

CAPÍTULO PRIMERO

EL FEDERALISMO EN MÉXICO, VIEJA TESIS QUE ACTUALIZA SU VIGENCIA EN EL SIGLO XXI

Al intitular el presente capítulo como “El federalismo en México, una vieja tesis que actualiza su vigencia en el siglo XXI”, lo hacemos con plena convicción de que es necesario reevaluar la estructura política del Estado mexicano, que real y doctrinalmente es diferente de los cauces descritos en la Constitución, ya que los presupuestos asentados en ella son erróneos, pues confunde Federación, en la cual los estados federados son autónomos, con confederación, donde los estados confederados son libres y soberanos, dando aquéllos estos caracteres.

I. CONCEPTO DE FEDERALISMO

Para comprender más ampliamente el contenido del federalismo mexicano es necesario puntualizar cómo surge éste, cuáles son sus perfiles filosóficos y sus objetivos políticos. La palabra “federación” proviene del latín *federare*, que significa unir o entrelazar; es decir, desde el punto de vista etimológico, federación es unión de partes aisladas o desintegradas, independientemente de sus caracteres específicos. Desde el punto de vista jurídico:

La Federación es una forma de Estado basada en una organización política —Estado federal—, donde cada estado miembro es libre y soberano en todo lo concerniente a su régimen interior, y contribuye a la formación del Estado federal.¹

¹ Serra Rojas, Andrés, *Teoría general del Estado*, México, Porrúa, 2003, p. 351.

Al efecto, es menester recordar que son dos las formas de organización del Estado: el Estado unitario o central y el Estado compuesto o federal. El criterio para hacer esta clasificación es el siguiente:

Si la soberanía en el Estado se considera como una e indivisible y se ejercita sobre una sola población en un solo territorio, estamos en presencia de un Estado simple como pasa en las repúblicas centralistas, a ejemplo de Francia, Colombia y otros países; si por el contrario, el ejercicio de la soberanía está repartido entre un Estado mayor y una serie de Estados menores que contribuyen a formarlo, tenemos entonces el Estado compuesto o federal, del cual son muestras claras la república norteamericana, la mexicana y la argentina.²

En consecuencia, en el Estado federal encontramos un territorio formado por el de las entidades federativas y el asiento de los órganos federales, una población propia, que es la de la nación entera, y un gobierno propio, que es el federal, al que está encomendado el ejercicio de la soberanía constitucional; la Constitución es la ley suprema de todo el país; los estados federados también poseen un territorio propio, un gobierno propio y una población propia.

No debemos confundir las formas de Estado con las formas de gobierno, pues éstas atienden a uno de los elementos de aquél, que es el gobierno, es decir, a una entidad que es parte del todo que es el Estado, y gobierno no es Estado; y aquéllas atienden al todo organizado, que requiere de las tres entidades para existir, y si falta alguno de estos tres elementos, no existe. En afirmación de lo anterior, debemos establecer que la diferencia entre formas de Estado y formas de gobierno es la misma que hay entre género y especie, entre el todo y las partes que lo componen; es decir, entre Estado y gobierno:

El Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho. El gobierno en cambio, es el

² González Uribe, Héctor, *Teoría política*, México, Porrúa, 1999, p. 403.

conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad. Estado y gobierno no pueden, pues, confundirse ni, por ende, sus correspondientes formas.³

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1. *El federalismo estadounidense*

La Federación surge en México precisamente al consumarse nuestra independencia, cuando obtuvimos finalmente el reconocimiento como pueblo libre desvinculado de las cadenas del reino hispano; y es necesario recordar que nuestra nación se inspiró para estructurar sus sistemas legales y constitucionales, así como políticos, en las instituciones estadounidenses, que hacían de su pueblo un país con más de cuarenta años de vida independiente. Por esto, la Constitución estadounidense fue motivo de inspiración para los constituyentes no sólo en México, sino de Centro y Sudamérica.

El federalismo estadounidense nació con la independencia de las 13 colonias inglesas, para hacer frente común a las intransigencias del imperio británico, pues antes de la Convención de Filadelfia, que dio origen a la Constitución estadounidense de 1787, las colonias inglesas eran células políticas aisladas con caracteres diferentes y en ocasiones hasta encontrados. Con la Constitución de 1787, afirma García Pelayo, “Hace su entrada como concepto y como forma de organización política, el Estado federal, pues las palabras ‘federal’, ‘Federación’ y ‘Estado federal’ no aparecen ni una sola vez en el texto de la Constitución de los Estados Unidos”.⁴

³ Burgoa, Ignacio, *El Estado*, México, Porrúa, 1970, p. 197.

⁴ Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Pax-Porrúa, 1983, p. 334.

Las antiguas colonias inglesas eran independientes unas de otras, y sus nexos, facilitados en buena parte por hallarse éstas a la orilla del océano Atlántico, que eran directos con la Corona británica, formaron una alianza para luchar contra el dominio de la metrópoli, cuando las exigencias del rey Jorge III las hizo que se consideraran expoliadas, explica Moreno en su libro *Derecho constitucional mexicano*.⁵

En consecuencia, la Federación mexicana surge como copia del modelo estadounidense, aunque ya hemos dicho que en Estados Unidos la Federación nació como movimiento histórico-político integrador de las 13 colonias inglesas, y en México, como un fenómeno histórico por imitación que desintegró lo que era la unidad: la Colonia novohispana, de tal forma que, al recordar cómo nace la Federación mexicana tendremos que aceptar que las condiciones que privaron en la época fueron distintas de las que privaron al surgir la Federación de Estados Unidos; a todo lo anterior hay que agregar lo que afirma don Lorenzo de Zavala del Primer Congreso Constituyente establecido el 7 de noviembre de 1823: “Los diputados de los nuevos estados vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la Constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Ángeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores”.⁶

2. *La pugna entre federalistas y centralistas*

Dos partidos lucharon por establecer sus ideologías en la naciente política mexicana al consumarse la independencia de México: el federalista y el centralista. Los integrantes del primero pugnaron por establecer un Estado formado por entidades con rango similar y que tuvieran la protección que no tuvieron las

⁵ *Idem*.

⁶ Navarrete, Félix (seudónimo), *La masonería en la historia y en las leyes de México*, México, Jus, 1953, p. 53.

provincias alejadas de la Colonia. Los del segundo, procuraban conservar una organización con un gobierno central de donde emanaran las directrices políticas válidas para todo el país; ellos afirmaban que era más compatible con las costumbres que el pueblo había adquirido durante la Colonia.

Los federalistas estaban encabezados por don Miguel Ramos Arizpe, padre del federalismo mexicano, y los centralistas por fray Servando Teresa de Mier, padre del centralismo mexicano, que constituyeron las dos facciones que lucharon brillantemente al formarse nuestro primer código fundamental de aplicación real y efectiva; posteriormente, nutridas con la energía de las logias masónicas yorquina y escocesa, respectivamente, se consolidaron para dar origen a los partidos contendientes del siglo pasado: el liberal y el conservador.⁷

Ambos partidos podemos considerarlos como tales, en virtud de que sostuvieron una verdadera plataforma de ideas que pretendieron aplicar una vez alcanzado el poder.

Aunque el federalismo surge legalmente en México con la Constitución de 1824, antes de promulgarse ésta y precisamente durante los debates, se aprobó temporalmente el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, para asegurar en la futura Constitución el sistema federal, en virtud de varias razones de índole histórica, que culminaron con el malogrado primer imperio mexicano, lo que provocó en nuestros diputados constituyentes la preocupación para instaurar un sistema contrario a todo lo que significara autocracia o dictadura. Esta preocupación, en última instancia, sería la que finalmente determinaría el triunfo del partido federalista.

Al respecto, dice el maestro Emilio Rabasa: “el Acta Constitutiva tuvo el mérito de que, en pocos artículos, concretara los principios más adelantados de su época, como lo eran los establecidos en la Constitución estadounidense de 1787, los ema-

⁷ Vallado Berrón, Fausto, *Cátedra de estructura política del Estado*, México, UNAM, 1972.

nados de la revolución francesa de 1789 y de la Constitución de Cádiz de 1812”.⁸

3. *El discurso profético sobre los males de la Federación pronunciado por fray Servando Teresa de Mier*

Sin embargo, aunque triunfó en los debates la postura sostenida por don Miguel Ramos Arizpe, justo es recordar que fray Servando Teresa de Mier proponía un gobierno federal en teoría y central en la práctica, según las modalidades que reclamaban las necesidades del país.

Autor de un discurso profético sobre los males que acarrearía la Federación, Ramos Arizpe puntualizó:

Se nos ha censurado de que proponíamos un gobierno federal en el nombre y central en la realidad. Yo he oído hacer la misma crítica del proyecto constitucional de la nueva comisión. Pero que ¿no hay más de un modo de federarse? hay Federación en Alemania, la hay en Suiza, la hubo en Holanda, la hay en los Estados Unidos de América; en cada parte ha sido o es diferente, y aún puede haberla de otras varias maneras. ¿Cuál será la que a nosotros convenga?, sobre este objeto va a girar mi discurso.

La antigua comisión opinaba y yo creo todavía que la Federación para los principios debe ser muy compacta, por ser así más análoga a nuestra educación y costumbres, y más oportuna para la guerra que nos amaga, hasta que pasadas estas circunstancias en que necesitamos mucha unión y progresando en la carrera de la libertad podamos, sin peligro, ir soltando las andaderas de nuestra infancia política hasta llegar al colmo de nuestra perfección social que tanto nos ha arrebatado la atención en los Estados Unidos.

La prosperidad de esta república vecina ha sido, y está siendo, el disparador de nuestras Américas, porque no se ha ponderado bastante la inmensa distancia que media entre ellos y nosotros.

⁸ Rabasa, Emilio O., *Las Constituciones de Canadá, los Estados Unidos de América y México*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 74.

Ellos eran ya estados separados e independientes unos de otros y se federaron para unirse contra la opresión de Inglaterra; federarnos nosotros estando unidos, es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa Federación.

Ellos habían vivido bajo una constitución que con solo suprimir el nombre de reyes la de una república: Nosotros encorvados trescientos años bajo el yugo de un monarca absoluto, apenas acertamos a dar un paso sin tropiezo en el estudio desconocido de la libertad. Somos como niños a quienes poco a poco se han quitado las fajas o como esclavos que acabamos de largar cadenas inveteradas.

Aquéel era un pueblo nuevo, homogéneo, industrioso, laborioso, ilustrado y lleno de virtudes sociales como educado por una nación libre. Nosotros somos un pueblo viejo, heterogéneo, sin industria, enemigo del trabajo y queriendo vivir de empleos como los españoles, tan ignorante en la masa general como nuestros padres y carcomido de los vicios anexos a la esclavitud de tres centurias.

Que me canso en estar indicando a vuestra soberanía la diferencia enorme de situación y circunstancias que ha habido y hay entre nosotros y ellos, para deducir de ahí, que no nos puede convenir su misma Federación si ya nos lo tiene demostrado la experiencia en Venezuela, en Colombia. Deslumbrados como nuestras provincias con la Federación próspera de los Estados Unidos, la imitaron a la letra y se perdieron.

Arroyos de sangre han corrido diez años para medio recobrase y erguirse, dejando tendidos en la arena casi todos sus sabios y casi toda su población blanca. Buenos Aires siguió su ejemplo: y mientras estaba envuelto en el torbellino de su alboroto interior, fruto de la Federación, el rey del Brasil se apoderó impunemente de la mayor y mejor parte de la República, ¿serán perdidos para nosotros todos esos sucesos?, ¿no escarmentamos sobre la cabeza de nuestros hermanos del sur hasta que truene el rayo sobre la nuestra, cuando ya nuestros males no tengan remedio o nos sea costosísimo? ellos, escarmentados se han centralizado: ¿nosotros nos arrojuremos sin temor al piélago de sus desgracias y los imitaremos en su error en vez de imitarlos en su arrepentimiento? Querer desde el primer ensayo de la libertad remontar hasta la

cima de la perfección social, es la locura de un niño que intentase hacerse hombre perfecto en un día, nos agotaremos en el esfuerzo, sucumbiremos bajo una carga desigual a nuestras fuerzas. Yo no sé adular ni temo ofender, porque la culpa no es nuestra sino de los españoles; pero es cierto que en las más de las provincias apenas hay hombres aptos para enviar al Congreso general; y quieren tenerlos para congresos provinciales, poderes ejecutivos y judiciales, ayuntamientos, etcétera. No alcanzan las provincias a pagar sus diputados al Congreso Central, ¡Y quieren echarse a costas todo el tren y el peso enorme de los empleados de una soberanía!

¿Qué pues, concluiremos de todo esto?, se me dirá. ¿Quiere usted que nos constituyamos en una República central? No. Yo siempre he estado por la Federación, pero una Federación razonable y moderada, una Federación conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente, que debe hallarnos muy unidos. Yo siempre he opinado por un medio entre la confederación laxa de los Estados Unidos, cuyos defectos han patentizado muchos escritores que allá mismo tiene muchos antagonistas, pues el pueblo está dividido entre federalistas y demócratas; un medio, digno, entre la Federación laxa de los Estados Unidos y la concentración peligrosa de Colombia y del Perú; un medio en que dejando a las provincias las facultades muy precisas para proveer a las necesidades de su interior y promover su prosperidad, no se destruya la unidad, ahora más que nunca indispensable, para hacemos respetables y temibles a la Santa Alianza, ni se enerve la acción del gobierno, que ahora más que nunca debe ser enérgica, para hacer obrar simultánea y prontamente todas las fuerzas y recursos de la nación.⁹

III. FEDERALISMO EN TEORÍA Y CENTRALISMO EN LA PRÁCTICA

Si bien es cierto que finalmente triunfó la tesis sostenida por el partido federalista, no deja de ser visionaria la exposición de fray

⁹ Ochoa Campos, Moisés, *La oratoria en México*, México, Trillas, 1969, pp. 38-42.

Servando Teresa de Mier, pues desde que apareció esta forma de división de Estado, en la práctica hemos vivido un centralismo, que en algunos momentos históricos se acentúa, llegando a implantar legalmente con las Siete Leyes Constitucionales y con las Bases Orgánicas de Tacubaya, llamadas oficialmente Bases Orgánicas de la República Mexicana.¹⁰

Esta realidad que hemos vivido nos lleva a relacionar el centralismo con la forma de gobierno que ha regido los destinos de nuestro pueblo, pudiendo afirmar que el único poder que existe en México es el Ejecutivo, pues sabedores de que el poder por definición es indivisible y que solamente se divide para su ejercicio en funciones que realizan los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, no podemos dejar de palpar en nuestro régimen político, que el presidente de la República concentra en sus manos todo el poder. Al respecto, González Uribe dice:

En los Estados Unidos de América y en México por ejemplo, la persona del presidente de la República es una figura tan relevante y con tantas facultades, que equivale a un verdadero rey sin corona. A él le toca presentar, en la mayor parte de los casos, las iniciativas de ley, y puede además, nombrar y remover discrecionalmente a los ministros o secretarios de Estado. Tiene, incluso, un control muy importante sobre la Suprema Corte de Justicia, por la facultad de nombrar a los ministros de la misma.¹¹

Facultad que tuvo hasta la reforma de 1994, que obliga al presidente de la República a someter a consideración del Senado un tema, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al ministro que debe cubrir la vacante.

Si oteamos por nuestros códigos fundamentales a partir de 1824, veremos que el federalismo ha sido una declaración de buena voluntad sin ninguna aplicación práctica. La experiencia histórica de nuestro pueblo, como adelante veremos, motivará la razón de

¹⁰ Rabasa, Emilio, *op. cit.*, nota 8.

¹¹ González Uribe, Héctor, *op. cit.*, nota 2, p. 373.

nuestra preocupación, pues cíclicamente nuestro destino ha pendido del capricho de un hombre o, en el mejor de los casos, del criterio subjetivo con el que ha gobernado al país.

1. *Federalismo en la Constitución de 1824*

Previamente a la promulgación de la Constitución mencionada, se aprobó, el 31 de enero de 1824, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, para garantizar en la futura Constitución la permanencia del sistema federal, aunque como afirma Burgoa:

El Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 adjudicó el calificativo de “Estados Libres y Soberanos” a las provincias, sin que hayan tenido con antelación ninguno de esos 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.¹²

Efectivamente, el artículo 5o. de dicha acta estableció: “La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”. Y el artículo 6o.: “Sus partes integrantes son Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la Constitución general”.

El 4 de octubre de 1824 se promulgaba la primera Constitución mexicana que tenía aplicación real, denominada Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Ella marca los ejes políticos fundamentales que la nación mexicana, salvo breves periodos, ha de conservar: el sistema federal como base del Estado y el sistema republicano como base del gobierno, que da a los órganos públicos una planta semejante a la actual; excepto que ella incluía la vicepresidencia.

¹² Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 3, p. 205.

En su artículo 4o. estableció: “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”.¹³ Como se puede apreciar, es semejante al artículo 5o. del Acta Constitutiva, aunque esta Constitución no se refiere a los estados como entidades libres y soberanas, como en buena hermenéutica jurídica lo comprendieron nuestros constituyentes de 1824; pero desgraciadamente, los constituyentes de 1856 y 1857, y 1916 y 1917, volvieron a incurrir en el error de hacer la declaratoria respecto a las entidades federativas.

De acuerdo con la Constitución de 1824, el país quedó dividido en diecinueve estados y cuatro territorios; al respecto, afirma Mejía Zúñiga: “Las provincias se elevaron a la categoría de estados y la soberanía de éstos fraccionó políticamente el centralismo colonial. Pero la Constitución nada hizo para acabar con los privilegios coloniales y la miseria, y el clero y el ejército continuaron siendo baluartes de la Constitución”.¹⁴

Dicha Constitución creaba el Distrito Federal como lugar de residencia de los poderes de la Unión, seguía la mal llamada teoría de los frenos y contrapesos del barón de la Brède, Montesquieu, o *teoría de la división de poderes*, conforme a la cual el poder se dividía, para su ejercicio, en Legislativo, con adopción del sistema bicameral; Ejecutivo, que se encargaba a un presidente y a un vicepresidente de la república, y Judicial, representado por la Suprema Corte de Justicia, los tribunales de circuito y los jueces de distrito. Zavala, por espíritu de mordacidad, y Alemán, como enemigo de la Federación, opinaron:

Los constituyentes de 1824 para formar su ley fundamental no hicieron más que una mala copia de la Constitución Francesa y de la de los Estados Unidos. No es necesario hacer más que un breve examen de la primera Constitución mexicana para persuadirse de que no fue más que un pacto de transacción entre lo nuevo y lo antiguo, concediéndose la Federación en cambio de los fueros y

¹³ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 2002, p. 154.

¹⁴ Mejía Zúñiga, Raúl, *Historia de México*, s. 1, IFCM, s. f., p. 118.

de los privilegios que habían gozado y seguirían gozando el clero y el ejército que, con sus tribunales especiales y numerosas exenciones, mantenían la irritante desigualdad que ni en los Estados Unidos ni en Francia se toleraba, ni ha dejado de ser en Europa y en las naciones americanas motivo de una lucha sostenida y sangrienta.¹⁵

Por otra parte, como la forma de gobierno va aunada a la forma de Estado, debemos agregar que desde que se establece la república en México, los presidentes concentraron todo el poder del Estado en sus manos, y de esta forma Guadalupe Victoria (Manuel Félix Fernández, nombre que cambió al realizarse la Independencia de México, en honor de la virgen de Guadalupe y de la victoria obtenida por la insurgencia a la cual perteneció)¹⁶ decreta la expulsión de los españoles en 1829; y Vicente Guerrero, apoyado en la logia yorkina, desconoce el triunfo de Manuel Gómez Pedraza y asume el poder ilegalmente con el motín de La Acordada, llegando al grado de declarar nulo un testamento en 1829 con objeto de allegarse recursos al erario:

Reconoció a los herederos *ab intestato* y ordenó que la comandancia general pusiera en posesión de los bienes a éstos, disponiendo además, que no se admitiera a los albaceas testamentarios reclamos ni oposición y para esto, quedarían sin efecto las disposiciones de las leyes de que puedan prevalerse y determinó todo lo anterior en ejercicio de facultades extraordinarias que la Constitución no autorizaba, por temor al abuso.¹⁷

Y de esta forma actuarían Bustamante, Santa Anna, Comonfort, Juárez, Lerdo de Tejada, Porfirio Díaz, Carranza, hasta los presidentes constitucionales de nuestros días.

¹⁵ Riva Palacio, Vicente (dir.), *México a través de los siglos*, México, Bailescá, 1980, t. IV, p. 112.

¹⁶ García Purón, Manuel, *México y sus gobernantes*, México, Porrúa, 1983, p. 154.

¹⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2000, p. 216.

2. *La intervención de las logias masónicas a partir de la época independiente*

La masonería es una sociedad secreta que nació en Londres, según las versiones más aceptadas, el 24 de julio de 1717, y desde sus orígenes el misterio la ha rodeado, dando lugar a una serie de especulaciones sobre la misma. Como afirma T. Martín:

Resumiendo, si alguna institución puede llamarse con propiedad secreta, es sin duda alguna la francmasonería por ser secretos su organización, sus ritos y los planes que se propone y realiza. Sus individuos se han ocultado en el misterio y al par de los que formaron la mayor parte de las sociedades secretas, existentes en la más remota antigüedad, se obligan al más inviolable secreto respecto a las prácticas de la Orden.

Por esto se convierte en la sociedad o asociación a la que con mayor propiedad puede aplicarse el dictado de “misteriosa”. En efecto, el misterio la ha rodeado desde sus orígenes... ya que sus orígenes son completamente desconocidos, habiendo dado lugar esta ignorancia a las más absurdas fantasías y a los más burdos e inexplicables anacronismos.¹⁸

La palabra “masón” es de origen francés, y fue introducida a Inglaterra por los normandos. Derivada de *freemason* (albañil libre), originó la palabra *francmasón*, de ahí que hubiera dos términos desde entonces:

- a) Francmasón, constructor especializado (grado más alto).
- b) Masón, albañil (grado inferior).

De aquí también que los masones se agrupen en tres categorías o grados: aprendices, obreros y maestros.

De acuerdo con el libro de José María Mateos, intitulado *Historia de la masonería en México desde 1806 hasta 1864*, “la masonería nació en México en 1806 con una logia (filial), que se reunía en la Calle de las Ratras, hoy 7a. de Bolívar, número cua-

¹⁸ Hutin, Sege, *Las sociedades secretas*, Buenos Aires, Eudeba, 1961, p. 60.

tro. No sabemos con certeza cuál rito se practicaba, la tradición popular entre masones declara que esta fue una logia del rito de York¹⁹.¹⁹ De acuerdo con lo anterior, los masones tuvieron una destacada participación en el movimiento insurgente de México, que habría de culminar con nuestra independencia; de aquí en adelante la masonería tendría una intervención vital en el México independiente, en el que dos logias se disputaron la preeminencia de la época: la logia yorkina y la logia escocesa.

La logia yorkina fue fundada por Joel R. Poinsett, ministro de Estados Unidos en México, en agosto de 1825, con intervención del mismo presidente Guadalupe Victoria; a ella pertenecían Lorenzo de Zavala, Miguel Ramos Arizpe, Valentín Gómez Farías, Vicente Filisola y Mariano Arista; Vicente Guerrero, al decir de algunos autores, fue el gran maestro de esa logia;²⁰ según otras opiniones más fidedignas, el gran maestro lo fue el ministro de Hacienda, Ignacio Esteva.²¹ Esta logia, que tomó el nombre de *La águila negra*, nació por la creencia de que la logia escocesa trabajaba para destruir el orden existente en nuestra incipiente república.

La logia escocesa, que surge al principio de la insurgencia, tenía como gran maestro a Nicolás Bravo, antiguo guerrillero insurgente, y es en la que se contaban como miembros distinguidos a Manuel Crescencio Rejón, al general Armijo, y al doctor José María Luis Mora, quien defendía a la logia en el periódico *El Observador*.²²

Como ya hemos visto, los nombres de estas dos logias masónicas se deben a los ritos que practicaban, el escocés y el yorkino. El rito escocés nació en Charleston, Carolina del Sur, el 31 de mayo de 1801, y fue llamado así porque era un remedo de la masonería escocesa. Charleston está situado en el grado 22 de

¹⁹ Navarrete, Félix, *op. cit.*, nota 6, p. 30.

²⁰ Jiménez Moreno, Wigberto, *Historia de México*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1970, p. 421.

²¹ Navarrete, Félix, *op. cit.*, nota 6, p. 54.

²² Riva Palacio, Vicente (dir.), *op. cit.*, nota 15, p. 131.

latitud norte, y esta cifra se convirtió en la del último y supremo grado de los masones. Por otra parte, el rito yorkino nació en Inglaterra. Sus miembros o antiguos masones, como se llamaban a sí mismos, decían que descendían de una gran logia establecida en York en 926, de nuestra era, y consiguieron que su carácter laical, conforme al cual en los asuntos de la logia debía omitirse toda alusión a una religión cristiana en particular, fuera adoptado por la gran logia de Inglaterra en 1813. De estas dos logias dice Zavala:

El espíritu de partido se había organizado en dos grandes masas, como hemos visto, y la inmensa mayoría de la nación no tomaba parte en estas agitaciones, en que los hombres que más predicaban patriotismo eran los que menos servicios hacían a sus conciudadanos. La mayor parte de los directores de estas sociedades y los más acalorados partidarios eran lo que debe llamarse en el idioma de los economistas, hombres improductivos. Empleados o aspirantes a destinos públicos poblaban las logias yorkinas y escocesas; los generales que ambicionaban mandos de algunas plazas o ascensos a grado superior o quizás la presidencia de la república; senadores y diputados que aspiraban a ser ministros o reelectos en sus destinos; ministros que esperaban conservarse en sus puestos por este arbitrio; he aquí los elementos de las asociaciones de que trato.²³

Tanto la yorkina como la escocesa habrán de identificarse al pasar el tiempo, respectivamente, con los partidos antagonistas del siglo pasado: el partido liberal y el partido conservador.

El programa del partido liberal sería el establecimiento de una república democrática, representativa y federal, dentro de una atmósfera de libertad, ya que era fiel sostén del liberalismo; el partido conservador, por el contrario, pugnaba por el establecimiento del centralismo y la oligarquía de las clases preparadas, con la consabida defensa de los fueros y privilegios.

²³ Navarrete, Félix, *op. cit.*, nota 6, p. 30.

3. *Las Siete Leyes constitucionales*

Esta Constitución fue producto de la lucha de los dos partidos contendientes: el liberal y el conservador, cuyo primer episodio se desarrolló en 1833, al iniciarse la reforma en México, durante la administración de Valentín Gómez Farías, entonces vicepresidente de México, gobernando en ausencia de Antonio López de Santa Anna, que a su regreso de su hacienda Manga de Clavo, asustado porque las medidas reformistas dictadas por Gómez Farías habían creado el descontento de la Iglesia y de los conservadores, suspendió la legislación reformatoria.

Santa Anna era un hombre de carácter susceptible, cuya vida, al decir de Torner, “fue accidentada y novelesca en la que alcanza su expresión extrema el soldado de la fortuna y el hombre de acción que pone su arbitrada voluntad por encima de todos los principios políticos”.²⁴

Sin embargo, a pesar de la opinión de Santa Anna, se formó el Congreso Constituyente que determinó en la nueva Constitución la creación del Supremo Poder Conservador, que pasó a regular los actos de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Se llamó así a esta Constitución porque se integró de siete leyes, la primera de las cuales se publicó el 10. de diciembre de 1835, y trataba de los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República; y las seis restantes se aprobaron en su conjunto. La segunda trataba de la organización de un Supremo Poder Conservador; la tercera, del Poder Legislativo; la cuarta, de la organización del supremo Poder Ejecutivo; la quinta, del Poder Judicial; la sexta, de la división del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos, y la séptima, de la variación de las leyes constitucionales.

Este código centralista albergó, como lo hemos expuesto, al Supremo Poder Conservador, que “en concepto de la mayoría vino a ser el árbitro suficiente para que ninguno de los tres poderes

²⁴ Torner, M. Florentino, *Creadores de la imagen histórica de México*, México, Compañía General, 1953, p. 171.

pudiera traspasar los límites de sus atribuciones”.²⁵ La segunda ley que organizó al Supremo Poder Conservador estableció:

Artículo 1o. Habrá un supremo poder conservador que se depositará en cinco individuos de los que se renovará uno cada dos años, saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez, el que designare la suerte, sin entrar en el sorteo el que o los que hayan sido nombrados para reemplazar. De la quinta vez en adelante saldrá el más antiguo. Y el artículo 12 estableció entre otras, como funciones del mencionado supremo poder, la facultad de declarar la nulidad de leyes contrarias a la Constitución, de declarar la nulidad de los actos del poder ejecutivo cuando sean contrarios a la misma, o los de la Suprema Corte de Justicia, cuando sean también contrarios a la Constitución, de declarar la incapacidad física o moral del presidente, cuando le sobrevenga. El artículo 17 estableció: Este supremo poder no es responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.²⁶

La sexta ley, que se refería a la división del territorio de la República, como ya hemos dicho, estableció:

Artículo 1o. La república se dividirá en departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas (el territorio nacional se dividirá en departamentos sobre las bases de población, localidad y demás circunstancias conducentes: su número, extensión y subdivisiones, detallará una ley constitucional), los departamentos se dividirán en distritos y éstos en partidos.

Artículo 40. El gobierno interior de los departamentos estará a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general.

Artículo 50. Los gobernadores serán nombrados por éste a propuesta en tema de las juntas departamentales, sin obligación de sujetarse a ella en los departamentos fronterizos y pudiendo una vez en los demás. Los gobernadores durarán ocho años pudiendo ser reelectos.²⁷

²⁵ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 13, p. 154.

²⁶ *Ibidem*, p. 208.

²⁷ *Ibidem*, p. 239.

La Constitución de 1836 recogió el ideario centralista de Lucas Alamán, quien fue el representante más autorizado del partido conservador y cuyos principios elaboró:

Es el primero, conservar la república centralista... Entendemos también que es menester sostener el culto con esplendor y los bienes... Estamos decididos contra la Federación; contra el sistema representativo... contra los Ayuntamientos electos y contra todo lo que se llama elección popular, mientras no descansa sobre otras bases, creemos necesaria una nueva división territorial... siendo este el medio eficaz para que la Federación no retoñe... Estos son los puntos esenciales de nuestra fe política.²⁸

Con esta Constitución se establece legalmente, por vez primera en México, el centralismo, con el que los estados federados se convirtieron en departamentos, y apenas iniciada su vigencia, la hostilidad de los federalistas hacia ella se hizo sentir en todas sus formas, llegando incluso a pronunciamientos militares dentro de una etapa crítica motivada por la penuria del fisco, la guerra de Texas, la Guerra de los Pasteles, y finalmente, dejó de aplicarse por la aparición de las Bases Orgánicas de Tacubaya.

4. *Las Bases Orgánicas de Tacubaya en 1843*

Con este nombre se conoce a la Constitución llamada Bases de Organización Política de la República Mexicana, publicada el 12 de junio de 1843; al igual que la anterior, fue una Constitución centralista, pero como su elaboración fue auspiciada por Santa Anna, suprimió al Supremo Poder Conservador, que estorbaba al sistema absolutista con el que gobernaba al país. Con esto quitó toda limitación a su poder, y bajo los auspicios de esta Constitución gobernaría hasta 1846, en que se desarrolló la sangrienta intervención de los Estados Unidos en México.

²⁸ Cué Cánovas, Agustín, *Historia política de México*, México, Libro-Mex, 1981, p. 134.

El artículo 4o. estableció:

El territorio de la república se dividirá en departamentos y éstos en distritos, partidos y municipalidades. Los puntos cuyo gobierno se arregle conforme a la segunda parte del artículo anterior (las Californias y Nuevo México podrán ser administrados con sujeción más inmediata a las supremas autoridades, que el resto de los departamentos, si así pareciere al Congreso, el cual dará las reglas para su administración. Lo mismo podrá verificarse en uno u otro punto litoral que así lo exigiere por sus circunstancias particulares), se denominarán territorios.

El artículo 131, que se refería al gobierno de los departamentos, estableció: “Cada departamento tendrá una asamblea compuesta de un número de vocales que no pase de once ni baje de siete, a juicio por esta vez de las actuales juntas departamentales. El número de suplentes será igual al de propietarios”.

El artículo 136 estableció:

Habrá un gobernador en cada departamento, nombrado por el presidente de la república a propuesta de las asambleas departamentales según la facultad XVII del artículo 134 (son facultades de las Asambleas Departamentales: XVII. Proponer al gobierno supremo una lista de todas las personas que le parezcan a propósito, y que no sean menos de cinco para el nombramiento de gobernador. En los departamentos fronterizos no tendrá obligación el gobierno de sujetarse a esta lista, y sucederá lo mismo cuando en algún otro departamento, y en caso extraordinario, lo acordare el congreso por iniciativa del presidente). Durará cinco años en su encargo, contados desde el día que tome posesión.²⁹

5. La Federación en la Constitución de 1857

La Constitución de 1857 fue la principal consecuencia de la Revolución de Ayutla, reacción histórica natural contra la omi-

²⁹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 13, pp. 406, 425 y 427.

nosa dictadura de su “alteza serenísima” Antonio López de Santa Anna, declarado en 1853 dictador vitalicio de México y con poder suficiente para nombrar a su muerte sucesor con las mismas facultades. Durante su última gestión suprimió definitivamente el federalismo y llevó a extremos el centralismo dentro de un régimen absolutista; por esto, varios liberales que se opusieron a la dictadura fueron desterrados, entre ellos Benito Juárez García, Melchor Ocampo y Ponciano Arriaga, quienes “en Nueva Orleans hicieron una verdadera amistad, y una vez iniciada la revolución, se sumaron a ella hasta el derrocamiento de Santa Anna”.³⁰

Una vez triunfante la revolución, Juan Álvarez se encargó del poder, y en su carácter de presidente interino, de acuerdo con el punto cinco del Plan de Ayutla (a los quince días de haber entrado en sus funciones el presidente interino convocará el Congreso extraordinario, conforme a las bases de la ley que fue expedida con igual objeto en 1841, el cual se ocupará exclusivamente de constituir a la nación bajo la forma de república representativa popular, y de revisar los actos del Ejecutivo provisional del que se habla en el artículo segundo), convoca a la instalación del Congreso Constituyente, y finalmente, después de tórridas batallas ideológicas entre los partidos contendientes y representados en el Congreso, en las que brillaría la generación más sobresaliente de nuestra historia parlamentaria, surge el 5 de febrero de 1857 la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

El presidente de aquel memorable Congreso Constituyente fue Valentín Gómez Farías, el vicepresidente fue León Guzmán, y junto con estos liberales brillaron por su preparación Francisco Zarco Mateos, Ponciano Arriaga, Ignacio Luis Vallarta, Santos Degollado, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez, José María Mata e Isidoro Olvera. Al promulgarse la Constitución, el vicepresidente del Congreso, al contestar las palabras de Comonfort, manifestó:

³⁰ Torner, M. Florentino, *op. cit.*, nota 24, p. 227.

Me es tan honroso como satisfactorio, presentaros, en nombre de la representación nacional, el pacto efectivo que ha sido el fruto de sus meditaciones y de sus constantes afanes. Recibid este depósito sagrado: meditad que él encierra nada menos que los derechos, las esperanzas y el porvenir inmenso de todo un pueblo. Recordad que este pueblo os ha colmado de honores y de confianza; y trabajad con la fe que siempre acompaña al patriotismo puro, por hacer efectivos esos derechos, esas esperanzas y ese inmenso porvenir. A vuestra lealtad queda encomendada la preparación del campo en que la semilla constitucional ha de fructificar. Y cuando el pueblo os deba este último beneficio, contad con sus bendiciones y con su inmensa gratitud (en la contestación del vicepresidente se acentuó de una manera muy significativa el sagrado deber que Comonfort acababa de contraer con el juramento prestado, cual si se presintiesen los deplorables acontecimientos que sobrevinieron algunos meses después).³¹

Después de haber jurado la Constitución de 1857, el presidente Comonfort declaró clausuradas las sesiones del Congreso Constituyente el 17 de febrero, haciendo la aclaración de que la Constitución de 1857, empezaría a regir el 16 de septiembre de ese año.³²

Dicha Constitución es eminentemente liberal-individualista, con la cual el gobierno adoptó las posturas de *laissez faire*, *laissez passer*, que caracterizaron al individualismo,³³ y que más tarde empezarían a declinar con la corriente intervencionista impregnada en las Leyes de Reforma.

Por otra parte, era lógico que se restableciera el federalismo, de tal forma que de acuerdo con el artículo 40, estableció: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal compuesta de estados libres

³¹ Riva Palacio, Vicente (dir.), *op. cit.*, nota, 15, t. V, p. 221.

³² Benítez Treviño, V. Humberto, *Ponciano Arriaga: defensor paradigmático de los pobres*, Toluca, Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999, p. 119.

³³ Gettel, Raymond G., *Historia de las ideas políticas*, México, Editora Nacional, 1969, t. II, p. 213.

y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”;³⁴ de acuerdo con la nueva ley, el país se dividió en 25 estados y un territorio. Esta Constitución estuvo vigente hasta que en el siglo XX un movimiento burgués se convertiría en un movimiento de clases, donde el pueblo de México plasmaría toda su filosofía política en nuestro código fundamental actual: la Constitución de 1917.

6. *La Federación en la Constitución de 1917*

La Federación en esta Constitución se estableció como trasplante de la de 1857, inclusive reproduce textualmente el artículo 40 de aquella, que es el mismo en la actual: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república democrática, representativa, federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

La Constitución de 1917 es producto del movimiento político burgués iniciado por Francisco Indalecio Madero contra la dictadura del héroe de Tecuac, general Porfirio Díaz Mori, quien desde el Plan de la Noria, primero, y del de Tuxtepec, después, habría de enarbolar aquel principio que fue su bandera de lucha, y que después él mismo pisoteó durante treinta y cinco años: “Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el poder, y esta será la última revolución”.³⁵

Es necesario recordar que ese movimiento fue adquiriendo perfiles eminentemente sociales, que los legisladores recogieron al elaborar nuestra Constitución, y que por esto se convierte en la primera Constitución socialista del mundo, pues mucho antes que la alemana de Weimar, que la bolchevique rusa, en ésta se impregnaron las garantías sociales que surgieron del pensamien-

³⁴ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 13, p. 613.

³⁵ Gamer, Paul, *Porfirio Díaz*, México, Planeta, 2003, p. 190.

to avanzado de los anarquistas, los precursores de la revolución social mexicana: los hermanos Flores Magón.

Al triunfo del Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza instaló el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, el 21 de noviembre de 1916, y presentó ante él un proyecto de Constitución reformada, mismo que fue aceptado, adicionado y reformado sustancialmente por otra generación brillante de nuestra historia parlamentaria, gracias a cuya habilidad y audacia surgió la nueva Constitución el 5 de febrero de 1917. De ella ha dicho con toda razón Tena Ramírez:

La de 1917 es sin duda una Constitución, por su contenido y por su nombre; pero por respeto a la de 1857, se impuso el único cometido de reformarla. Es una Constitución que reforma a otra Constitución; la realidad mexicana no paró mientes en esta sutileza y le reconoció a la carta de 1917 un destino autónomo.³⁶

De ésta ha dicho el maestro Emilio Rabasa: “La Constitución mexicana de 1917 es la primera en el mundo en declarar y proteger lo que después se ha llamado garantías sociales, o sea el derecho que tienen todos los hombres para llevar una vida digna y el deber del Estado de que así sea”.³⁷

Entre los diputados más sobresalientes por sus intervenciones podemos mencionar a Pastor Rouaix, Félix F. Palavicini, José Natividad Macías, Hilario Medina, Alfonso Cravioto, Luis Manuel Rojas, Esteban Baca Calderón, Paulino Machorro Narváez, Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón, Heriberto Jara y Cándido Aguilar. Respecto al federalismo, es conveniente mencionar lo que afirma Moreno en su obra *El Congreso Constituyente de 1916-1917*:

La denominación oficial del país provocó largas discusiones y se rechazó la sensata propuesta de que se le diera el nombre de

³⁶ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 17, p. 816.

³⁷ Rabasa, Emilio, *Mexicano, esta es tu Constitución*, México, Porrúa, 1997, p. 26.

república mexicana, prevaleciendo la idea de que se conservase la designación de Estados Unidos Mexicanos. Los oradores de la propuesta triunfante hicieron gala de un federalismo exaltado, que por desgracia se ha quedado entre nosotros en meras palabras. Si mucho se discutió sobre el nombre oficial y se hizo una airada defensa de las ideas y del régimen federalista, no se pusieron los medios para que este sistema lograra desenvolverse en nuestro país.

Por tanto, resulta vana palabrería la conclusión de uno de los cronistas (Félix F. Palavicini): Aun cuando resultara extraño un tan largo debate para un asunto de mera denominación política, la verdad es que sirvió para confirmar de un modo palmario que la mayoría de los mexicanos reafirmaba su sentimiento federalista y no admitía ningún eufemismo ni oscuridad ni siquiera en el nombre geográfico-político de la nación. El objeto de esta historia es deslindar claramente cuál fue el sentir de los constituyentes de Querétaro en las cuestiones trascendentales. Podemos, por lo tanto, afirmar que rechazaron toda idea que pudiera menoscabar la soberanía de los estados. Los que apoyaron el dictamen insistieron también en afirmar su fe en el federalismo, de modo tan palmario que la mayoría de los unánimes se mantuvieron adictos al federalismo.³⁸

IV. SITUACIÓN ACTUAL DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO MEXICANO

Para precisar si la realidad que vive nuestro país encuadra dentro de los presupuestos del Estado federal, es conveniente recordar las características doctrinales de éste, y si no, determinar su semejanza con la forma de Estado unitario. Al respecto, nos dice Burgoa que entre el federalismo y el centralismo no existe una diferencia esencial, y que ambas formas de Estado se distinguen en el grado de autonomía; por lo tanto, las características del Estado federal son las siguientes:

³⁸ Garner, Paul, *op. cit.*, nota 35, p. 193.

a) Autonomía democrática de las entidades (estados o provincias), pues la denominación es intrascendente, en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativos, legislativos y judiciales.

b) Autonomía constitucional. Traducida en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídica y políticamente, sin transgredir o acatando siempre los principios de la Constitución nacional.

c) Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo que concierne a las materias comprendidas en la órbita federal.

d) Participación de las entidades en la expresión de la voluntad nacional, tanto en lo que respecta a la integración del cuerpo legislativo federal como en lo que se refiere a la reformabilidad de la Constitución general.³⁹

Si analizamos estas características, nos damos cuenta de que chocamos con los lineamientos constitucionales que al respecto son erróneos, pero más con la realidad de la estructura política de nuestro Estado, que de hecho tiene la forma de Estado unitario, con un gobierno absolutista, en el que la política económica y de sufragio de los estados funciona según las directrices fijadas por el Ejecutivo federal; sobre esto, agrega Burgoa:

El ensanchamiento de la órbita en que se mueven los poderes federales y la disminución correlativa de la esfera autónoma de los estados son, pues, fenómenos que responden a la transformación económica, social y cultural de nuestro país, misma que se enfoca hacia la consolidación de la unidad nacional. Esta, desde luego, no debe excluir la autonomía local, misma que, a pesar de su paulatina reducción material, deberá conservarse como autarquía democrática, traducida en la facultad de los estados para darse sus propios órganos de gobierno Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La subsistencia de dicha facultad y la participación de los estados en la expresión de la voluntad nacional serán el último reducto del régimen federal mexicano, es decir, la única barrera

³⁹ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 3, p. 212.

que a la postre lleva a evitar que la evolución económica y social de México transforme a nuestra patria en un verdadero estado central.⁴⁰

Pensamos al respecto, que de hecho ya vivimos en un Estado central y que el federalismo, desde sus orígenes, sólo ha existido como una declaración de buena voluntad.

En consecuencia, la realidad nos demuestra que la organización del Estado mexicano es la de un Estado unitario, por el divorcio absoluto entre la teoría y la práctica, entre el ser y el deber ser de la norma jurídica que establece el federalismo, aunque el deber ser sea una determinación del pensamiento jurídico, realizada merced a la hipótesis heurística de la norma fundamental, carente de todo contenido ideológico.⁴¹

1. *¿Existen realmente los estados libres y soberanos?*

Si la soberanía, *super omnia*, es el poder que regula la actividad de todo el Estado, y por definición es una e indivisible, no podemos sostener que esa facultad de autodeterminación sea coexistente en la Federación y en las entidades federativas simultáneamente; por lo tanto, nuestra Constitución emplea erróneamente los términos de “estados libres y soberanos”, pues el único soberano es el Estado federal. En efecto, del análisis del artículo 40 de nuestra Constitución se desprende que somos una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, de donde se desprende que pretender sostener la coexistencia de dos soberanías es desconocer la característica relevante del poder: la univocidad. Al decir de González Uribe, acerca del Estado federal cuando recurre a la analogía de los conceptos y

⁴⁰ *Ibidem*, p. 214.

⁴¹ Vallado Berrón, Fausto E., *Teoría general del derecho*, México, UNAM, 1972, p. 110.

términos, “él es el analogado principal, en cambio los estados miembros son los analogados secundarios”.⁴²

Por otra parte, si los estados poseyeran las características doctrinales enunciadas en el punto anterior, serían autónomos en el sentido de que real o hipotéticamente se reservaron las facultades para organizar su régimen interior y encauzar su conducta gubernativa sobre la base del respeto al pacto federal consagrado en la Constitución. De esta forma, y una vez expuestas las características de la Federación, podemos afirmar que las entidades federativas no tienen autonomía democrática, pues hasta 2000 los gobernadores eran nombrados por el presidente de la República, quien fijaba las directrices políticas y económicas sobre las cuales han de encuadrar sus actos aquéllos. Carecen de autonomía constitucional, pues nuestra propia carta magna la ha limitado con las facultades que establece como privativas de la Federación, y, por otra parte, tampoco poseen la participación en la reformabilidad de la Constitución, pues de sobra sabemos que las reformas a la Constitución, que ya sobrepasan las 500, han sido determinaciones del Ejecutivo en turno, y los estados sólo intervienen para llenar el requisito de forma que establece el artículo 135 de la Constitución (para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas y adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados).

Por lo anterior, debemos aceptar que real y doctrinalmente, la forma del Estado mexicano ha sido la de un Estado unitario o central que determina contundentemente la existencia de las entidades federativas, las cuales poseen todas las características de departamentos, que no siendo ni libres ni soberanos aspiran a lograr su autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior.

Por otra parte, el centralismo que ha prevalecido realmente en México desde la Constitución de 1824 ha ido consolidándose cada día más, y de esta forma vemos que la hegemonía política,

⁴² González Uribe, Héctor, *op. cit.*, nota 2, p. 404.

económica, cultural y social se asienta en el centro del país, cuya metrópoli es el *Leviatán* de la provincia mexicana, a la que en algunos periodos no se le ha permitido nombrar al más alejado de los prefectos políticos, como en el régimen de Porfirio Díaz Mori, donde “la poca política y mucha administración”, característica de la paz del sepulcro, como se le llamó a la dictadura, hundió en el atraso y la miseria a nuestro país.

2. *¿Es realmente libre el municipio?*

El artículo 115 de nuestra Constitución conceptúa como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas al municipio libre, con caracteres doctrinales que lo individualizan como organismo público descentralizado por región.

El municipio ha sido definido

Como una agrupación natural de familias o individuos que por atractivos de una región, necesidades de tráfico o de defensa, se reúnen en un lugar determinado formando una colectividad con fines propios como grupo, pero distintos de los de sus componentes como familias o individuos.⁴³

Y algunos atribuyen su origen a una causa divina: “La sociedad comunal existe, pues, en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; es el hombre quien hace los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios”.⁴⁴ Otros le atribuyen una causa legal: “Las bases legales sobre el municipio autorizan a concluir que éste debe su existencia a la ley, dejando a salvo la cuestión de si es anterior al estado y si al establecerlo se limita a reconocer los derechos de los municipios o es el propio estado el que crea tales derechos”.⁴⁵

⁴³ Coulanges, Fustel de, *La ciudad antigua*, México, Emecé, 1966, p. 288.

⁴⁴ Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971, p. 40.

⁴⁵ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1980, p. 208.

Nuestra tesis acerca del origen sociológico del municipio lo concibe como una comunidad histórica natural, nacida de las necesidades de los individuos agrupados en familias, dondequiera que se asientan éstas, como avanzada del desarrollo social del hombre. Organizándose y dándose una autoridad, dondequiera que haya existido esa comunidad, ahí ha existido el municipio.

El municipio nació en Roma; de ahí pasó a España con la hegemonía visigótica, y con la conquista nace en México, siendo precisamente Remando de Cortés quien fundó el primer Ayuntamiento en Veracruz; posteriormente en 1618 Felipe III dispuso que en cada pueblo y reducción hubiera un alcalde indio del mismo lugar, electo cada año en presencia de los curas.

En 1808, el Ayuntamiento de la ciudad de México tendrá una función histórica en la insurgencia, pero ni la Constitución de 1824 ni la de 1857 le dedican un solo artículo; en cambio, los centralistas de 1836 y 1843 lo reglamentaron, porque se ha identificado más con el régimen central que con el federal.

Del análisis del artículo 115 constitucional se desprende que dicho numeral rompe con las características del municipio como organismo descentralizado por región, pues en México carece de la autonomía económica que individualiza a éste; de acuerdo con el inciso II, los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. El inciso III establece los servicios públicos que tienen a su cargo con el concurso de los estados cuando sea necesario, lo que determina la dependencia económica de aquél. Si a lo anterior agregamos los pocos recursos que generan las administraciones municipales, entonces comprenderemos la pobreza del municipio, cuando la mayoría de las veces no tiene con qué pagar sus servicios elementales para cumplir con sus fines colectivos; pero que, merced a esto, sostiene la rica y poderosa existencia de la Federación.

El objetivo fundamental del municipio es la satisfacción de las necesidades colectivas, pero en realidad su función ha sido limitada e insignificante. Sólo se reduce al cuidado de la población

y al cuidado de la policía; en el aspecto electoral, a elaborar el padrón de votantes, a la instalación de las casillas electorales y al recuento de los votos emitidos.

Con la reforma de 1982 al artículo 115 se enriquece la competencia municipal en cuanto a los servicios públicos, incluyendo la facultad de convenir entre dos o más municipios para su prestación. El presidente municipal, de acuerdo con lo anterior, es un delegado que recibe las instrucciones de los gobernantes estatales en el absolutismo concéntrico estatal que vive nuestro país, por lo que sus funciones quedan reducidas a promover ayuda económica de los estados y la Federación para que hagan lo que al ayuntamiento toca, pero que no lo hace por la penuria municipal.

En afirmación a lo anterior, el municipio requiere dignificación en el ejercicio de sus cometidos, pues como afirma D'Acosta y Esquivel:

México que conoció y realizó en su plenitud el ejercicio democrático del municipio español, ha ido restándole sentido, ha ido convirtiéndolo en un organismo que, falto de repercusión en los sentimientos y conciencia del pueblo, en la actualidad sirve de primer escalón político a individuos que han confundido el negocio público, con el negocio privado y para quienes la organización municipal es el camino más sencillo para preparar el fraude electoral en unos casos y en otros para reclutar y controlar las manadas de "votantes" que los mantendrán en el poder y a quienes hacen las primeras víctimas de su voracidad.⁴⁶

Afortunadamente, día con día vemos que todas esas prácticas viciosas se van superando. Esperamos que el siglo XXI sea el detonador del municipio libre.

Las consideraciones anteriores nos llevan a concluir que el municipio ni es libre ni es autónomo, pues ya hemos dicho que carece de autonomía económica, legislativa, administrativa y ju-

⁴⁶ D'Acosta y Esquivel, Julio, *El fuero del municipio*, México, Jus, 1948, p. 37.

dicial; que actualmente sigue siendo lo mínimo dentro de lo mínimo; de aquí que, aun cuando es una de las mejores aportaciones de los constituyentes de 1916 y 1917, y de

Que la forma definitiva en que fue aprobado el artículo 115, en lo que se refiere a los municipios, constituyó sin duda un adelanto político. Sin embargo, los congresistas de Querétaro no establecieron las medidas necesarias para lograr lo que uno de sus defensores proponía, la libertad económica del municipio.

Por eso vemos que a casi un siglo de haberse establecido sigue siendo un propósito no logrado la autonomía municipal; y puede decirse que la mayoría de los municipios que hay en el país vegetan sin que la acción cívica pueda desenvolverse plenamente, a pesar de que por razones naturales es la que más interesa a la ciudadanía local.⁴⁷

En conclusión, el municipio no es libre, pues está determinada su función por las Constituciones particulares de los estados y por la general de la República; mucho menos es autónomo, porque su función económica está determinada, como lo hemos visto, por la Federación y los estados, al absorber los impuestos que los faculta a establecer el artículo 73 constitucional, a la Federación *per se* y a los estados por acuerdo de los gobernadores, con la Federación.

⁴⁷ Moreno, Roberto, *El Congreso Constituyente de 1916 y 1917*, México, UNAM, 1967, p. 55.