

INTRODUCCIÓN

Para México, el federalismo ha significado mucho más que una forma de gobierno modelada por su vecino, Estados Unidos. Este sistema significó la consolidación de la independencia mexicana al conferir libertad y autogobierno, no sólo al gobierno colonial de la ciudad de México, sino a las partes más afectadas del país por el coloniaje, las provincias mismas.

De igual manera, el federalismo determinó las características del sistema presidencial a partir de la Constitución de 1824. Si no lo hubiéramos adoptado, no se concebiría la idea de un poder ejecutivo unitario, con poder y energía, sino que, al estilo de la Constitución francesa de 1795, tendríamos múltiples propuestas de un ejecutivo colegiado, propuestas que hubieran triunfado en nuestro país alejándonos así de la concentración de poder. De allí que el federalismo se haya planteado como una buena opción para complementar el principio de división de poderes.

El sistema federal propició, al igual que en Estados Unidos, banderas ideológicas para la formación de los partidos políticos mexicanos. Aunque en Estados Unidos los antifederalistas criticaron ferozmente el sistema fraguado en su Constitución, su propuesta consistió en defender los denominados “derechos de los estados”, que pretendían más una confederación que un gobierno federal que interviniera en sus asuntos interiores. En el caso de México, los grupos políticos proclives a la monarquía no fueron eliminados del todo hasta avanzado el siglo XIX y, además, hubo diversidad de facciones que sustentaban con mayor o menor intensidad la necesidad de un sistema republicano centralista. Los partidos políticos se alinearon a lo largo de este espectro de formas de gobierno y sus militantes formaron parte de los comu-

nes gobiernos de coalición. Entre los primeros Secretarios de Estado se encontraban personajes como el federalista Miguel Ramos Arizpe, así como el brillante centralista Lucas Alamán, tal como se había dado con el ecléctico gabinete de George Washington, con Alexander Hamilton por un lado y Thomas Jefferson por el otro.

Como se aprecia en el folleto sobre las *Características iniciales del federalismo mexicano*, aunque el ejemplo de Estados Unidos nos indicó el camino para esta forma de gobierno, en México el sistema fue promovido por ayuntamientos y provincias que buscaban implantar el autogobierno y liberarse de un centro político cuya situación poco cambiaba, si bien la lucha de independencia sólo les implicase el cambio de metrópoli, de Madrid a la ciudad de México.

La Constitución mexicana de 1917 contiene un título, el quinto, dedicado totalmente a definir las relaciones entre la Federación y los estados; en él están contenidos casi todos los preceptos federales, como el artículo 121 que fue tomado de la cláusula americana, *full faith and credit*, en forma literal, lo cual ha provocado ulteriores problemas de interpretación.

Laura Trigueros nos repite conceptos sobre este precepto, aunque la disposición constitucional con sus cinco fracciones resuelve de antemano algunos de los problemas que la jurisprudencia norteamericana tuviera que precisar desde 1850 hasta 1957, como la regla *lex rei sitae*, así como las jurisdicciones *in personam et in rem*.¹

Resulta interesante relacionar la fracción I del artículo 121 de la Constitución mexicana con el precepto marcado con el numeral 133, que presagiaba la superioridad de las leyes estatales sobre las correspondientes federales, que equivale a la célebre cláusula de supremacía del artículo VI de la constitución norteamericana. La fracción mencionada establece que “las leyes de un estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él”. Lo anterior determina el ámbito espacial de validez de las leyes de los estados, mismo objetivo que persigue el artículo 133 al referirse, en términos enigmáticos para el lector en español, que la Constitución, las leyes del Congreso Federal y los tratados internacionales serán “ley suprema de la nación”, lo cual significa no la superioridad del ámbito federal sobre el local, sino más bien, el ámbito es-

1 “El federalismo en México. Autonomía y coordinación de las entidades federales”. *Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos*. Smith, James F. editor, UNAM-University of California-Davis, México, 1990, pp. 247-257.

pacial y de aplicación de las normas federales que se extienden a todo el territorio y no sólo al estrictamente federal, —el del Distrito Federal, el territorio insular y las zonas federales que se encuentran en las costas y fronteras terrestres— sino a todos los estados y municipios de México.

Este precepto que ahora resulta de obvia aplicación en los sistemas federales tuvo que ser establecido claramente en su momento histórico. La doctrina de la anulación floreció a ambos lados del río Bravo, ya que las célebres declaraciones de Kentucky y de Carolina del Sur, propiciadas por Thomas Jefferson y John Calhoun, tuvieron sus equivalentes en México.

Ya desde el discurso de fray Servando Teresa de Mier, pronunciado el 11 de diciembre de 1823 ante el Congreso Constituyente, se advirtió que la adopción del sistema federal podría provocar que demagogos en los estados subvirtieran y desobedecieran las leyes del gobierno federal. Tanto así que ya en 1824 se presentó la ocasión para que la legislatura de Yucatán se atreviera a desobedecer la ley federal que prohibía el comercio con la Cuba española. En el fondo, existía evidente confrontación de los intereses políticos de la Federación al querer aislar el reducto español en América, que era Cuba, y los intereses comerciales del estado de Yucatán con la isla, el emporio mercantil más cercano a su territorio. Esto es ejemplo de algunos de los complejos problemas del federalismo mexicano.

Hacia 1869 se suscitó un conflicto sobre la aplicación de la ley federal de salteadores que imponía la pena de muerte cuando la legislatura de Veracruz negó su aplicación en el territorio del estado al considerar que, por su naturaleza penal, correspondía a los propios estados regular esa conducta criminal. Este caso originó la competencia directa de la Suprema Corte de Justicia que, a partir de 1917, quedó plasmada en la Constitución Política, artículo 105, por el cual la Corte está facultada para resolver controversias de competencia constitucional entre la Federación y los estados.

Uno de los artículos que debiera estar inscrito en el título quinto de la Constitución, es el 124. Es, igualmente, una traducción casi literal de la Enmienda X de la Constitución norteamericana, con la sola excepción de que nuestro precepto no alude al pueblo como último y gran depositario de las atribuciones estatales.

En dicho artículo, México siguió, desde 1857, el sistema norteamericano de atribuciones, que contenía el espíritu que le infundieron los Padres Fundadores, en el sentido de que el gobierno federal ten-

dría pocas y explícitas atribuciones, mientras que la mayoría e indefinida cantidad de facultades correspondería a los estados.

Tanto la Enmienda X como su correspondiente artículo 124 en la Constitución mexicana, conducen a una distribución competencial tajante y definida, según lo explicara Manuel Crescencio Rejón en 1846: “Los poderes no delegados a las autoridades de la Unión ni negados a los estados por el Código Fundamental de la República, se entienden reservados a los estados respectivos”.² La disyuntiva es clara, pues, si la Constitución expresa la atribución como exclusiva del gobierno federal, desaparece la competencia de los estados y viceversa.

Esta disposición constitucional llevó a México a federalizar paulatinamente las materias más importantes que, originalmente, no aparecían en el texto constitucional. Proceso similar se observó en Estados Unidos, sobre todo durante el periodo de John Marshall en la Corte Suprema, pero esta extensión de poderes federales se llevó a cabo mediante decisiones judiciales. En contraste, México lo hizo por medio de la reforma formal de la Constitución y de las leyes; es decir, fue el Congreso de la Unión el protagonista de este crecimiento del poderío federal en detrimento del de los estados.

Aunque durante el siglo XIX y principios del XX, los congresos mexicanos eran en su mayoría impetuosamente independientes de los poderes federales, su función política no se centró en la elaboración de leyes, es decir, la federalización de materias; aunque formalmente obra del Congreso de la Unión, correspondió al presidente de la República como el principal promotor de la legislación y de las reformas que contribuyeron a ese fin.

El sistema federal, su proceso, se inició con el movimiento de codificación que empezó a realizarse en México a partir de 1870, poco después del triunfo de la República. Este movimiento de influencia francesa inyectaría filosofía iusnaturalista: el Código. A partir de ese año, los códigos elaborados para el Distrito Federal serían modelos para los códigos de los estados.

Igualmente, los proyectos de códigos partirían de comisiones designadas por el presidente, y no de comisiones del Congreso. El re-

2 “Programa de la mayoría de los diputados del Distrito Federal del 29 de noviembre de 1846”, citado por Echánove Trujillo, Carlos A. *La vida pasional e inquieta de Don Manuel Crescencio Rejón*, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1941.

sultado final fue que los códigos unificaron la legislación civil, penal y procesal del país, tal como se había logrado en la Francia revolucionaria, dividida en fueros, costumbres y leyes del norte y del sur de su territorio.

El comercio siguió en orden de importancia dentro del proceso de federalización. Ya desde 1857 se intentaba eliminar las alcabalas, antiguos impuestos que gravaban el tráfico de mercancías de un estado a otro con lo cual se fragmentaba económicamente el país. Después de cuatro intentos: 1858, 1862, 1884 y 1896, se suprimieron finalmente para completar el cuadro de la federalización del comercio que había modificado la Constitución en 1883 para hacer exclusiva de la Federación esta materia. Al año siguiente, se promulgaría el Código de Comercio.

Una vez lograda la entrada en vigor de la Constitución, el 1º de mayo de 1917, la primera reforma a su texto se hizo en 1921, para federalizar la educación; después siguió la federalización del trabajo en 1929, la eléctrica en 1934 y la cinematográfica en 1935.

Pero el aspecto más dramático lo representa quizá la distribución de competencias en materia de impuestos. Lejos de observarse la tajante división del artículo 124 constitucional, la Federación ha incrementado las materias impositivas exclusivas, en sucesivas reformas, de 1942 a 1949. Las tendencias que se observan en materia de impuestos son significativas de la federalización impositiva y de la concentración de impuestos por parte del gobierno federal.

La concurrencia impositiva que había en 1824 se transforma en 1859, cuando Juárez encomienda los impuestos directos a los estados, y los indirectos o de consumo, como exclusivos de la Federación. En el presente siglo, las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947 concluyeron que el mejor sistema lo representaba la concurrencia de Federación y estados en los impuestos, pero con una recaudación única y un sistema de participaciones de los ingresos. Por ello, desde 1953, se ha establecido un sistema de coordinación fiscal que elimina la regla general del mencionado artículo 124, ya que los sujetos activos en las relaciones tributarias son tanto la Federación como los estados.

La reciente tesis de jurisprudencia número 10 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia mexicana (*Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-1985*, volumen I, p. 31) ha interpretado que el artículo 124 no limita la actividad impositiva del gobierno federal a los renglones señalados expresamente en la Constitución, ya

que la propia ley suprema establece la libertad de la Federación, con base en la fracción VII de su artículo 73, para imponer las atribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de egresos de la Federación. La tesis de jurisprudencia que interpreta al multicitado artículo 124 determina definitivamente, que el sistema de competencia impositiva en México yace en los siguientes principios:

- Concurrencia contributiva de la Federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos.
- Limitación a la facultad impositiva de los estados mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación, de acuerdo con el artículo 73, fracción XXIX, constitucional.
- Restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (artículos 117 y 118 constitucionales).

Con lo anterior, cabe concluir que existe una centralización del ingreso nacional. La concurrencia impositiva ha sido un instrumento complementario de la federalización de ingresos, y su efecto, el control federal de la recaudación de los impuestos más importantes y la discrecionalidad en su distribución de participaciones. Para complementar esta concurrencia, la Suprema Corte de Justicia ha determinado, sobre todo a partir de la Séptima época, la constitucionalidad de la doble tributación al establecer que la proporcionalidad y equidad de los impuestos no se afecten por la concurrencia de impuestos.³

A partir de la década de los setenta del siglo XX, la tendencia del sistema federal mexicano ha seguido la naturaleza cooperativa, donde se olvida la separación tajante entre Federación y estados, y se fusionan ambas esferas de competencia para legislar sobre la misma materia. La educación (artículo 3º), la salud (artículo 73, fracción XVI) y los asentamientos humanos (artículo 73, fracción XXIX-G) son ejemplos de lo anterior.

Este federalismo cooperativo ha provocado la coexistencia de leyes expedidas por el Congreso de la Unión con leyes aprobadas por

3 A.R. 402/76 J. Castellanos, Jesús, 3 de enero de 1978. SJF vols. 115-120, 1a. parte, p. 167. Cfr. Atchabahian, Adolfo, "Federalismo y Tributación", *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, núm. extraordinario V, 1971, Conmemorativo del XXXV Aniversario, pp. 137-156.

las legislaturas de los estados, regulando la misma materia. La duplicidad de órdenes normativos ha creado una jerarquía distinta a la derivada de la regla contenida en el artículo 124 en donde hay separación de los ámbitos.

Por otra parte, además de la codificación y la paulatina federalización de atribuciones constitucional, el Congreso ha desempeñado funciones políticas que han traído como consecuencia la centralización de las relaciones intergubernamentales en México. Si en Estados Unidos el *impeachment* ha sido instrumento para exigir responsabilidad a jueces federales, en México el juicio político ha prosperado contra los gobernadores de los estados.

A partir de 1917, ha habido diez casos de juicios políticos contra gobernadores o exgobernadores, sustanciados ante el Congreso de la Unión. De dichos casos, por lo menos cinco han prosperado y, como consecuencia, se ha dictado bien la remoción, bien la inhabilitación del cargo respectivamente.⁴ El impacto que causó esta medida en las relaciones entre la Federación y los estados fue considerable, ya que el gobierno federal se convertía en el contralor de la constitucionalidad de actos de los poderes de los estados y, por tanto, en el censor de la responsabilidad política de los funcionarios estatales.

Para completar esta intervención federal, el Congreso, a través del Senado, ejerce funciones políticas de gran relevancia para el federalismo mexicano. El Senado mexicano ha desarrollado con mayor intensidad la garantía de la forma republicana de gobierno, tal como se estableció en la constitución norteamericana. En nuestro país, ante los frecuentes conflictos políticos suscitados entre los poderes de los mismos estados, Benito Juárez promovió la idea de que fuera el Senado, representado por las entidades federativas, el órgano que dirimiera las controversias políticas en los estados y, en el caso, como sucedió en 1873 y 1874 en Yucatán y Coahuila, de que se diera la ausencia de los poderes, el Senado puede reconstituirlos, nombrando al efecto un gobernador provisional, previa comprobación de la acefalia de los poderes.

4 González Oropeza, Manuel, "Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de servicios públicos (1917-1983)", *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984, pp. 94-96.

En este último supuesto, el Senado ha intervenido en 63 ocasiones, de 1879 a 1975, y ha declarado, equivocadamente la mayoría de las veces, la carencia de poderes legítimos de un estado. Quizá sólo en tres de dichas ocasiones efectivamente procedía la intervención del Senado, y en los sesenta casos restantes se abusó de dicha facultad.

Por lo que respecta a la función del Senado como árbitro en las cuestiones políticas surgidas entre los poderes de los estados, esta facultad ha sido menos utilizada que la anterior, aunque de 1879 a 1955 haya intervenido veinte veces.

Así como el Congreso tiene las medidas de intervención en los estados que se han reseñado, los demás poderes federales mexicanos están facultados con poderosas y variadas atribuciones para también hacer sentir su peso en las relaciones con los estados.

Además de sus funciones políticas, el presidente de la República tiene facultades económicas que lo hacen el rector de la economía nacional; mediante la planeación democrática nacional del artículo 26 constitucional se transforma en el ejecutor de la Ley de Planeación y el concertador de convenios de desarrollo con los estados. El poderío económico de la Federación se traduce igualmente en la creación de empresas públicas que, en el caso de México, son cientos de organismos encargados no sólo de satisfacer la producción y distribución de bienes y servicios prioritarios, sino también de evitar el desplome de la economía al cerrar fuentes de trabajo de empresas privadas en quiebra o rescatar empresas cuyo cierre podría impactar desfavorablemente la confianza del consumidor. Tanto la planeación como las empresas públicas, en consecuencia, han contribuido igualmente a la centralización económica de México.

En el Poder Judicial, Ignacio Vallarta sería la figura mexicana más importante en la definición de las relaciones intergubernamentales, a pesar de que sus decisiones en la Suprema Corte se insertan en la tendencia de Taney, al defender las facultades reservadas a los estados, y no a ampliar la esfera de competencia del gobierno federal. La Suprema Corte mexicana ha mantenido también una tendencia centralizadora en general.

El debate más interesante del derecho público mexicano con relación a este papel de la Suprema Corte fue el motivado por la segunda ley reglamentaria del juicio de amparo de 1869, en cuyo artículo 8º se prohibió la procedencia del amparo contra sentencias pronunciadas por los poderes judiciales de los estados. Esta disposición, apo-

yada por los juristas mexicanos Ignacio Vallarta e Ignacio Mariscal, pretendía respetar la soberanía de los estados y evitar la intervención del Poder Judicial Federal, así como conservar el principio de “cosa juzgada” (*res judicata*) en las decisiones de los tribunales de los estados.⁵

Desde la discusión de esta ley de amparo, surgió la tesis contraria que animaba el escrutinio de la constitucionalidad de las decisiones tomadas por los tribunales de los estados, basada en los siguientes argumentos:

1. La Constitución prevé el juicio de amparo contra actos de cualquier autoridad (artículo 103, fracción D), sin especificar poder o esfera.
2. No hay intervención federal en el sentido de menoscabar la administración de justicia local, sino que trata de remediar posibles violaciones a los derechos humanos; es decir, es una garantía de debido proceso legal que constitucionalmente compete, exclusivamente, a los tribunales de la Federación, el proteger los derechos humanos.

El derecho violado que se argumentó para la procedencia del amparo contra las sentencias de tribunales locales, conocido en la doctrina mexicana como la garantía de la exacta aplicación de la ley, establecida en el artículo 14 constitucional. La doctrina se debatió, de 1872 a 1882, sobre si la disposición se aplica sólo a los juicios penales o también a las causas civiles.⁶

Finalmente, el debate se cerró cuando se expidió una nueva ley de amparo, en 1882, cuyo texto aceptó expresamente el amparo en materia judicial y, a partir de ese año, todas las sentencias de tribunales locales pueden ser revisables si no “aplican” la ley local en forma exacta.

Como se ha observado en estas líneas introductorias, el sistema federal completó el principio de división de poderes durante la primera República federal mexicana. Diversos factores han ido centralizando el sistema federal en México. Dentro de la distribución de

5 Barrañán, José, *La discusión de la ley de amparo de 1869*, UNAM.

6 *Recurso de Amparo. Inteligencia del artículo 14 de la Constitución Federal por los licenciados Vallarta, Martínez de Castro, Bautista, Guzmán, Lancaster Jones y Sánchez Gavito*. Imprenta de Francisco Díaz de León, México, 1879, p. 229.

competencias, México no ha seguido fielmente la separación tajante de esferas competenciales, ni ha seguido correctivos como el “nuevo federalismo” norteamericano, sino que ha intentado el camino de la concurrencia y del federalismo cooperativo. Más aún, el desarrollo constitucional posterior a la Restauración de 1867 ha llevado a incluir medidas interventoras dentro de las facultades de cada uno de los poderes de la Federación. Aunque la Constitución contempla importantes funciones políticas y económicas asignadas al Congreso de la Unión y al Poder Judicial Federal, ha sido el Ejecutivo Federal, a través de su influencia, quien ha ejercido más esas funciones y el presidente ha promovido en su mayoría, el ejercicio de tales medidas.