

## CAPÍTULO SEGUNDO

### ANOTACIONES SOBRE EL SISTEMA FEDERAL

I. Concepto y características del régimen federal . . . . .	73
1. Concepto . . . . .	73
2. Características . . . . .	77
II. Orígenes y representantes del federalismo . . . . .	88
III. Objetivos del federalismo . . . . .	91
IV. Diagnóstico sobre el federalismo en México . . . . .	95
1. Antecedentes . . . . .	95
2. Consideraciones . . . . .	104
3. Vigencia . . . . .	109
V. Conclusiones . . . . .	112

## CAPÍTULO SEGUNDO

### ANOTACIONES SOBRE EL SISTEMA FEDERAL

#### I. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DEL RÉGIMEN FEDERAL

##### 1. *Concepto*

Antes de comentar las principales características del federalismo, plantearemos algunos conceptos que nos permitan tener un primer acercamiento de esta importante materia:

1. El término “federal” (del latín *foedus*: alianza, unión, pacto, asociación) ha sido utilizado desde la antigüedad para referir a las alianzas forjadas entre los hombres y los pueblos con objeto de alcanzar fines comunes y superiores, si bien es difícil precisar el momento exacto en que el concepto fue utilizado con el sentido político, estructural y funcional que le conocemos hoy, como forma depurada de organización del Estado.

2. Una federación es la asociación, agrupación o pacto de individuos o grupos que guardan entre sí un cierto grado de integración cultural, social, política o económica, y que se unen con la finalidad de obtener metas comunes y superiores que sólo juntos pueden alcanzar. En este orden de ideas, cabe destacar la importancia del sentimiento de identidad entre los miembros de la federación a efecto de consolidar una verdadera unión. Una federación no se improvisa ni se constituye por decreto; un sistema federal se construye con la voluntad consciente de sus miembros que pactan la unión a partir de la convivencia respetuosa y el reconocimiento mutuo de identidades y objetivos.<sup>77</sup>

3. El régimen federalista es una forma de Estado, quizá la más avanzada, basada en el principio de descentralización de la vida política, administrativa, económica, social y/o cultural. Si bien la descentralización debe operar en todos

<sup>77</sup> Al respecto, por ejemplo, Jacinto Faya Viesca dedica el primer capítulo de su obra a explicar los fundamentos sociológicos del federalismo. (Cfr. Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, México, INAP, 1988.)

los estados libres entre sí, con la que conservando cada uno su soberanía respectiva, se hacen libres e independientes unos de otros; y al mismo tiempo unidos entre sí, que no forman sino una nación soberana, obligándose todos por el pacto federal, a concurrir en cuanto puedan a la libertad y felicidad general de la patria y a la particular de cada uno de ellos.<sup>82</sup>

11. El constitucionalista Ignacio Burgoa, para quien sólo existen dos formas de Estado (unitaria/central y federal) concibe a esta última como la entidad que se crea a través de la composición de entidades o estados que antes estaban separadas, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos. Si bien, reconoce el autor, este concepto derivado de las raíces etimológicas *foedus-foederare*: unir, aliar, ligar o componer, marca una tendencia a entender al federalismo como producto de un proceso centrípeta y no centrífuga, pues únicamente se puede unir lo que antes estaba separado o desunido.<sup>83</sup>

12. Por virtud del sistema federal coexisten y tienen jurisdicción sobre las mismas personas y sobre el mismo territorio, dos fuentes de autoridad: una, la central, a la que tradicionalmente se ha llamado poder federal; y la otra, las locales, que son las que se dan a sí mismas las entidades y a las que la Constitución general denomina estados “libres y soberanos”. Ambas fuentes de autoridad conforman la organización política del país y dan por resultado eso que constitucionalmente se denomina Estados Unidos Mexicanos.<sup>84</sup>

13. El reconocido politólogo Norberto Bobbio indica que en la cultura política el término “federalismo” se usa para designar dos objetos diferentes:

- En una primera acepción institucional, clara, aunque reductiva, designa la teoría del Estado federal como modelo constitucional del que se han vertido numerosos estudios sobre su estructura y funcionamiento.
- En una segunda acepción cultural, amplia y ambigua, se refiere a una visión global de la sociedad, a la manera de una doctrina como el liberalismo o el socialismo, que entraña el conocimiento de valores, ideologías, historia y demás factores que inciden en la vida de la comunidad.<sup>85</sup>

14. El federalismo, al igual que el Estado al cual organiza y da forma, es un medio y no un fin en sí mismo. Con el federalismo se pretende un Estado más

<sup>82</sup> *Idem*, p. 233.

<sup>83</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1984, p. 403.

<sup>84</sup> Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional estatal*, México, Porrúa, 1988, p. 3.

<sup>85</sup> Bobbio, Norberto y Lucio Levi “Federalismo”, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1988, t. I, p. 679.

eficiente, más equilibrado, más justo, más competitivo, más fuerte y más unido, a través del cual el hombre y la sociedad tengan un mejor acceso a sus verdaderos fines. En ese sentido el sistema federal únicamente se justificará en la medida en que favorezca la viabilidad a dichos fines supremos.

15. El federalismo es un proceso que supone la entidad dialéctica de dos tendencias contradictorias: la tendencia a la unidad y la tendencia a la diversidad.<sup>86</sup>

## 2. Características

Con el ánimo de abundar en aquellos aspectos que dan al sistema federalista su singularidad, se proponen y comentan a continuación los principios o características de esta forma de Estado, a saber:

1. *Diversidad.* El federalismo parte de reconocer la diversidad de los miembros que integran la Unión, respetando su propio ámbito de autonomía a cambio de conferir ciertas atribuciones al gobierno común. Es por eso que los miembros de una federación rechazan, por ejemplo, la uniformidad de la legislación que es típica de las organizaciones unitarias. El federalismo, lejos de imponer una visión uniforme, admite las diferentes realidades geográficas, sociales, políticas y económicas de sus socios, influyendo en la integración del mosaico jurídico e institucional del Estado. La diversidad federal no sólo no es opuesta a la unidad nacional, sino que es condición de ella y la favorece; la unidad no significa uniformidad. Es la diversidad tan característica del sistema federal, que no existe un modelo único e invariable de federalismo; así, reconociendo las diferentes realidades de los Estados que lo adoptan, asume sin perder sus cualidades fundamentales, los distintos matices que exijan las circunstancias de cada país.<sup>87</sup>

<sup>86</sup> García Pelayo, Manuel. *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Editorial Alianza, 1984, p. 218.

<sup>87</sup> En este sentido, Jacinto Faya Viesca, al argumentar los fundamentos sociológicos y políticos del federalismo, afirma: "Uno de los puntos de partida del federalismo desde la dimensión de los valores sociológicos es aquel que contempla a un país, a una Nación, tomando en cuenta toda su unidad, y a su vez, toda su diversidad. Un país tiene un espacio político, una geografía política, con una gran diversidad de expresiones sociales en el orden cultural, económico, religioso, etcétera. Y no me refiero solamente,—prosigue— a países que como la India, Rusia y China ofrecen esta extrema diversidad y heterogeneidad; sino también a países con una reducida geografía, como España, y numerosos países asiáticos y africanos. En el caso de México el fenómeno es palpable: no hay coincidencia entre el espacio político y las expresiones sociales, pues México es una Nación con una gran heterogeneidad en lo económico, en lo cultural, en la distribución de la riqueza, según sea la región o entidad federativa que se observe" (*Cfr. El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, México, INAP, 1988, p. 19.)

Sólo como ejemplo del carácter consubstancial de la diversidad en el federalismo, transcribimos la descripción que el gobierno de los Estados Unidos ofrece sobre la realidad que se vivía al forjarse el sistema federal a fines del siglo XVIII:

La gran diversidad que privaba en la nueva nación era también un obstáculo formidable para la unidad. Las personas que iban a elegir y controlar el gobierno establecido por la Constitución tenían orígenes, convicciones e intereses muy diferentes. En su mayoría habían venido de Inglaterra, aunque algunos provenían de Suecia, Noruega, Francia, Holanda, Prusia, Polonia y muchos otros países. Sus convicciones religiosas, eran muy variadas y por lo general bastante firmes. Había anglicanos, católicos romanos, calvinistas, hugonotes, luteranos, cuáqueros, judíos y agnósticos. Económica y socialmente, provenían de estratos sociales que abarcaban desde terratenientes aristócratas hasta sirvientes escriturados que trabajaban para pagar deudas, pero la columna vertebral del país la formaba la clase media. Los estadounidenses de entonces, como los de ahora, tenían opiniones sumamente diversas acerca de todas las cosas, incluso su liberación de la Corona Británica.<sup>88</sup>

2. *Distribución del poder.* “Al hablar del federalismo, en realidad hablamos de la redistribución del poder. Poder en todas sus expresiones, rigurosamente enlazadas y mutuamente condicionadas: político, jurídico, social, económico, cultural. Con mejores o peores eufemismos, nos referimos al poder en la sociedad”.<sup>89</sup>

La fórmula federalista impide el abuso del poder, pues toda su ciencia y naturaleza consiste en la división y distribución del mismo. Como se apuntó anteriormente, el federalismo es un sistema de división del poder político en sentido vertical por el que cohabitan, en una necesaria relación de estrecha coordinación, dos órdenes gubernamentales: Un poder central, depositado en el gobierno federal, encargado de los asuntos de interés general para toda la Unión, como defensa, seguridad nacional, relaciones exteriores, finanzas, moneda, comercio, comunicaciones, nacionalidad y ciudadanía, migración, etcétera. Diversos poderes locales encomendados a sendos gobiernos estatales, competentes para conocer de materias de interés inmediato para su comunidad.<sup>90</sup>

88 Schroeder, Richard C., *Reseña del gobierno de los Estados Unidos*, Servicio Informativo y Cultural de los E.U.A., México, Biblioteca Benjamín Franklin, p. 7.

89 García Ramírez, Sergio, “¿Qué federalismo necesitamos?”, *Excelsior*, 16 de mayo de 1996, pp. 1, 10.

90 El doctor Fix-Zamudio, citando a Manuel García Pelayo y a W. Stefani, distingue cinco criterios de distribución del poder: división horizontal, correspondiente a la clásica división tripartita; división temporal, relativa a la duración limitada en el ejercicio de los cargos públicos, división decisoria, vinculada al equilibrio en la toma de decisiones; división social de poderes entre los grupos sociales de interés; y la división vertical, correspondiente a la fórmula federalista. (Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *La Constitución y su defensa*, México, UNAM, 1984, p. 20).

3. *Competencias*. Como consecuencia de la característica anterior, se desprende dentro del federalismo toda una técnica constitucional de definición de competencias. El régimen federal descansa sobre un complejo sistema de competencias. El federalismo es en sí mismo una fórmula o mecanismo de distribución de competencias. Este sistema deriva de la Constitución general y se articula con criterios de coordinación y cooperación. Dos grandes tratadistas, Loewenstein y Zippelius, coinciden en que en la distribución de competencias yace la clave estructural y funcional del estado federal; siendo característico que las atribuciones están repartidas entre los órganos centrales y los órganos estatales en forma tal que existe un dualismo de esferas de poder, sin que los primeros ni los segundos posean para sí la supremacía competencial.<sup>91</sup> De igual manera, Antonio La Pégola menciona al hablar de las características del pacto federal, que el requisito del consenso exige, en suma, que haya un mínimo de competencias y de sustancial autonomía organizativa, tanto en la comunidad central como en las comunidades federadas; se trata de dos poderes auténticamente autónomos, entre los que debe subsistir, en alguna medida, separación orgánica y recíproca, no interferencia.<sup>92</sup>

Dos autores mexicanos, Manuel Herrera y Lasso y José Gamas Torruco, insisten en mencionar que la característica más representativa del federalismo consiste precisamente en la coexistencia de dos competencias o jurisdicciones, y sus respectivos órdenes jurídicos coextensos (federal y locales), ambos derivados de la Constitución general e iguales entre sí jerárquicamente.<sup>93</sup>

Esta cualidad competencial, indispensable en el sistema federal, es comentada con mayor profundidad y detalle dentro del capítulo siguiente; *cfr.* “Distribución de competencias en el Estado federal mexicano”.

4. *Constitución*. En todo Estado federal existe una Constitución escrita que establece los fundamentos de las relaciones de poder y un principio de supremacía constitucional que garantiza su observancia y cumplimiento (a su vez, la supremacía constitucional descansa en los conceptos de primariedad normativa, fundamentalidad, superlegalidad y génesis formal de validez del derecho). Así, por mandato constitucional coexisten los órdenes gubernamentales federal y local, que no pueden contravenir la ley que los crea y tienen su competencia

91 Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado*, México, UNAM, 1985, p. 68.

92 La Pégola, Antonio, *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 42.

93 Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios políticos y constitucionales*, México, Miguel Ángel Porrúa-Escuela Libre de Derecho, 1986, p. 91; Gamas Torruco, José, *El federalismo mexicano*, México, SEP, Colección SEP Setentas, 1975, p. 90.

delimitada por la misma norma suprema que expresa lo que tanto unos como otros pueden realizar. En el sistema federal conviven dos órdenes jurídicos: el del gobierno de la Federación y el de los estados, ambos subordinados a la Constitución general. El Estado federalista se caracteriza porque la Constitución de la República es el vértice jurídico con validez en todo el territorio, es el acuerdo supremo que crea a la Federación y a las entidades federativas como dos órdenes jurídicos subordinados a ella y coordinados entre sí.<sup>94</sup>

El papel estratégico que ocupa la Constitución como instrumento integrador del federalismo queda nítidamente planteado por el doctor José Ramón Cossío Díaz, quien inicia su comentario al artículo 105 constitucional mencionando que

se define al Estado mexicano como federal, lo cual significa que se compone por un orden cuyas normas tienen validez en todo el territorio nacional, y por distintos órdenes cuyas normas tienen como ámbito espacial a ciertas porciones de ese mismo territorio. Al primer tipo de orden se le denomina federal, y a los segundos locales, mismos que en nuestro sistema pueden ser estatales, del Distrito Federal o municipales. [Si bien] La mera existencia de diversos órdenes no basta para integrarlos en un mismo sistema normativo, pues como puso de manifiesto Kelsen desde 1927, en todo sistema federal es necesaria una Constitución u orden jurídico total que determine los ámbitos normativos y las competencias de los órdenes parciales —el federal y los locales— y los integre así unitariamente. De no existir el orden total a que se refiere Kelsen, se tendría que concluir que los órdenes federal y locales no forman parte del mismo sistema normativo o que el orden local se subordina al federal, o viceversa.<sup>95</sup>

5. *Sistema jurídico.* Federalismo y sistema jurídico son elementos inseparables y complementarios integrados como las dos caras de una moneda. El federalismo descansa sobre un sistema jurídico que lo legaliza y le da viabilidad, al tiempo que en el régimen federal se finca la construcción del sistema jurídico mexicano. Por eso afirmamos que el nuevo federalismo es la oportunidad histórica de rehacer al país a través de su derecho. Además, para que exista el

94 Carl Schmitt afirma que el pacto federal es el auténtico pacto constitucional, pues en esta organización estatal la voluntad jurídica de los miembros federados se convierte en la base jurídica de validez y de existencia. (Cfr. Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1981, p. 71). A su vez, cada una de las instancias integrantes del Estado federalista, la federal y las locales, tienen su propia Constitución: la Constitución general y las de los estados miembros; aunque simultáneamente la Constitución general es la Constitución de todo el Estado federal (cfr. Kelsen, 1988, p. 377), como lo consigna el artículo 133 de nuestra carta magna al otorgar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la calidad de "Ley Suprema de toda la Unión".

95 Cossío Díaz, José Ramón, "Artículo 105", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, t. II, México, UNAM-Porrúa, 1995, p. 1034.

Estado federal, y no sólo una sociedad federal, es indispensable el reconocimiento jurídico de tal circunstancia, que redundará en el fortalecimiento del Estado de derecho y el reto para el sistema jurídico de regular las múltiples variables que ofrece la pluralidad federalista. Kelsen concibe al Estado federal como un Estado en donde se presenta una dualidad legislativa. El orden jurídico del Estado federal está compuesto por normas centrales válidas para todo su territorio, y de normas locales que valen solamente para partes de ese territorio, las de los estados miembros. Según este autor, las normas centrales generales o leyes federales son creadas por un órgano legislativo central, mientras que las normas locales son creadas por órganos legislativos estatales. Esto significa que la competencia legislativa se encuentra dividida entre un órgano central y diversos órganos locales.<sup>96</sup> Aunque ante el federalismo cooperativo de los últimos años se ha provocado la coexistencia de leyes expedidas por el Congreso de la Unión con leyes aprobadas por las legislaturas de los estados, regulando la misma materia y provocando la duplicidad de órdenes normativos con una jerarquía distinta; fenómeno engrosado por el uso indiscriminado de facultades normativas por parte de los órganos administrativos que han propiciado un exceso reglamentario que obstaculiza al sistema federal (ver capítulo anterior).

6. *Control constitucional.* Además de la existencia de una Constitución o ley fundamental, es indispensable un mecanismo de control constitucional por el cual se hagan valer los principios competenciales del federalismo. Antonio La Pégola menciona en este sentido que la fuente de las garantías, sin las que la autonomía característica del federalismo sería sólo ilusoria, se encuentra en el ordenamiento constitucional. Así, por ejemplo, ningún proceso de descentralización o de integración, por muy amplio que sea, llegaría al nivel de auténtico federalismo, en cuanto que la comunidad central o las regiones pudieran invadir el dominio de las comunidades singulares o del centro, respectivamente, sin que aquéllas o éste tuvieran los medios constitucionales para obtener la reintegración del orden de sus competencias así modificado o violado.<sup>97</sup>

En México este control ha quedado a cargo del Poder Judicial de la Federación, a través de los siguientes mecanismos:

a) Bajo la doctrina del llamado “amparo-soberanía o amparo por invasión de esferas” que prevé dos de las causales de procedencia más importantes del juicio de amparo, a saber: por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o

<sup>96</sup> Kelsen. *ibidem*.

<sup>97</sup> La Pégola, Antonio, *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid. Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 40.

restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal; y por leyes o actos de las autoridades de los estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal (artículos 103, fracciones II y III de la Constitución general de la República, y 1º fracciones II y III de la Ley de Amparo). Este tema tan interesante es abordado por diversos constitucionalistas como el profesor Juventino V. Castro, quien manifiesta que estas dos fracciones constituyen un sistema oblicuo y no directo de defensa de la autonomía de los estados y de la Federación, en virtud de que sólo puede promover el juicio de amparo un particular afectado por la invasión de competencias, ya de la Federación, ya de los estados, pero nunca éstos de manera directa, en razón de que nuestro juicio constitucional evitó desde sus orígenes ser un juicio de control político asumiendo el papel de un juicio de garantías.<sup>98</sup>

b) Asimismo, la propia Constitución prevé otros mecanismos de defensa del pacto federal, como las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad de las que conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En efecto, mediante iniciativa presentada el 5 de diciembre de 1994 al Senado de la República, el Ejecutivo inició el proceso de reforma al artículo 105 constitucional, misma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre del propio año, para entrar en vigor, junto con la Ley Reglamentaria de sus fracciones I (controversias constitucionales) y II (acciones de inconstitucionalidad), el 20 de junio de 1995. Con ello, además de confirmar a la Suprema Corte como máximo tribunal de la nación, custodio y garante del orden constitucional, se fortaleció al federalismo al otorgar un instrumento procesal eficaz para que la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, o alguno de sus propios órganos, puedan impugnar los actos y disposiciones generales que consideren violatorios del pacto federal, o aquellas normas que presumiblemente contradigan a la Constitución, con lo novedoso, además, de que algunas de las resoluciones de la Corte que reúnan los requisitos previstos por la propia ley fundamental, surtirán efectos generales (*erga omnes*).

c) Asimismo, el artículo 106 constitucional dispone que corresponde al Poder Judicial de la Federación dirimir las controversias que por razón de competencia, se susciten entre los tribunales de la federación, entre éstos y los de los estados o del Distrito Federal, entre los de un estado y los de otro, o entre los de un estado y los del Distrito Federal.

<sup>98</sup> Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1996, p. 37.

d) Aunque competen al Senado de la República por ser asuntos de naturaleza política y no jurídica-constitucional *stricto sensu*, cabe mencionar aquí las importantes figuras federalistas previstas por el artículo 76, fracciones V y VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas a las delicadas atribuciones de la Cámara de Senadores para, en su carácter de máximo representante del pacto federal, declarar desaparecidos los poderes constitucionales de un estado y resolver las cuestiones políticas que surjan entre sus poderes. Esta intervención federal, calificada doctrinalmente como una de las máximas garantías del régimen federalista, constituye un acto supremo por el cual el gobierno central, en cumplimiento de su más alta responsabilidad de ver por la paz, la seguridad y el orden de la Unión y de sus miembros, penetra en el ámbito interno de los estados conflictivos sin que se presuma invasión de su autonomía.<sup>99</sup>

Es indispensable destacar la trascendencia del Poder Judicial dentro del sistema federal, tan importante, que el elogiado federalismo norteamericano se ha construido fundamentalmente a partir de los criterios jurisdiccionales sentados por sus tribunales.<sup>100</sup> En México, no obstante que al Poder Judicial de la Federación en su carácter de custodio de la Constitución, se le ha encomendado salvaguardar al régimen federal vía el amparo soberanía, las controversias constitucionales o las acciones de inconstitucionalidad, su papel se ha visto limitado, dejando el devenir del proyecto federalista en manos de un Poder Legislativo influenciado por el Poder Ejecutivo y, de manera más concreta, del presidente de la República.<sup>101</sup>

Finalmente, cabe mencionar aquí una vieja e interesante disputa sostenida entre la federación y los tribunales estatales sobre lo que se ha denominado “federalismo judicial”, consistente en el rechazo por parte de los tribunales locales al centralismo judicial, a través del cual la justicia se define en última instancia por el Poder Judicial federal, quien en su papel de garante del orden constitucional y único competente para conocer del juicio de amparo, tiene facultades para conocer del amplísimo ámbito de las garantías individuales y de

99 Un estudio profundo y detallado de tan interesante tema se encuentra en la obra *La intervención federal en la desaparición de poderes* del doctor Manuel González Oropeza, México, UNAM, 1987.

100 *Cfr. Loewenstein y la judicialización de la política*, 1983, p. 294.

101 Faya comenta al respecto que la interpretación de la Constitución es una actividad esencial del sistema federal, y una actitud decisiva en la distribución de competencias constitucionales; distribución que es el elemento más indispensable del federalismo mexicano. En consecuencia, las cuestiones de la interpretación constitucional deberán ocupar un lugar privilegiado en el estudio del sistema federal. En este sentido, el Poder Judicial federal tiene la noble y esencial tarea de complementar la Constitución a golpe de jurisprudencia. (*Cfr. Faya Viesca, Jacinto, El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, México, INAP, 1988, p. 94.)

modificar las resoluciones dictadas por los tribunales de los estados. Este mecanismo que pudiera dar una imagen de subordinación de los tribunales locales a los federales, no es contrario al sistema federal, dice el autor Fix-Zamudio, pues obedece a un régimen de jurisdicción unificada implantado para mayor seguridad y uniformidad de los criterios jurisdiccionales aun en los países de más amplia descentralización, como Alemania, Austria y Canadá. A diferencia de los sistemas de doble jurisdicción, como Estados Unidos, Argentina y Brasil, donde la justicia federal (asuntos federales) y la justicia local (asuntos estatales) caminan y resuelven por separado, sin relación de unidad o dependencia, propiciando problemas de diversidad en los criterios jurisprudenciales y de influencias regionales en asuntos locales, además de desaprovechar la función jurisdiccional como un importante instrumento de unificación jurídica de la nación.<sup>102</sup>

7. *Territorio*. Bajo su concepto formal —como sustento del ámbito espacial de validez del derecho—, el territorio adquiere en el Estado federal una trascendencia definitoria de competencias y jurisdicciones. Así, por la fórmula federalista se habrá de definir la aplicación coordinada, sobre un mismo territorio, de por lo menos dos órdenes jurídicos (federal y estatal). Es por esto que autores como Friedrich conciben al federalismo como la técnica de las relaciones entre el poder y el territorio (*power and area*), mientras que Kelsen expresa que el Estado federal no es otra cosa que un problema de dominio de validez territorial de las normas que constituyen el orden estatal. Este orden jurídico recoge las diferencias geográficas, nacionales, religiosas que existen en cada comunidad, al mismo tiempo que conviven con normas de validez general.<sup>103</sup>

Por tanto, para hablar de un Estado federal es necesaria la coexistencia en un territorio de dos o más órdenes de gobierno autónomos entre sí, coordinados y subordinados a una Constitución general. El autor González Oropeza ofrece un interesante comentario sobre el factor territorial del federalismo al precisar que el artículo 133 constitucional (principio de supremacía constitucional) no tipifica la superioridad del ámbito federal sobre el local, sino más bien, el ámbito espacial 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.<sup>104</sup>

102 Fix-Zamudio, Héctor. *El Poder Judicial y el federalismo mexicano* (22 de febrero de 1996), ponencia presentada ante el Senado de la República, dentro del ciclo de conferencias sobre federalismo.

103 Kelsen, Hans. *Teoría pura del derecho*, México, UNAM, 1986, p. 318.

104 González Oropeza, Manuel. *El federalismo*, México, UNAM, 1995, p. 12.

8. *Autonomía*. El Estado federal también se caracteriza por la autonomía de los socios de la Unión (entidades federativas), que como una verdadera garantía del régimen federalista, se traduce en la aptitud y capacidad para dictarse su propia Constitución, expedir sus propias normas jurídicas, crear sus instituciones locales, elegir a sus autoridades independientes de la autoridad federal y, en suma, mantener un ámbito de libertades intranacionales; lo que pudiera traducirse como autonomía constitucional, autonomía democrática y autonomía legislativa, administrativa y judicial. Actualmente, ante el reclamo de los grupos sociales y las regiones por que se les reconozcan mayores espacios de libertad, la autonomía de los miembros del pacto federal se ha convertido en bandera de su reivindicación federalista.

Sobre el término “autonomía”, y no soberanía que ocupa nuestra carta magna al describir en su artículo 40 los atributos de los estados miembros de la Federación, Amador Rodríguez Lozano opina que la terminología de “estados libres y soberanos” no es exacta, y deriva de la incorrecta apreciación que el constituyente de 1857 tenía del sistema federal, habiendo utilizado las palabras de la tesis de cosoberanía de Tocqueville (seguida y desarrollada por Calhoun, Siedel y Jellinek) por la cual tanto la Federación como los estados miembros son soberanos. Actualmente, prosigue el comentarista, esta situación ha sido superada a través de la interpretación doctrinal, por la que si la soberanía es indivisible y le pertenece esencial y originalmente al pueblo y, además, la Constitución general les fija a los estados miembros ciertas bases para que se estructuren internamente, entonces, las entidades federativas no son soberanas, sino autónomas, dentro de los límites que la Constitución de la República les indica.<sup>105</sup>

En todo caso, dice el doctor José Barragán Barragán, siguiendo una postura contractualista del federalismo, la soberanía recaería en el gobierno federal como resultado de su transferencia o delegación por parte de las entidades suscriptoras del pacto; identificando al Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 —antecedente inmediato de la Constitución Federal del 4 de octubre de ese año—

<sup>105</sup> Rodríguez Lozano, Amador, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM-Porrúa, 1994, p. 180. Criterio sustentado igualmente por el especialista del federalismo, Carl Friedrich, quien apunta textualmente: “no sovereignty can exist in a federal system; autonomy and sovereignty exclude each other in such a political system”. (Cfr. La Pégola, Antonio, *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 30.) Cuando mucho, la teoría de la cosoberanía se aplicaría únicamente en los casos de formación centripeta del federalismo, donde los estados miembros tienden a conservar fuertes cuotas de poder. (Cfr. Burgoa, quien además cita a García Pelayo para afirmar que la teoría de la duplicidad de la soberanía entra en contradicción tanto con sus cualidades intrínsecas de indivisibilidad y exclusividad, como con el principio de unidad del Estado. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1984, pp. 406 y 408).

como el verdadero pacto federal y auténtica acta de nacimiento del federalismo mexicano.<sup>106</sup>

9. *Participación, cooperación y coordinación.* La autonomía mencionada no implica exclusión de los socios federalistas de la vida nacional; por el contrario, una característica de la alianza federal radica en el hecho de dar participación a todos sus socios en la toma de decisiones de interés nacional. Es por ello que las entidades miembros de la Federación intervienen en asuntos de índole general, ya sea de manera permanente a través de la integración de órganos como el Senado, que hoy en día debe desempeñar una doble función, tanto de representante de la integración nacional a través del pacto federal (Bowie), como de conducto regional y estatal a la manera de los consejos de delegados (Zippelius); o en casos excepcionales como cuando se reforma la Constitución general por conducto del Poder Constituyente Permanente, que adquiere especial relevancia dentro de un régimen de Constitución escrita y rígida.

Igualmente, este sentido de participación de todos los integrantes del pacto federal en diversos asuntos, se ha visto reflejado en las últimas tendencias del régimen de competencias y atribuciones entre los diferentes niveles de gobierno. Así, por ejemplo, y con independencia de abundar en el próximo capítulo de este trabajo, el doctor González Oropeza menciona que 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, como la educación, la salud y los asentamientos humanos.<sup>107</sup>

10. *Dinamismo.* El federalismo es esencialmente dinámico, es un proceso y no un modelo estático. Es quizá por esta cualidad que el sistema federal ha podido sobrevivir las diferentes circunstancias que han impactado al Estado mexicano y que ahora le permiten replantear su modernización hacia el fin de siglo. El citado Carl Friedrich ha desarrollado una interesante teoría sobre "el federalismo como proceso" —*federalizing process*— según la cual el federalismo es algo demasiado mudable y fluido para que se pueda intentar analizar su naturaleza en términos estáticos; haciendo consistir dicha movilidad en los tránsitos históricos y oscilatorios entre la integración y la descentralización de los elementos estatales.<sup>108</sup> De hecho, el famoso modelo de federalismo coopera-

106 Barragán Barragán, José, "Algunos aportes para entender a nuestro federalismo", ponencia presentada ante el Senado de la República, en el ciclo de conferencias sobre federalismo, 20 de febrero de 1996, p. 16.

107 González Oropeza, Manuel, *El federalismo*, México, UNAM, 1995, p. 16.

108 La Pérgola, Antonio, *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 21.

tivo (se comenta en el siguiente capítulo bajo el título “Tendencias competenciales en el sistema federal mexicano”), parte de reconocer el dinamismo intrínseco del sistema federal, gracias al cual se han asimilado sin rompimientos, distintos flujos y reflujos de poder, del centro a la periferia y de la periferia al centro.

11. *Descentralización*. Como se apuntó en uno de los conceptos de federalismo, el sistema federal lleva implícita la descentralización no sólo administrativa y técnica (consistente en la liberalización de la gestión por razón del territorio, de la materia o del servicio), sino fundamentalmente política, con la distribución del poder a través de varios ámbitos de autoridad perfectamente articulados. Así, aunque el término “descentralización” pudiera vincularse con la teoría centrífuga de gestación del federalismo (pues sólo se descentraliza lo que está centralizado), debe interpretarse como una cualidad de redistribución equilibrada de atribuciones y responsabilidades entre distintas entidades iguales, autónomas y unidas.

En edición especial del Instituto Nacional de Administración Pública dedicada a la descentralización, el doctor Pedro Zorrilla escribe al respecto:

Sin una efectiva y sustancial descentralización difícilmente podría darse la democratización de la sociedad. La multiplicidad de centros de impulso político crea las oportunidades que aseguran y fortalecen la unidad nacional. No deberá ser problema sustancial reconocer un concepto amplio de autonomía política a las entidades federativas y a los municipios. Las manifestaciones o expresiones de capacidad y de vitalidad locales pueden fomentarse, propiciarse, estimularse, pero no crearse formal y artificialmente o inventarse. Por ello, no valen ni son viables los esquemas iguales de descentralización hacia todos los desiguales centros de poder y comunidades regionales o las fórmulas exclusivamente técnicas y casi automáticas de cesión, dádiva o devolución de atribuciones. La descentralización real debe ser en muy cierto sentido una respuesta, una correspondencia, una reciprocidad, un reconocimiento; más aún en una sociedad contrastada, diversa y plural. Cómo, cuándo, qué y cuánto descentralizar son problemas de criterio sustancial y político, y no de una definición esquemática, formal, simplemente administrativa. Esto, desde luego, no se contradice con una acción que prepare, suscite, anime y dote de posibilidades concretas a comunidades parciales y a sus gobiernos para que asuman con efectividad tareas nuevas y adicionales ni se contraponen a una acción redistribuidora de recursos de todo orden, ya sea del gobierno federal respecto de los estados o de éstos por lo que toca a los municipios.

Para el doctor Zorrilla, la descentralización de la vida nacional es mucho más que un cambio administrativo, e implica reconocer la naturaleza de un país plural

y diverso. Se debe dar un proceso intenso de descentralización y delegación en todos sentidos: a estados, a municipios y a particulares, de orden político, administrativo, económico, social. La descentralización es sinónimo de democracia porque propicia, exactamente, un acercamiento de las decisiones de poder al pueblo. La descentralización es, en sí misma, retroalimentación entre la Federación, los estados y los municipios.<sup>109</sup>

## II. ORÍGENES Y REPRESENTANTES DEL FEDERALISMO

Aunque en sus raíces etimológicas y sus orígenes históricos la federación implica unión o asociación, no basta ésta para afirmar la presencia de una organización federal. Así, no obstante que diversos especialistas marcan como antecedentes de lo federal a las alianzas confederadas que celebraban los individuos y los pueblos para enfrentar empresas mayores, como la guerra, éstas distan mucho del federalismo en su calidad de decisión política fundamental del Estado moderno.<sup>110</sup>

Karl Loewenstein nos dice que la denominación de Estado federal se utilizó por primera vez en el siglo XVIII como término opuesto al de confederación, aunque no fue hasta el siglo XIX cuando la doctrina alemana, al describir el sistema norteamericano, le da su contenido preciso. En ese sentido, continúa, no pueden citarse como auténticas organizaciones federales cualesquiera tipo de organizaciones, como las asociaciones feudales de vasallaje, las semiconfedera-

<sup>109</sup> Zorrilla Martínez, Pedro G., "Fortalecimiento de las autonomías y democracia política y administrativa", *Revista de Administración Pública*, México, INAP, diciembre de 1985, pp. 17 y ss. Optando por la vertiente administrativa, más que la política, para incursionar en el difícil camino de un verdadero federalismo, Omar Guerrero explica que la hipercentralización puede permanecer estacionariamente y, por decirlo de algún modo, resistirse a perecer. Se debe, por tanto, proceder a eliminarla por medio de la descentralización administrativa, que dé nueva vida y fuerzas bastantes a las entidades federativas, haciéndose viable la realización del Estado federal. Se trata, en resumen, de hacer realidad a un Estado nacional multicentrado que ya existe bosquejado en la Constitución escrita. Además, la descentralización implica un proceso de retroalimentación entre la Federación, los estados y los municipios. (Cfr. Guerrero Orozco, Omar "Descentralización de la administración pública federal: causas, procesos y consecuencias", *Revista de Administración Pública*, México, diciembre de 1985, p. 30).

<sup>110</sup> Bickell, citado por Bowie y Friedrich, es de los autores que sostienen que el verdadero antecedente federal se encuentra en las alianzas guerreras por las que los pueblos buscaban su defensa y seguridad. (Cfr. Bowie, Robert R. y Carl Friedrich, *Estudios sobre federalismo*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1958, p. 231).

ciones como las ligas griegas, la alianza eterna de los cantones suizos del siglo XV, o la del *ulrecht* entre las siete provincias de los Países Bajos.<sup>111</sup>

Algunos ejemplos tempranos de Estados federales, convertidos en casos modelo, son los Estados Unidos de América, a partir de 1789; Suiza, desde 1848; el Reich alemán, después de la Constitución de Bismarck, de 1871. Sin embargo, los planteamientos de una teoría del Estado federal se remontan más atrás. Ya en 1961, Ludolph Hugo considera al Sacro Imperio Romano Germánico, en su configuración resultante de la Paz de Westfalia de 1648, un Estado común, en cuyos diversos territorios se asienta respectivamente un estado particular, subordinado a aquel Estado superior. Aquí nos encontramos ya con el modelo de un Estado compuesto por otros estados, en el que los derechos de soberanía se han repartido entre el Reich y los poderes territoriales. En cambio, Pufendorf sostenía que era inconcebible un Estado formado por varios estados, ya que el concepto mismo de Estado requiere la indivisibilidad del poder estatal y su independencia frente a cualquier voluntad superior. Así, aparte de las uniones reales y personales, no le restó otra posibilidad teórica que una reunión contractual de estados soberanos para ejercer, en común y permanentemente, ciertos derechos de soberanía.<sup>112</sup>

Montesquieu, al estudiar la seguridad de las repúblicas en *El espíritu de las leyes*, afirma que la organización federal surgió como una gran convención por la que sus miembros, sin perder su propia personalidad, colaborarían en la obtención de objetivos superiores; la federación nace como una sociedad de sociedades que ofrece dos beneficios: uno interno, consistente en la libertad e igualdad de sus socios, y otro externo, por el que se busca unidad y fuerza ante la comunidad internacional, brindando seguridad a todos los que en ella se han agrupado.<sup>113</sup>

Ahora bien, si estudiáramos la teoría federalista en sentido sociológico y cultural, diríamos con Burdeau que el origen del federalismo se encuentra en la sociedad (política) misma que es de naturaleza esencialmente federalista. El pluralismo y la multiplicidad de sujetos e ideas son una constante en toda comunidad humana donde se establece por consenso un poder general. El Estado

111 Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1983, pp. 354 y 357.

112 Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado*, México, UNAM, 1985, p. 394. Por su parte, la literatura reporta interesantes antecedentes, como el de John Locke, quien introduce la idea federalista al hablar en su *Ensayo sobre el gobierno civil*, de un poder federativo, representante del pacto de los hombres libres organizados en una comunidad política y con funciones que suponen un consenso general como las relaciones exteriores, la guerra y la paz, la celebración de tratados y acuerdos, etcétera, (cfr. Locke, 1983, p. 110).

113 Concha Cantú, Hugo Alejandro, *Balance y perspectivas del Estado federal mexicano*, (tesis profesional) México, Facultad de Derecho, UNAM, 1989, pp. 11 y 12.

en que se encarna este poder como único, será unitario, pero también este poder general puede estar separado en varias unidades, como ocurre en la federación, donde la distribución de competencias entre los poderes es determinada por las circunstancias históricas o por el equilibrio de las fuerzas sociales. Por tanto, más que ninguna otra forma constitucional, el Estado federal debe su solidez, no a la perfección de su estructura jurídica, sino al espesor de la sedimentación de prácticas, de sentimientos, de civismo federal y de patriotismo local que lo sostiene y recubre.<sup>114</sup>

De donde podemos concluir que el federalismo es ante todo un fenómeno cultural y social de alto contenido humanitario, basado en un sentimiento gregario altruista (dice Rousseau) o egoísta (según Hobbes) de convivencia respetuosa y solidaria, por la que los hombres subsanan deficiencias y debilidades individuales a través de su unión. Es por ello que sólo a partir del sentir societario y de una cultura federalista seria y madura, que asimile y potencie la diversidad para arribar a la unidad, se puede construir el complejo sistema federal, que al ser cualificado por la norma jurídica que lo reconoce y formaliza, se traduce en expresión estatal.

Por otra parte, bajo un criterio histórico, político y constitucionalista, podemos afirmar que existe consenso en reconocer a Estados Unidos como el país fundador del modelo de Estado federalista. Fueron sin duda los precursores de la nación norteamericana como Washington, Jefferson, Adams, Hamilton, Madison, Franklin y Jay, quienes con la experiencia acumulada por el movimiento independentista de las trece colonias de la costa del Atlántico, legitimaron institucionalmente al federalismo, al expedir la Constitución (terminada el 17 de septiembre de 1787 y oficialmente adoptada el 4 de marzo de 1789) que implanta al Estado federal contemporáneo.

Desde 1765, cuando se reúnen formalmente en Nueva York representantes de las trece colonias para impugnar el impuesto del timbre fijado por el Parlamento británico, hasta la famosa Convención de Filadelfia de 1787, en que se adopta el federalismo como forma de Estado, los Estados Unidos vivieron una intensa experiencia política que podríamos subdividir cronológicamente en tres momentos decisivos:

114 Burdeau, Georges, "El Estado", *Tratado de ciencia política*, México. En el mismo sentido sociológico, Albert von Dicey confirma que para la configuración del sistema federal se requiere de un elemento *sine qua non*, consistente en el ánimo de las personas identificadas por la geografía, la historia, la raza o las costumbres, de integrarse en una gran hermandad sin perder su propia identidad y autonomía, por lo que un verdadero régimen federalista surgirá en el momento y circunstancia en que se haga patente dicho sentimiento de afinidad y unión. (Cfr. Concha Cantú, Hugo Alejandro, *op. cit.*, pp. 6, 13 y 14.

1. Decisión de independizarse del imperio británico a raíz de una serie de imposiciones lesivas al desarrollo y la libertad de las colonias, sobre todo, de índole fiscal y comercial. Para esta época, las colonias británicas habían ensayado algunos aspectos rectores del gobierno inglés, como el rigor en sus instituciones, la autoridad acotada, el respeto y salvaguarda del derecho y la participación del pueblo a través de representantes.

2. Guerra de Independencia. Que surge por consenso de las colonias después de una serie de convenciones en las que se puso a prueba su interés por aliarse y consolidar un frente común ante la intransigente metrópoli inglesa, de la que obtuvieron su independencia el 4 de julio de 1776.

3. Definición y adopción del régimen federalista. Esta época, que duró poco más de diez años estuvo llena de ensayos, aciertos y errores, de un pueblo norteamericano decidido a encontrar la mejor forma de gobierno; aquella que asegurara, entre otras cosas, un régimen de derechos fundamentales, como la libertad, la igualdad y la propiedad; la fuerza y la seguridad de la unión; la mejor administración de justicia; el ejercicio más pleno de la democracia, y el máximo equilibrio entre todos los integrantes del Estado. Así fue como después de serias discusiones entre nacionalistas y federalistas, y de una breve experiencia confederada que demostró su debilidad para forjar la gran nación que se soñaba, se firmó en 1787 el modelo federalista de Estado, tan sólido, que ha servido de sustento para la construcción y consolidación de la primera potencia del mundo. De esta manera, dice el autor Gamas Torruco, el Estado federal norteamericano se originó por la unión de trece antiguas colonias que se independizaron de Gran Bretaña y trataron de lograr la unidad política conservando al mismo tiempo sus características peculiares y su autonomía local.<sup>115</sup>

### III. OBJETIVOS DEL FEDERALISMO

Desde sus orígenes institucionales en 1787, los forjadores de la Constitución norteamericana tenían en mente varios objetivos federalistas bien definidos, que fueron planteados con notable claridad en un preámbulo de 52 palabras y seis puntos, a saber:

a) Formar una Unión más perfecta, equilibrando los derechos de los estados con las necesidades de un gobierno central.

b) Establecer la justicia, a través del reconocimiento y respeto de los derechos elementales de los hombres.

<sup>115</sup> Gamas Torruco, José, *El federalismo mexicano*, op. cit., p. 141.

c) Asegurar la tranquilidad interna, para lo cual el gobierno federal creado por la Constitución tenía que ser bastante consistente para proteger a los estados en contra de la invasión extranjera y de rivalidades y violencias dentro del país.

d) Proporcionar los medios para la defensa común, dividiendo la responsabilidad defensiva entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

e) Promover el bienestar general, para lo cual se invistió al gobierno federal de trascendentales atribuciones en materia económica, financiera y comercial.

f) Asegurar las bendiciones de la libertad, inscribiendo un capítulo de garantías tendientes a salvaguardar la más preciada cualidad humana.<sup>116</sup>

Objetivos doctrinalmente analizados por James Bryce, quien en sus estudios sobre la República norteamericana menciona que los cuatro fines que buscaba el sistema federal en los Estados Unidos, eran:

- Un gobierno poderoso y eficaz que se lograría a través de un Poder Ejecutivo fuerte (consolidación del sistema presidencial).
- La existencia de órganos de poder independientes unos de otros y controlados mutuamente por medio de un régimen de separación de funciones con frenos y contrapesos.
- La subordinación del gobierno a la voluntad popular, mediante la promoción de la democracia a nivel nacional y local.
- El aseguramiento de la libertad individual, con derechos y garantías plasmados en su ley fundamental.<sup>117</sup>

Con este preámbulo enfocado hacia los objetivos originales del sistema federal, nacido precisamente en los Estados Unidos, podríamos sintetizar mencionando los siguientes fines federalistas:

1) *Equilibrio*. Si existe una cualidad que por excelencia distinga al régimen federalista lo es el equilibrio con justicia que éste pretende alcanzar en la vida del Estado; equilibrio entre el poder central y los poderes locales, entre fuerzas centrífugas y centrípetas, entre la unidad y la diversidad, entre lo nacional y lo regional, entre la comunidad y la individualidad, entre un doble sentimiento de pertenencia a la totalidad nacional y a la parcialidad local, entre transferir facultades sin abandonar responsabilidades, entre lo formalmente deseable y lo materialmente posible, entre la asociación y la descentralización, etcétera.

<sup>116</sup> Schroeder, Richard C., *op. cit.* pp. 21 y ss.

<sup>117</sup> Concha Cantú, Hugo Alejandro, *op. cit.*, p. 119.

2) *Fortalecer la vida democrática*. Ya desde sus orígenes, la meta fundamental de la Constitución federal norteamericana era la de crear un vigoroso gobierno de elección, reflejo directo de la voluntad del pueblo. Al desagregar los centros de gobierno y administración, el federalismo acerca a sociedad y autoridades en un acto de reencuentro democrático en la toma de decisiones, la elección de gobernantes y la más eficiente y oportuna satisfacción de necesidades a través de la prestación de servicios públicos inmediatos. Así se resuelven los problemas locales y se aprovechan en su máxima potencialidad las aportaciones regionales y locales. Zippelius afirma que con la pluralidad de unidades políticas que plantea el Estado federal se aumenta la capacidad del sistema político de reaccionar con objetividad frente a las diversas necesidades regionales, y de adaptarse apropiadamente al cambio social.<sup>118</sup> Sin pluralismo real, y al soportar uniformidades o hegemonías, el sistema federal se desnaturaliza. Asimismo, con la democracia viene aparejado el favorecimiento de la participación social con justicia y compromiso. A través de una adecuada política social se redistribuyen las riquezas nacionales, superando desequilibrios connaturales a la geografía y los recursos económicos, entre muchos otros.

3) *Igualdad*. Dentro del sistema federal la igualdad tiene una doble vertiente:

a) Igualdad entre los estados miembros/socios de la Federación. La Federación se debe componer de estados de igual naturaleza, quienes gozarán de los mismos beneficios y cumplirán con idénticas obligaciones; asimismo, la distribución de competencias a favor de los estados es igual para todos ellos. Como lo apuntaba Montesquieu, uno de los objetivos internos del federalismo consiste en mantener la igualdad jurídica de sus miembros. Esta igualdad se convierte en requisito *sine qua non* de la fórmula federalista tal y como lo hicieron notar las diputaciones provinciales desde las Cortes de Cádiz.

b) Igualdad entre los órdenes de gobierno federal y local. Aunque como se afirma posteriormente (“Principios constitucionales rectores del federalismo mexicano” y “Jerarquización normativa”) existe en México una clara superioridad del orden federal sobre del local, la teoría federalista apunta como una de sus características la igualdad entre las leyes y las autoridades federales y locales, ambas subordinadas a la Constitución general. Jacinto Faya Viesca dice al respecto:

Uno de los principios fundamentales del federalismo, y concretamente del sistema federal mexicano, consiste en que el orden federal (competencias federales) y el

<sup>118</sup> Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado*, México, UNAM, 1985, p. 396.

orden local (competencias locales) son de naturaleza igual ante el sistema constitucional que integran y del cual forman parte. Es decir, que la organización constitucional mexicana compuesta por dos grandes jurisdicciones: federal y local, se equilibra gracias a la igualdad que ante la Constitución tiene el orden federal con el local. —Y culmina— [...] el hecho evidente de un mayor número de facultades a favor del gobierno federal, no significa que el orden local le esté subordinado, ni que los poderes de la unión tengan preeminencia sobre los estados, pues si esto fuera así, hubiera sido imposible constitucionalmente la formación del pacto de la Unión.<sup>119</sup>

4) *Libertad*. “El federalismo es la teoría de la libertad; la única posibilidad teórica de la libertad”: Carlo Cattaneo, citado por Hugo A. Concha. La experiencia demuestra que el respeto a la libertad y a los derechos de los hombres y de los grupos, así como a sus iniciativas y creatividad, se da y fructifica mejor en un sistema que se constituya por múltiples centros políticos (fórmula federalista). En las concentraciones de poder, tanto político como económico, hay riesgos acentuados para las libertades; existen tendencias hacia el autoritarismo y el monopolio, y se dan condiciones opuestas a las libertades y a la diversidad.

5) *Unidad*. Precisamente es este rubro, del que deriva el apelativo de “Unión” para identificar a la federación, al que con mayor énfasis se refieren Hamilton, Madison y Jay en sus discursos de *El Federalista*. Así, al probar la utilidad que tiene la Federación para la prosperidad de sus integrantes, se expresaba que la Unión brinda seguridad y defensa a sus miembros a quienes protege contra los peligros al eliminar las causas más comunes de una guerra y al prevenir, mediante su mayor eficiencia y entereza por comparación a los gobiernos de los estados, que se violen convenios y tratados internacionales. También estará más capacitada para resolver los conflictos internacionales. Y terminan afirmando que “La Unión nos resguarda contra la influencia extranjera que se dejaría sentir en los diversos estados si no se unieran, y estorba el que se alíen con naciones extranjeras rivales. La Unión como defensa contra el espíritu faccioso y las insurrecciones domésticas”.<sup>120</sup>

Asimismo, una de las consecuencias más importantes de dicha unidad consiste en que la representación jurídica y política de toda la Unión, nación o Estado, está a cargo del gobierno federal, que actúa como cabeza de la gran unidad nacional o federación, y no en su carácter de orden competencial coextenso a las entidades locales.

119 Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, México, INAP, 1988, p.125.

120 Hamilton, Madison, Jay, *El Federalista*, México, FCE, 1982, p. 16.

#### IV. DIAGNÓSTICO SOBRE EL FEDERALISMO EN MÉXICO

Más que un recuento histórico o una descripción deontológica del modelo federalista, sobre lo que podemos encontrar muy interesantes y bien documentados trabajos, este apartado pretende aportar elementos de juicio para encontrar la originalidad y el verdadero sentido del federalismo mexicano, a través de la respuesta a diversas interrogantes, como el saber si nuestro federalismo surgió por decreto, como una simple copia adoptada del novedoso régimen norteamericano de 1787, o fue consecuencia de una experiencia propia y verdadera, conscientemente buscada y adaptada. ¿Es México un país de raíces culturales y políticas centralistas o federalistas?, ¿por qué siendo federalistas en el texto constitucional ha operado una práctica centralista?, ¿por qué no ser constitucionalmente centralistas?, ¿podríamos hablar de un federalismo a la mexicana, hay elementos para ello? En concreto, y al margen de influencias doctrinales e ideológicas, ¿qué espera México del federalismo?, ¿cómo imaginar, en perspectiva, al Estado federal mexicano del próximo siglo?

##### 1. *Antecedentes*

###### A. *Originalidad del federalismo en México*

Existe una profunda discusión sobre la autenticidad del federalismo mexicano. Para algunos tratadistas es una simple importación forzosa del modelo norteamericano, por lo que se le atribuye un vicio de origen al considerar que el federalismo no fue producto de nuestra propia experiencia política y cultural, sino la adopción por decreto de un modelo ajeno y contrario a la tradición centralista de México. A mayor abundamiento, sentencian, el federalismo se empleó durante el siglo XIX como bandera política del grupo insurgente, liberal y republicano, identificado con el rito masónico yorkino americano; en oposición a la corriente realista, conservadora y monárquica, afiliada al rito europeo escocés e identificada con el movimiento centralista. Como representantes de esta corriente calificada como tradicional, el autor José Gamas Torruco cita a Lanz Duret, quien sostiene que el federalismo “es obra artificial de la voluntad de los constituyentes de 1824”,<sup>121</sup> en tanto que el doctor Jorge Carpizo cita a Aurora Arnaiz, Serafín Ortiz Ramírez y Tena Ramírez,<sup>122</sup> este último, tan claro

121 Gamas Torruco, José, *op cit.*, p. 5.

122 Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM-Porrúa, 1994, pp. 82 y 83.

y contundente, que a continuación se transcriben sus principales ideas sobre el particular:

Cuando en 1821 México consumó su independencia, carecía de tradición constitucional propia. Los dos modelos más próximos con que podía contar eran la Constitución española de 1812 y la norteamericana de 1787. Al imitarlas, al formular una Constitución inspirada en aquellas dos, México quiso colmar con instituciones ajenas al vacío de su propia tradición. [...] Pero frente a esta influencia formal de la Constitución de Cádiz, se levanta mucho más importante la de la Constitución de Filadelfia, pues ésta dejó en la Constitución de 1824 lo que habría de ser bandera secular del partido avanzado: la forma de gobierno federal. [...]—Y prosigue—: Si el sistema federal fue en el país de donde es oriundo un producto de la propia experiencia, al cabo del tiempo se le consideró susceptible de ser utilizado en pueblos que no habían recorrido análoga trayectoria histórica a la que en Estados Unidos desembocó natural y espontáneamente en la forma federal. [Que] fue adoptada por Estados unitarios, como Canadá, Brasil y México. Entre nosotros se ha discutido largamente si nuestro pasado colonial justificaba la imitación que del sistema norteamericano se llevó a cabo en 1824. Se ha pretendido que el sistema federal debe contar siempre, como premisas justificativas de su adopción, con vigorosos regionalismos preexistentes, que sólo a través de una transacción lleguen a ceder una porción de su autonomía, a fin de construir el gobierno nacional. Consideramos por nuestra parte que si el federalismo sirve para centralizar poderes antes dispersos, como aconteció en Estados Unidos, también puede ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados, según ha sucedido en Estados originariamente unitarios, como México, —Y culmina— Fue el Acta Constitutiva [de 1824] el documento que consignó la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano, y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, los estados. En lugar de que los estados hubieran dado el Acta, el Acta engendró a los estados.<sup>123</sup>

Igualmente, el doctor Ignacio Burgoa Orihuela asienta que:

Si tomamos en consideración la genética del federalismo en México, debemos llegar a la conclusión de que el sistema que preconiza obedeció a un proceso centrífugo. La unidad colonial que presentaba la Nueva España, cuyo gobierno se depositaba en el rey antes de la Constitución de 1812, evolucionó hacia una especie de descentralización, al otorgarse o reconocerse en este documento la autonomía de las provincias de que se formaba y cuyo gobierno interior, en importantes aspectos de su vida pública, se confió a sus respectivas diputaciones. Ahora bien, dicha autonomía jamás se tradujo en una verdadera independencia, pues las provincias no se convirtieron en entidades políticas soberanas, ya que siguieron formando parte del todo colonial desde 1812 hasta 1821, y del Estado mexicano a partir de la emancipación de nuestro

123 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1977, p. 116.

país, habiéndoseles adjudicado en el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824 el calificativo de “estados libres y soberanos”, sin que hayan tenido con antelación ninguno de estos atributos. Como se ve, la “independencia, libertad y soberanía”, de que carecían las antiguas provincias de la Nueva España, significaron meras declaraciones de dicha Acta, sin correspondencia con la realidad política y sin adecuación con los conceptos jurídicos respectivos.<sup>124</sup>

Por otra parte, diversas autoridades en la materia han sostenido que el federalismo surgió como la única y urgente solución a un grave problema de desintegración que vivía el México independiente de la primera mitad del siglo pasado; México, indican, surgió federalista por convicción, pues lleva implícito su espíritu y vivió consciente e intensamente su difícil proceso de instauración y maduración nacional. En síntesis, concluiría el doctor Barragán Barragán, el federalismo mexicano es diferente al federalismo norteamericano por la sencilla razón de que la historia y los hechos vividos por ambas naciones son distintos.<sup>125</sup> Igualmente, Emilio Rabasa es uno de los más sólidos defensores de esta postura, reconociendo un papel protagónico y decisivo en la formación del federalismo a las entidades federativas.

La rebelión de las provincias obligó a la solución federal, ya que éstas confiaban más en sí mismas que en el gobierno central, y el espíritu de independencia que en ellas había dejado la guerra de separación las impulsaba a obtener la mayor suma de libertades posibles para atender a su propio desenvolvimiento político.<sup>126</sup>

El doctor Manuel González Oropeza, constitucionalista que ha profundizado en el desarrollo histórico del federalismo mexicano, sostiene que el sistema federal del Estado mexicano no es una simple copia del régimen norteamericano, pues es larga y enriquecedora la doctrina jurídico-política que soporta a esta

124 Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*. México, Porrúa, 1984, p. 405. En este mismo sentido se expresa Faya Viesca, quien al tratar el tema de las facultades implícitas, cita: “pues el artículo 124 de nuestra Constitución se deriva de la Enmienda X de la Constitución norteamericana: la influencia de estos dos grandes juristas (Hamilton y Marshall) fue tan grande en nuestro sistema federal que el constituyente de 1917 plasmó la doctrina y práctica constitucional de los poderes implícitos en la fracción XXX del artículo 73 de nuestra Constitución” (cfr. Faya Viesca, Jacinto. *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*. México, INAP, 1988, p. 93). Daniel Moreno, citando a Rafael Matos Escobedo, habla sobre la realidad del sistema federal mexicano y confirma la existencia de leyes incongruentes con las bases del pretendido régimen, lo que ha creado una verdadera crisis jurídica. (Cfr. Moreno, Daniel. *Derecho constitucional mexicano*. México, Editorial Pax-México, 1985, p. 373).

125 Barragán Barragán, José. “Algunos aportes para entender a nuestro federalismo”. 20 de febrero de 1996, ponencia presentada ante el Senado de la República, en el ciclo de conferencias sobre federalismo, p. 4.

126 Rabasa, Emilio. *La Constitución y la dictadura*. México, Porrúa, 1982, p. 7.

decisión política fundamental del pueblo de México. Nuestra nación adoptó el federalismo desde su nacimiento como Estado soberano en 1824, después de enfrentar fuertes presiones de las provincias y de los ayuntamientos que cansados del centralismo político y económico colonial exigían su libertad y autogobierno.

Los antecedentes y mejores ejemplos de ello son: *a)* Las diputaciones provinciales, que apoyadas por el “padre del federalismo mexicano”, Miguel Ramos Arizpe, fueron reconocidas por la Constitución gaditana; y *b)* El históricamente decisivo Plan de Casa Mata (1° de febrero de 1823), que siguiendo la tradición española de libertad a las audiencias y provincias, implantó la autodeterminación de los estados miembros de la Federación (sobre el papel estratégico de este Plan en la consolidación del federalismo mexicano y la profunda vocación federalista de las regiones se manifiestan especialistas como Jesús Reyes Heróles, José Barragán e Ignacio Carrillo Prieto), con lo cual queda manifiesto que la autonomía estatal no fue una dádiva del gobierno central, sino una condición previa que los propios estados defendieron para suscribir el pacto federal. De hecho, el centro surgió débil ante el poderío de algunas provincias que llegaron a desafiarlo de diferentes maneras, desde la desobediencia de las leyes federales, hasta la permanente amenaza de separarse de la Unión. El propio autor cita los ejemplos de Yucatán y Veracruz, que enfrentaron al gobierno central con motivo, respectivamente, de la federalización de la legislación comercial y la aplicación de la pena de muerte.<sup>127</sup>

El actual gobernador del estado de Puebla, Manuel Bartlett Díaz, patentiza que el federalismo fue producto de la voluntad de los miembros del pacto quienes así lo exigieron al triunfo de la guerra de independencia.

La dialéctica entre el centro y las regiones ha sido una de las constantes más persistentes en nuestra historia política. México se hizo con la Revolución de Independencia. Ésta la libraron las regiones rurales excluidas y empobrecidas, contra un régimen colonial centralista y jerarquizado. Al vencerlo, y al vencer también al efímero intento de escatimar el sentido de un nuevo orden, se expresaron en el constituyente de 1824 las voces de las regiones reclamando unión y autonomía, demandando la República Federal. La Revolución Mexicana tampoco fue un movimiento centralizado. Por el contrario, con ella triunfaron las regiones sobre un centro

<sup>127</sup> González Oropeza, Manuel. *El federalismo*, México, UNAM, 1995, p. 13. Otros estados que también se caracterizaron por la fuerza de su postura federalista fueron Jalisco, Zacatecas, Puebla y Oaxaca. Asimismo, Carpizo, refiriendo a fray Servando Teresa de Mier, comenta que el sistema federal surgió como respuesta a la necesidad de crear un poder central aglutinador que sirviera para unir lo que se estaba desuniendo. (Cfr. Carpizo, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1973, p. 26.)

anquilosado. Por eso la República Federal fue reconocida nuevamente como la columna vertebral de la organización política.<sup>128</sup>

Bajo estos argumentos, carecería de sustento la teoría tradicional del federalismo mexicano como producto de un proceso centrífuga (Tena Ramírez) por el que un centro poderoso concedió graciosamente limitadas atribuciones a entidades originalmente débiles, dando lugar a una postura contraria, de dirección centrípeta (José Barragán), por la cual las provincias poderosas coincidieron en agruparse en una federación con un gobierno central acotado, que con el tiempo tendría que remontar la adversidad para invertir los papeles y llegar al centralismo *de facto* que ahora vivimos.

### B. *La forma de ser del Estado mexicano, ¿federalismo o centralismo?*

Es tan marcada la relación entre el federalismo y el centralismo, y a la vez tan indefinida y frágil su línea divisoria (como las dos caras de una moneda en una relación de tesis y antítesis) que para explicar al federalismo mexicano se debe abordar su opuesto centralista; así, por ejemplo, la doctora María del Refugio González, al desarrollar la voz “federalismo” acude al centralismo y comenta que a raíz de la Independencia el sistema federal parecía el más idóneo para aglutinar a las diversas regiones que ya desde tiempos coloniales tenían un amplio poder económico. Sin embargo, aunque el federalismo se sostuvo como bandera política y en la letra del texto constitucional, lo cierto es que en la práctica el país acusó rasgos profundamente centralistas que se mantienen hasta la fecha. Así, federalismo y centralismo son dos conceptos que hoy por hoy conservan absoluta vigencia en cuanto a opciones políticas en la vida pública de México.<sup>129</sup> También Tena Ramírez, citando a J. Lloyd Mecham —*The Origins of Federalism in Mexico*—, menciona que “el federalismo jamás ha existido en México. Es un lugar común indiscutible que la nación mexicana ahora y siempre ha sido federal tan sólo en teoría; actualmente y siempre ha sido centralista”.<sup>130</sup>

¿Por qué México siendo federalista desde la primera ley fundamental de 1824 derivó en un régimen de marcado centralismo?

La respuesta a tal interrogante se encuentra en uno de los capítulos más decisivos de la historia de México escrito a lo largo del siglo XIX, cuando el gobierno central encabezado por un presidente de la República cada vez más

<sup>128</sup> Bartlett Díaz, Manuel, *Federalismo, Foro Nacional sobre Federalismo*, México, Gobierno del Estado de Puebla, 1995, p. 8.

<sup>129</sup> González, María del Refugio, “Federalismo y centralismo”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 1991, t. II, p. 1435.

<sup>130</sup> Tena Ramírez, Felipe. *op. cit.*, p. 119.

fuerte, ante la anarquía y las luchas intestinas que sin rumbo ni proyecto desangraban al país, fue tomando el poder a costa de las atribuciones locales y regionales. Así se fueron consolidando dos de los fenómenos más distintivos del sistema político-jurídico mexicano: el centralismo y el presidencialismo.

Aunque siempre hubo corrientes centralistas con exponentes del prestigio de fray Servando Teresa de Mier (moderado) y Lucas Alamán (radical), nuestro centralismo no se implantó como decisión originaria, sino que se fue consolidando a raíz de las circunstancias nacionales que obligaron al centro a adquirir fuerza en favor de la Unión, tal y como lo constata el doctor Pedro Zorrilla, quien al explicar las resistencias actuales que ofrece el centralismo al proceso de descentralización política, argumenta que el Estado mexicano debió luchar en su historia contra amenazas reales de ruptura y de separación, de fragmentación de la unidad nacional y de feudalización, y en favor de la identidad nacional, la integración de la comunidad y el incipiente desarrollo social y económico. Así se dieron históricamente causas reales, explicables y justificadas para centralizar, y no para descentralizar.<sup>131</sup>

El doctor Manuel González Oropeza ofrece un interesante estudio sobre la intensa lucha que protagonizaron federalistas y centralistas en los años veinte y treinta del siglo pasado. De ello se desprende contundentemente que el federalismo no fue una sencilla ni gratuita adopción del naciente sistema jurídico-político del Estado mexicano, sino un doloroso triunfo que desgastó profundamente a la nación. En esas épocas de inexperiencia, inestabilidad e incertidumbre, que algunos llegaron a calificar de auténtica guerra civil con irreductibles enfrentamientos al interior del gobierno, México estuvo a punto de desintegrarse e incluso de reimplantar la monarquía, por lo cual debe justipreciarse el valor de las instituciones republicanas y liberales que junto con el federalismo se fueron concretizando.<sup>132</sup>

Ahora bien, reconociendo que en los momentos más decisivos de la historia de México ha predominado la fórmula constitucional federalista, y asumiendo la postura de que los estados originalmente fueron muy fuertes, ¿cómo se explica que se les haya sometido tan drásticamente al centro?, ¿cuándo y bajo qué circunstancias perdieron su orgullo autonómico que en principio tanto defendieron? En tal sentido podríamos sugerir que la definición *de facto* del centralismo en México vivió tres momentos principales:

131 Zorrilla Martínez, Pedro G., "Descentralización política", *Problemas actuales del derecho constitucional*, México, UNAM, 1994, p. 410.

132 González Oropeza, Manuel, "Características iniciales del federalismo mexicano", *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, México, UNAM, 1990, pp. 229 y ss.

1) *Etapa de preparación.* Antes que aplicar medidas para controlar el poder, los primeros gobernantes del México independiente tuvieron que hacerse del poder mismo. Por un principio lógico mencionado por Samuel Huntington: “authority has to exist before it can be limited”,<sup>133</sup> los noveles gobiernos federales debieron aplicar fuertes medidas centralistas a efecto de alcanzar la unidad del Estado nacional y el control de un país disperso, en el que proliferaban el caciquismo regional, la insubordinación local y las amenazas separatistas, amén de la existencia de otros muchos intereses de grupos de poder como el clero y la milicia. Para entender mejor ese escenario y por la claridad en su exposición de las circunstancias prevalecientes en el México de mediados del siglo pasado, se transcribe a continuación un pasaje de la obra de Francisco López Cámara (*La estructura económica y social de México en la época de la Reforma*):

La extensión considerable de su territorio, la escasa población, la carencia de comunicaciones y transportes, el retraso económico y los violentos contrastes sociales, así como la formación natural de estrictos intereses locales, muy alejados los unos de los otros, hacían de México una entidad política que tenía mucho de ficción. El país se dividía en zonas de actividad económica prácticamente aisladas, de carácter consuntivo, donde el escaso comercio era el único vínculo interno. La vida giraba en torno a ciertos puertos, verdaderos huecos de entrada y salida de esas zonas, y acaso se extendía el eje a algunas ciudades del interior que operaban como centros de distribución de productos. La comunicación interior entre esas zonas representaba una verdadera aventura, tanto para personas como para mercancías: inexistencia de caminos, asaltantes, obstáculos naturales, impidieron durante mucho tiempo lo que hoy llamaríamos una auténtica integración nacional. En esas zonas aisladas subsistían sociedades inconexas, tanto con el resto del país como dentro de ellas mismas, por razón de la distancia abrumadora que separaba a unas clases sociales de otras. Era normal que proliferaran allí los cacicazgos políticos y sociales, sin ningún vínculo ni subordinación con las autoridades del centro, cuyo poder, más allá de las regiones controladas por la capital, era meramente simbólico.<sup>134</sup>

2) *Etapa de instauración.* Con la Reforma, se empezaron a consolidar las instituciones de un Estado mexicano debilitado por tantos enfrentamientos intestinos. La República, el liberalismo, el principio de supremacía constitucional, la garantía de legalidad y el fortalecimiento del Poder Ejecutivo a través de la figura presidencial, fueron elementos decisivos para que se consolidara un proceso franco y abierto de concentración del poder político y económico,

<sup>133</sup> Concha Cantú, Hugo Alejandro, *Balance y perspectivas del Estado federal mexicano* (Tesis profesional), México, UNAM, Facultad de Derecho, 1989, p. 141.

<sup>134</sup> *Idem*, p. 178.

encarnado en dos recios estadistas de la historia de México: Benito Juárez y Porfirio Díaz.

3) *Etapa de consolidación.* Al término de la Revolución mexicana se impusieron grandes retos políticos y económicos que sólo la fuerza del gobierno federal podía atacar. Después de enfrentar al cacicazgo y al caudillismo, México emprendió el camino de las leyes y las instituciones, aunque únicamente la presencia del gobierno nacional tendría la capacidad de lograrlo a cambio del sacrificio de los gobiernos locales. Así es como con la inercia de la etapa anterior y ante el pretexto de esas grandes tareas nacionales, se desarrolló un sostenido proceso legislativo y administrativo de centralización; centralización en la que influyeron decisivamente dos de las principales figuras del sistema político mexicano: el presidente de la República y el partido político mayoritario. Bajo un sistema de competencias expresas e implícitas que siempre se manejó en detrimento de las atribuciones locales, el gobierno central expandió sus políticas públicas, sus estructuras (centralizadas, desconcentradas y paraestatales) y su normatividad a todo tipo de áreas y materias, como la educación, el trabajo, los recursos estratégicos y prioritarios, la planeación, las fuentes impositivas, población, migración, salud, finanzas, desarrollo económico, urbanización, fomento agropecuario, comunicaciones y transportes; independientemente de las funciones comúnmente reconocidas al gobierno central, como la defensa, la seguridad nacional, las relaciones exteriores, la banca, el crédito y la moneda. Esta centralización se acentuó incluso en el ámbito de la administración de justicia a través del ejercicio de la acción de amparo por control constitucional o inexacta aplicación de la ley (garantía de legalidad), postura criticada por juristas del prestigio de Ignacio L. Vallarta y Héctor Fix-Zamudio, en sus respectivas épocas y circunstancias.

A mayor abundamiento, es importante destacar que este fenómeno centralizador de expansión del gobierno federal en detrimento de las atribuciones de los estados, se ha presentado a nivel mundial, e incluso en países de profundas raíces federalistas como los Estados Unidos de Norteamérica, donde el proceso se aceleró a partir de grandes acontecimientos como el New Deal del presidente Roosevelt y la Segunda Guerra Mundial. Así, por ejemplo, Mc Laughlin en su obra *A Constitutional History of the United States* afirma que el hecho más evidente en la historia constitucional de los Estados Unidos en los últimos treinta o cuarenta años —a partir de 1935 en que se escribió— es la expansión de las actividades del gobierno nacional; mientras que Bernard Schwartz sostiene que en la mayoría de los países europeos existe un control central sobre las actividades locales que resulta desconocido en los Estados Unidos, incluso en una época

como la actual, caracterizada por una expansión desmesurada de la autoridad del gobierno de Washington.

Asimismo, el famoso constitucionalista español Manuel García Pelayo confirma este movimiento universal de centralización de funciones, mencionando como algunas de sus causas, el interés y la necesidad por consolidar la integración nacional, la gran envergadura de ciertas empresas que sólo el poderío del gobierno central puede enfrentar, como las de índole económica y laboral, la actitud insignificante de los estados miembros que no han respondido a los retos de sus responsabilidades abandonándolas a la intervención del centro, etcétera.<sup>135</sup> Igualmente, Gamas Torruco, citando a Mario Moya Palencia (*Federalismo y descentralización administrativa*), señala que

ha habido un proceso de centralización en estados federales tradicionalmente apegados a la defensa de la autonomía provincial. Hay, en efecto, una necesidad apremiante de los estados nacionales de fortalecer su unidad, lo que ha propiciado una tendencia mundial a la centralización o predominio nacional, es decir, a un desequilibrio marcado en favor de las fuerzas centrípetas. Este fenómeno se ha observado en los estados industriales en los que la dinámica económica apremia a una mayor intervención central. Así, Estados Unidos ha venido reforzando al gobierno federal en detrimento de las entidades federativas, al igual que Canadá, Suiza, Austria y la República Federal Alemana. También se detecta este fenómeno en los estados no industriales, aunque aquí la consolidación de la unidad se hace necesaria para anular las tendencias desintegradoras, como en la India, Venezuela, Argentina y Brasil.<sup>136</sup>

Finalmente, Humberto Quiroga Lavié, al plantear lo relativo a la descentralización del poder en el ámbito territorial, hace este interesante comentario:

La señalada tendencia hacia el centralismo unitario, sin embargo, puede quedar sometida a una lectura o interpretación positiva, en términos de valoración de resultados; ello siempre que se considere imprescindible para hacer posible una descentralización autonomizante del poder territorial, que previamente se haya consolidado el Estado a partir de una eficaz y estructurada organización centralizada.<sup>137</sup>

Este fenómeno de acrecentamiento del poder federal en detrimento de los espacios políticos, económicos y normativos de los estados, se comenta con

<sup>135</sup> Faya Viesca. Jacinto. *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, México. INAP, 1988, pp. 26 y ss.

<sup>136</sup> Gamas Torruco. José. *El federalismo mexicano*. México. SEP, 1975, p. 149. Colección SEP Setentas.

<sup>137</sup> Quiroga Lavié. Humberto. *Derecho constitucional latinoamericano*, México, UNAM, 1991, p. 385.

mayor detalle en el capítulo siguiente, bajo el apartado “Distribución de competencias en el Estado federal mexicano”.

Por tanto, aunque el federalismo es consustancial al Estado mexicano que nació federal, las circunstancias históricas orillaron a una mayor presencia del centro que tomó lo que los estados no pudieron o no quisieron asimilar. Hoy, gracias a su flexibilidad y dinamismo, el federalismo busca un ajuste a través de una redistribución del poder en bien de la sociedad y del Estado.

## 2. Consideraciones

Antes de hablar sobre la vigencia del federalismo en México, se plantean las siguientes consideraciones, sujetas a crítica y reflexión:

a) El México contemporáneo de fin de siglo es producto de una aplastante tradición centralista; ha sido el gobierno central el creador del proyecto nacional con una mínima aportación de las regiones, los estados, los municipios y las comunidades. Sin embargo, México no debe permanecer en el atavismo de la crítica estéril a ese centralismo que hasta ahora ha vivido; centralismo no gratuito y que de alguna manera encontró bajo su momento y circunstancia una justificación. Ahora las necesidades de la nación exigen hacer realidad el federalismo adoptado constitucionalmente, a través de una redistribución del poder político, de las responsabilidades y de los recursos, por lo que hay que trabajar en ello con la vista hacia el futuro.

b) Fortalecer y hacer vigente el federalismo en México no es sencillo. Es construir un nuevo país en lo jurídico, en lo administrativo, en lo económico, en lo político y, sobre todo, en lo cultural, donde quizá lleve más tiempo y trabajo, pues no se pueden cambiar de un día para otro fuertes tradiciones centralistas de varios siglos. Implantar un nuevo federalismo implica una labor profunda y de largo plazo que requiere de la voluntad política y buena fe de todos; además de hacer indispensable una estrategia que considere pasos paulatinos, con un margen de ensayo y error, pues el federalismo no se reconstruirá de manera fácil e inmediata.

c) Cuando hablamos de la reforma del Estado es fundamental hablar del federalismo, que como forma de ser del Estado mexicano obedece a su esencia estructural y funcional. Es por ello que sin menospreciar a los otros temas parciales de la agenda para la reforma política del Estado (reforma electoral definitiva; reforma de los poderes públicos; comunicación social y participación ciudadana), el federalismo es por naturaleza más trascendente, incluyente e integral.

d) Para alcanzar su consolidación, el federalismo mexicano ha encontrado como uno de sus adversarios y obstáculos al sistema presidencialista, que no sólo ha trastornado el equilibrio en la división tripartita de poderes (sentido horizontal), sino también en la estructura vertical de las tres instancias de gobierno. El Ejecutivo federal y su normatividad han propiciado algunos de los vicios descritos en el capítulo anterior, al concentrar en los órganos de la administración central grandes atribuciones y el cuasimonopolio del ejercicio del poder público. El doctor José Barragán es uno de los autores que con mayor insistencia ha criticado la influencia negativa del presidencialismo en la obtención de un verdadero desarrollo federal.

e) Un factor decisivo que cada día urge más al perfeccionamiento del federalismo mexicano es el contexto internacional, tan competido y ambicioso que únicamente con un federalismo sólido podrá ser superado, salvaguardando la soberanía nacional y la integridad territorial del país. Las fuertes corrientes globalizadoras y el ejemplo de movimientos separatistas de regiones poco comprometidas con un proyecto nacional, son peligros latentes para los Estados del mundo de fin de siglo; sólo un federalismo sólido ofrecería a México la opción seria para enfrentar tales retos. La fuerza interna del país alcanzada a través de la cohesión perfecta de sus miembros federados, será la única garantía de supervivencia y de progreso en un mundo cada vez más competitivo.

f) El impulso al federalismo no debe caer en el extremo de soltar responsabilidades en forma desmedida y sin asegurar los mecanismos que permitan mantener el control de recursos, funciones y servicios, so pena de propiciar vacíos de poder, anarquía y, aún más grave, la disolución de la unidad nacional. Fomentar el federalismo no significa fortalecer a los estados miembros en detrimento del Estado nacional. Este proceso debe ser equilibrado, integral (no es una simple reforma administrativa del gobierno basada en la descentralización), medido y de largo alcance, pues corresponde al proyecto de nación del siglo XXI. Sobre el particular, el doctor Sergio García Ramírez dice: “Una descentralización o una desconcentración atropelladas, tienen un grave riesgo: romper los hilos del tejido social, tan laboriosamente construido, y generar la ilusión de la libertad en la vecindad de la anarquía, y el espejismo de la soberanía particular en la víspera de que se extinga la soberanía nacional”.<sup>138</sup>

g) La descentralización no debe llevar al debilitamiento del gobierno federal porque implicaría el detrimento del Estado en su conjunto; lejos de ello, al

<sup>138</sup> García Ramírez, Sergio, “¿Qué federalismo necesitamos?”. *Excelsior*, 16 de mayo de 1996, pp. 1, 10.

tiempo de descentralizar se deberán reforzar ciertas facultades del gobierno federal en áreas estratégicas, de control y coordinación nacional. En todo caso, se deberá anteponer el interés nacional a los intereses regionales desintegradores. Así como también se deberán precisar los compromisos, responsabilidades y mecanismos de control hacia los estados miembros, para evitar, además de fracasos por la ineficacia en funciones que los rebasen, la formación de cacicazgos y feudos regionales. Al respecto, el citado autor García Ramírez externa la siguiente reflexión:

Me preocupa que se despoje a la federación del papel y de la fuerza que le permitan enfrentar con éxito los trabajos que le impone esta etapa de la historia. Lo que impugno es la revisión del federalismo, maliciosa o ingenua, que reduce la fuerza del conjunto so pretexto de engrandecer a las partes, cercadas por la codicia. Impugno una revisión que mine a la República.<sup>139</sup>

h) Al descentralizar se debe ponderar la aptitud y capacidad de los destinatarios de las responsabilidades, las funciones y los recursos por transferir. Las cualidades y los desarrollos de los estados, los municipios e incluso las comunidades receptores de la descentralización serán los que marquen la medida de ésta y no la decisión forzosa y forzada de las autoridades centrales. La descentralización federalista debe tener como propósito el mejoramiento de la vida nacional y no su retroceso; por tanto, no se debe descentralizar por descentralizar, sino sólo hacerlo cuando existan las condiciones que aseguren beneficios. Desafortunadamente, en los estados se observa con frecuencia una estructura administrativa simple, apenas suficiente para garantizar la armonía local y seguir fragmentariamente las políticas públicas del centro. Las instituciones de su régimen interno suelen ser precarias y carecen en muchos casos de recursos e instrumentos para ejecutar proyectos distintos de los federales. A pesar de su inmenso potencial para impulsar el desarrollo regional, los estados y municipios no han sido siempre instancias operativas para atender las demandas locales con políticas públicas adecuadas.<sup>140</sup>

i) En la renovación del pacto federal deben participar con carácter protagónico y propositivo los suscriptores del mismo y, de manera muy especial, el Poder Judicial de la Federación. El proceso de reconstrucción del federalismo debe ser incluyente para tomar el consenso y la participación comprometida de todos sus miembros, de la sociedad y de los grupos de poder. Es absurdo pretender un federalismo impuesto del centro hacia afuera. Si el federalismo es clave de

<sup>139</sup> *Ibidem*.

<sup>140</sup> Bartlett Díaz, Manuel, *op. cit.*, p. 15.

la organización del Estado, es lógico pensar que en su reestructuración y en la propia reforma del Estado deben intervenir todos los integrantes del gran pacto. Asimismo, el Poder Judicial deberá asumir con responsable plenitud su tarea de intérprete y custodio de la Constitución, a efecto de ir definiendo con sus resoluciones los criterios rectores del federalismo; en este proceso de reconstrucción del sistema federal que por su naturaleza implica rangos de incertidumbre, desconocimiento e indefinición, el Poder Judicial deberá orientar los nuevos campos competenciales en la redistribución del poder.

j) Finalmente, para justificar la vigencia del proyecto federalista, cabría formular las siguientes reflexiones:

- ¿Por qué no ha funcionado en México el federalismo?
- Identificadas las causas de la pregunta anterior, ¿por qué ahora sí funcionaría el federalismo?, ¿ahora sí podríamos subsanar y remontar esos obstáculos?, ¿qué garantiza que ahora sí México vivirá el federalismo?
- Si no es así, ¿para qué insistir con un sistema que no ha funcionado?
- ¿Por qué México debe ser federalista?

Con sentido crítico propositivo, el balance de la experiencia federalista sugiere algunas observaciones, además de lo hasta aquí expuesto (“La forma de ser del Estado mexicano ¿federalismo o centralismo?”):

a) Los hechos muestran a un Estado mexicano estructural y funcionalmente centralista;

b) La historia nacional insinúa que el federalismo fue usado más que como un modelo de organización del Estado, como bandera partidista e ideológica vinculada con grupos políticos. No obstante existir serias y autorizadas opiniones sobre un federalismo puro y pactista, con estados originalmente fuertes e iguales, el sistema federal mexicano parece ser, más bien, producto simulado de un accidentado proceso eminentemente centralista.

c) En las últimas décadas se ha observado a nivel mundial una tendencia centralizadora derivada de cierta evolución hacia la unidad nacional.<sup>141</sup>

d) Por mucho, la mayoría de los Estados del mundo son unitarios en estructura. De los 185 Estados existentes en la primavera de 1992, sólo veinte han adoptado el federalismo, y varios de ellos no son sistemas políticos establecidos y viables;<sup>142</sup>

141 Burdeau, Georges, *op. cit.*, p. 303, y Zippelius, Reinhold, *op. cit.*, p. 434.

142 Jackson, Robert J., “Legitimidad, liderazgo y la crisis constitucional canadiense”, *Canadá en transición*, México, UNAM-CISAN, 1994, p. 82.

e) En su célebre trabajo sobre federalismo comparado “Survival or Disintegration”, Ronald Watts concluye que históricamente los regímenes federales han fracasado, por cuatro razones: 1. Divergencia regional en las demandas; 2. Comunicaciones débiles; 3. Disminución del ímpetu original para la unión federal, y 4. Influencias externas.<sup>143</sup>

f) Karl Loewenstein, en su *Teoría de la Constitución*, expresa que en la mitad del siglo XX, el retroceso de la organización federal es un fenómeno universal;<sup>144</sup>

g) Humberto Quiroga Lavié concluye en su estudio sobre la descentralización que

el federalismo latinoamericano muestra un proceso inequívoco de “desfederalización”. Como bien lo ha señalado Pedro J. Frías en la Argentina, dicho proceso es una consecuencia directa del incremento del predominio de los ejecutivos centrales en los países del área, confirmando la tesis escéptica expuesta por Emile Giraud en 1938, de que pudiera funcionar correctamente el federalismo en nuestro continente. La dependencia de los estados particulares crece, en relación con el gobierno central, en un área cada vez más amplia de supuestos. Si este fenómeno no se revierte, a partir del establecimiento de la organización adecuada que haga posible un sistema federativo cooperativo, dirigido a equilibrar el conjunto de las energías recursivas, a favor de la totalidad del sistema y, también, del crecimiento autosostenido de cada una de las partes, el federalismo no será la propuesta válida que nuestros países necesitan, sino una manifestación más del nominalismo que caracteriza a la región.<sup>145</sup>

h) Finalmente, volviendo la mirada a la historia en los orígenes de la nación venezolana, se dice que a la federación de 1811 se opusieron Bolívar y Miranda desde el mismo momento de su concepción, pues consideraban que ésta respondía más a los intereses y valores de un Estado como el norteamericano y no a los de una naciente república como la venezolana, dominada por fuertes caudillazgos locales que se antepusieron a un débil poder nacional, dando inicio así a un largo proceso de desarticulación institucional, que sólo la autoridad de Bolívar va a ser capaz de dar coherencia a las actividades de los caudillos y caciques locales, situación que desembocaría en continuas confrontaciones entre el libertador y los caudillazgos regionales.<sup>146</sup>

Entonces, contando con todas estas reflexiones y experiencias, ¿por qué no ser centralistas a la manera de un Estado unitario?

<sup>143</sup> *Idem*, p. 83.

<sup>144</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1983, p. 366.

<sup>145</sup> Quiroga Lavié, Humberto, *op. cit.*, p. 409.

<sup>146</sup> Montero Domínguez, Salvador, “El federalismo en Venezuela”, *Los gobiernos locales en la perspectiva internacional. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, INAP, 1996, núm. 53, p. 47.

¿Por qué no perfeccionar positivamente un proyecto jurídico, político y económico de índole centralista?

Al hablar sobre el debate por definir las verdaderas raíces federalistas o centralistas de México, el doctor Zorrilla Martínez plantea que aunque ello es importante, no es lo verdaderamente decisivo; lo realmente trascendente —argumenta— es encontrar qué forma de Estado es la más adecuada para México. No se trata de forzar instituciones, sino de ser auténticos y adoptar las que vayan de acuerdo con la naturaleza y el sentir del Estado. Si bien sugiere que la centralización política es proclive a las dictaduras y que siempre es sana su descentralización, el autor señala que tanto el federalismo como el centralismo pueden ser formas de Estado benéficas y productivas, mientras se apliquen bien.<sup>147</sup>

Hoy, que es época de inventar con imaginación, ¿por qué no buscar una fórmula original de Estado federal “a la mexicana”, en la que, por ejemplo, se pudieran combinar elementos de la confederación, del estado unitario y del propio federalismo?

Actualmente se habla en Europa (Francia, España, Italia, Inglaterra, etcétera) del “Estado regional”, como modelo intermedio entre el Estado federal y el Estado central, ¿por qué no buscar una fórmula semejante adaptada a la realidad del Estado mexicano?<sup>148</sup>

¿Cómo va a ser el México del siglo XXI?, ¿cómo necesita ser para salir adelante?, ¿cómo queremos que sea?

Estas interrogantes deben ser respondidas con toda sinceridad y seriedad para poder enfrentar con convicción y posibilidades reales de éxito cualquier proyecto nacional. *A contrario sensu*, de ser respondidas con dogmatismo e irreflexión, conducirán a caminos falsos y engañosos, sin sentido ni sustento.

Todo esto, siempre, implementado a través de un régimen jurídico acorde con la realidad del proyecto, por lo que se reafirma la responsabilidad histórica del derecho por entender y atender las necesidades del cambio.

### 3. Vigencia

Impulsar y hacer vigente el sistema federal dentro de la República mexicana es uno de los más grandes retos que pudiera enfrentar la nación; es una tarea que

147 Zorrilla Martínez, Pedro G., “Descentralización política”, *Problemas actuales del derecho constitucional*, México, UNAM, 1994, p. 410.

148 La Pégola, Antonio, *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994; Muñoz Machado, Santiago, *Derecho público de las comunidades autónomas*, Madrid, Avitas, 1982.

involucra a todos los mexicanos; es una labor profunda, interdisciplinaria y de largo alcance, pues significa el replanteamiento de un nuevo país, en lo cultural, económico, social, político y, como catalizador de todo ello, en lo jurídico.

La readecuación de nuestro federalismo es parte sustancial y estratégica de una reforma del Estado urgente y trascendental para acceder con solidez al nuevo milenio.

La reforma del Estado (comentada en el capítulo anterior) dentro de la que se inscribe el impulso del federalismo obedece a una serie de factores, como el hecho de que la sociedad mexicana ha cambiado; el aumento de la influencia internacional (globalización y competencia); la exigencia de dar respuesta a múltiples necesidades sociales, económicas, políticas, etcétera. La reforma del Estado implica un cambio integral de dimensión nacional, con un ajuste estructural y funcional que fortalezca las instituciones para promover la democracia, la justicia social, el progreso económico y el estado de derecho.

El federalismo deberá atender, en ese orden de ideas, una agenda básica dividida en los siguientes cuatro rubros:

1) Relación entre el gobierno federal, las entidades federativas y municipios.

- Facultades constitucionales de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios.
- Políticas de descentralización y desarrollo regional.
- Relaciones intergubernamentales (coincidencia, concurrencia, convenios, cooperación).
- Sistema Nacional de Planeación Democrática. Formas de representatividad y operación de los consejos de planeación.
- Formas de representación de las entidades federativas.

2) Distrito Federal.

- Reforma política del Distrito Federal: forma de gobierno, administración, cuerpo legislativo, participación ciudadana, administración conurbada de servicios públicos.

3) Federalismo fiscal.

- Distribución de competencias federales y estatales en materia de ingresos y egresos.
- Coordinación fiscal intergubernamental con equidad y eficiencia.
- Atribuciones y responsabilidades en materia de endeudamiento.

#### 4) Renovación municipal.

- Régimen constitucional del municipio y sus ámbitos de competencia.
- Representación política y participación social en la gestión municipal.
- Diversidad municipal: municipios urbanos, rurales e indígenas. Relación política y administrativa entre las cabeceras municipales y sus comunidades.
- Instancias de cooperación y coordinación para el desarrollo intermunicipal.
- Formas de participación y representación política de las comunidades indígenas. Su relación con los poderes públicos.

El reajuste del federalismo es de tal urgencia para el país, que ocupa un lugar destacado dentro del plan rector de la actual administración. Además de regir la agenda política para la reforma del Estado está incluido dentro del capítulo de “Desarrollo Democrático” del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND), y como el principal programa sectorial del gobierno de la República, bajo las siguientes líneas de acción:

- a) Esencia compensatoria del pacto federal;
- b) Redistribución de competencias;
- c) Descentralización y federalización de funciones;
- d) Sistema nacional de coordinación fiscal, y
- e) Vida municipal

En seguimiento de lo anterior, el I Informe de Gobierno señaló que en apoyo al Programa Especial para el Fortalecimiento del Nuevo Federalismo y Apoyo a la Descentralización, se efectuaron las siguientes acciones:

1. Nuevo sistema de coordinación hacendaria que actualiza la distribución de potestades tributarias ampliando las bases gravables de entidades federativas.
2. Transferencia de funciones y medios a estados y municipios.
3. Descentralización educativa en los niveles de educación media superior, superior y en el área de construcción de escuelas.
4. Descentralización de los servicios de salud.
5. Descentralización de las funciones de agricultura, ganadería y desarrollo rural.
6. Descentralización de las comunicaciones y los transportes.
7. Descentralización en materia ambiental y de aguas.
8. Descentralización, dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 1996, de las dos terceras partes del Ramo XXVI (gasto social) para apoyo de municipios, vía estados.

El proceso federalista lleva implícita la descentralización del poder político (y no sólo la descentralización administrativa, de suyo compleja e indispensable), que no es fácil y enfrenta múltiples obstáculos.

En este sentido, el doctor Zorrilla Martínez inicia su artículo sobre la descentralización política con la siguiente reflexión:

En la actualidad y en muchos países del mundo la descentralización política es un indispensable rubro de la reforma y democratización de las relaciones de la sociedad con el Estado y con el gobierno; sin embargo, al intentar descentralizar en los hechos, en todas partes se han constatado fuertes resistencias, así como serios obstáculos y dificultades; la explicación está en que la descentralización política significa transferencias de poder, del gobierno central a los gobiernos regionales, estatales y municipales, o a la sociedad misma. Actualmente, indica, se percibe un decaimiento institucional, rigideces, falta de representatividad, dificultades de comunicación y ausencia de participación social suficiente, tanto en las estructuras de gobierno, en particular en las administraciones públicas, como en los partidos políticos. Lo que la descentralización política (federalización) podría atenuar con el estímulo de las libertades, la creatividad y las iniciativas de las regiones y la sociedad.<sup>149</sup>

A nivel mundial, las tendencias centralizadoras que en un momento histórico de integración fueron útiles, viven hoy un intenso fenómeno de reversión. Actualmente el federalismo pretende reencontrar su propia identidad, pero ya no como un rígido mecanismo de división de competencias, sino como un sistema novedoso y flexible de cooperación, coordinación y concertación, que busca la eficiencia y eficacia de la administración, con mejor democracia y más alcance social (nuevo federalismo). Esta concepción federalista se plasma en instrumentos jurídicos como la coordinación legislativa, los convenios interestatales de colaboración y desarrollo y los programas de alto contenido social, acompañados de un gran respeto a las instituciones y leyes locales.<sup>150</sup>

## V. CONCLUSIONES

*Primera.* Si pretendemos conocer al Estado mexicano y a su sistema jurídico, debemos hablar del federalismo, pues es a través de la fórmula federalista como se han estructurado los elementos estatales, la distribución del poder y el régimen de jerarquización del derecho, entre otros. Es por ello que se ha dedicado este capítulo a la reflexión de algunas facetas del federalismo mexicano, desde su

149 Zorrilla Martínez, Pedro G., *op. cit.*, p. 409.

150 Valencia Carmona, Salvador, "El federalismo", *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, México, Porrúa, 1995, p. 298.

autenticidad y vigencia, hasta su viabilidad en el proyecto de reforma del Estado, pues de ello depende la configuración del sistema normativo más adecuado.

*Segunda.* Existe gran diversidad de conceptos sobre el federalismo, según se adopte una postura sociológica, política, administrativa, histórica o jurídica, aunque todas coinciden en identificarlo con la unión, alianza o pacto que celebran diversos sujetos para alcanzar juntos fines comunes y superiores que de manera aislada no obtendrían.

*Tercera.* El federalismo es ante todo un fenómeno cultural y social de alto contenido humanitario, basado en un sentimiento gregario de convivencia respetuosa y solidaria por la que los hombres subsanan deficiencias y debilidades individuales a través de su unión. Es por ello que sólo a partir del sentir societario y de una cultura federalista seria y madura, que asimile y potencie la diversidad para arribar a la unidad, se puede construir el complejo sistema federal, que al ser cualificado por la norma jurídica que lo reconoce y formaliza, se traduce en expresión estatal.

*Cuarta.* En México, el federalismo es consubstancial a la historia nacional, y de manera especial, al decisivo siglo XIX.

*Quinta.* Los principios o características del federalismo son: reconocimiento de la diversidad; distribución del poder; régimen de competencias, existencia de una Constitución; desarrollo de un sistema jurídico; mecanismos de control constitucional; definición territorial; autonomía de los miembros; participación, cooperación y coordinación entre sus integrantes; dinamismo; descentralización.

*Sexta.* A su vez, los principales objetivos del federalismo, son: alcanzar el equilibrio de la Unión; fortalecer la democracia; garantizar la igualdad entre sus miembros; asegurar la libertad de sus integrantes; consolidar la unidad; lograr la seguridad y defensa; favorecer la participación social con justicia y compromiso.

*Séptima.* Precisar el origen del sistema federalista es tarea difícil. Así, por ejemplo, hay quienes lo ubican en la época primitiva de las alianzas guerreras que sólo buscaban su seguridad y defensa. Sin embargo, parece haber consenso en señalar al año de 1787 y a los Estados Unidos de Norteamérica como los datos más exactos sobre la fecha y el lugar de nacimiento del federalismo como forma de Estado moderno y constitucional.

*Octava.* México ha vivido con una indefinición histórico-existencial, consistente en la incertidumbre sobre la autenticidad o falsedad de su federalismo. Y aunque esta duda vital pareciera algo secundario e intrascendente, bien se pudieran atribuir a ella las fallas e inconsistencias del federalismo mexicano.