del porvenir.

No creo necesario insistir aquí en que se trata de un estudio de derecho constitucional en el que frecuentemente se acude a los antecedentes de la norma, así como a la confrontación de ésta con la realidad, puesto que el derecho constitucional no es más que el encuadramiento en el marco jurídico de los hechos que tienen lugar en la vida política de un país.

² Existen valiosos trabajos de juristas destacados en los que se puede apreciar, en un apartado de su obra de derecho constitucional, un buen estudio del sistema federal y del gobierno presidencial. Entre éstos pueden consultarse los libros de Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano* y Ortiz Ramírez, Serafín, *Derecho constitucional mexicano*, publicados por la Ed. Porrúa, en cualquiera de sus ediciones. Un interesante punto de vista, en el que se tratan las relaciones entre los poderes federales y las entidades federativas cuando surgen algunos conflictos entre ambos, lo contiene el calificado estudio de González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, publicado por la UNAM, en cualquiera de sus ediciones.