

CAPÍTULO SÉPTIMO

“...FEDERAL...”

PREÁMBULO

El último elemento que caracteriza a la República conforme al artículo 40 de la Constitución mexicana es la forma de organización política –la forma de Estado– conocida como “federalismo”. Aunque hay un número relativamente importante de países en el mundo que se caracterizan como “federales” –en el continente americano lo son Canadá, Estados Unidos, México, Venezuela, Brasil y Argentina; en otros continentes podemos mencionar a Alemania, Austria, Suiza e India–, no existe una definición única de federalismo, ni una sola forma de organización federal. Sin embargo, en términos generales puede decirse que el federalismo consiste en una forma de descentralización por la cual el Estado cuenta con un gobierno nacional, así como con gobiernos locales que se rigen por una Constitución y por leyes propias. Por encima de ambos órdenes de gobierno existe una Constitución federal o nacional que establece los órganos centrales, las competencias que le corresponden a éstos y a los gobiernos locales, así como las relaciones que se establecen entre ellos. Dicho en otras palabras: una organización federal está compuesta por

entidades territoriales (estados, provincias) que gozan de un grado importante de autonomía que, en principio, el gobierno central o nacional no puede alterar por su propia autoridad, por lo que cualquier cambio a la distribución de poderes y competencias del Estado requiere siempre la participación de dichas entidades.

Existen muchas teorías y explicaciones de las ventajas del sistema federal. Aquí diremos sencillamente que es una forma de organización política que permite combinar, de manera variable y flexible, la unidad con la diversidad. Así, podemos observar que el federalismo permite acomodar y otorgar autonomía –es decir, la capacidad de gobernarse a sí mismas y darse sus propias reglas– a comunidades diversas por su historia, su lengua, su religión, su pertenencia étnica. Igualmente, el federalismo permite la experimentación con nuevas instituciones y con nuevas formas de organización económica y social, que luego pueden replicarse en otras entidades o en el plano nacional. Ciertamente es que en la actualidad la mayoría de los países –sean federales o no– trata de hacer frente a los desafíos que les plantean la modernidad y la globalización, así como de acomodar la unidad con la diversidad, mediante fórmulas políticas cercanas al federalismo, como el regionalismo (piénsese en las “comunidades autónomas” que existen en España). Del mismo modo, los países del mundo se están agrupando para formar organizaciones que también presentan muchos rasgos del federalismo, con diversos grados de unidad y de gobierno común. El ejemplo más acabado es, sin duda, el de la Unión Europea, aunque no constituye todavía una unión federal en sentido estricto.

Se ha dicho que nuestro federalismo no es sino resultado de una *imitación extralógica* (es decir, fuera de la lógica) del sistema de gobierno que creó en 1787 Estados Unidos después de su independencia, pues mientras que allá el sistema federal sirvió para lograr la unión paulatina de lo que eran, efectivamente, trece países distintos, en México habría teni-

do por resultado desunir lo que estaba unido. Sin duda esa afirmación es simplista, pues la unión que existía antes de la Independencia no era tan estrecha, ni existía un gobierno central fuerte en la Ciudad de México que dominara efectivamente todo el territorio del virreinato de Nueva España. Así, pues, la “unidad” de la colonia era más aparente que real. Además, las reformas borbónicas de fines del siglo XVIII y la Constitución de Cádiz de 1812 habían creado una organización territorial que fortalecía la dependencia directa de las intendencias o provincias respecto del gobierno en Madrid; en los primeros años de vida independiente, esas entidades reclamarían un grado importante de autonomía respecto del nuevo gobierno central.

En México, el sistema federal responde también a la historia y a las circunstancias de un país que, al independizarse, contaba con un territorio muy extenso (más de cuatro millones de kilómetros cuadrados) y una población escasa y dispersa, con comunicaciones muy precarias, todo lo cual hacía muy difícil implantar un gobierno “nacional” capaz de controlar y resolver los problemas de todas y cada una de sus partes integrantes. En consecuencia, se adoptó el sistema federal porque era la fórmula que permitía mantener un principio de unidad, que en ese momento era muy tenue y que, de otro modo, se habría interrumpido en sus inicios. Se tomó el modelo del sistema federal de Estados Unidos porque era el más próximo y el más prestigiado en ese momento. Al mismo tiempo, era el sistema que permitía a cada una de las partes integrantes conservar un grado apreciable de independencia y dictar las leyes que fueran convenientes y adecuadas para sus circunstancias propias. El Congreso General Constituyente que promulgó la primera Constitución Federal (1824), lo expresó de manera elocuente y hasta colorida en el preámbulo, dirigido a los “habitantes de la Federación”:

La República federada ha sido y debió ser el fruto de sus discusiones [del Congreso Constituyente]. Solamente la tiranía calculada de los mandarines españoles podía hacer gobernar tan inmenso territorio por unas mismas leyes, a pesar de la diferencia enorme de climas, de temperamentos y de su consiguiente influencia. ¿Qué relaciones de conveniencia y uniformidad puede haber entre el tostado suelo de Veracruz y las heladas montañas del Nuevo México? ¿Cómo pueden regir a los habitantes de la California y la Sonora, las mismas instituciones que a los de Yucatán y Tamaulipas? La inocencia y candor de las poblaciones interiores, ¿qué necesidad tienen de tantas leyes criminales sobre delitos e intrigas que no han conocido? Los tamaulipas y coahuileños reducirán sus códigos a cien artículos, mientras los mexicanos y jaliscienses se nivelarán a los pueblos grandes que han avanzado en la carrera del orden social. He aquí las ventajas del sistema de Federación. Darse cada pueblo a sí mismo leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias; dedicarse sin trabas a la creación y mejoría de todos los ramos de prosperidad; dar a su industria todo el impulso de que sea susceptible, sin las dificultades que oponía el sistema colonial, u otro cualquier gobierno, que hallándose a enormes distancias perdiera de vista los intereses de los gobernados; proveer a sus necesidades en proporción a sus adelantos; poner a la cabeza de su administración sujetos que, amantes del país, tengan al mismo tiempo los conocimientos suficientes para desempeñarla con acierto; crear los tribunales necesarios para el pronto castigo de los delincuentes y la protección de la propiedad y seguridad de sus habitantes; terminar sus asuntos domésticos sin salir de los límites de su estado; en una palabra, entrar en el pleno goce de los derechos de hombres libres.

Apenas resulta necesario apuntar que la evolución del federalismo en México ha seguido una trayectoria muy distinta a la del régimen federal en Estados Unidos. Ya en la primera mitad del siglo XIX hacía notar Alexis de Tocqueville que el federalismo no había dado resultados en la nueva nación mexicana, porque nuestros constituyentes habían trasladado la letra, pero no el espíritu que animaba al sistema.

Algo de razón asistía a Tocqueville, porque si bien el federalismo prevaleció definitivamente –después de dos periodos

de experimento centralista, entre 1835 y 1847 y entre 1864 y 1867–, la necesidad de un gobierno central fuerte se impuso, sobre todo, en respuesta a los requerimientos del desarrollo económico. Fue el gobierno dictatorial de don Porfirio Díaz el que inició la centralización de facultades y poderes en la Federación, trasladando al Congreso de la Unión algunas importantes competencias legislativas que estaban en manos de los estados, como las materias de comercio y de minería, por considerarse que se trataba de un cambio indispensable para impulsar el desarrollo comercial e industrial del país. Esa centralización se interrumpió con la Revolución Mexicana, pero continuó a partir de la década de 1930. No es ninguna casualidad que el artículo de la Constitución de 1917 que más se ha reformado sea el 73, que contiene las facultades del Congreso de la Unión, pues constantemente se ha modificado para agregar nuevas facultades a los poderes federales. En la década de 1980 se inició una tímida descentralización, sobre todo a favor de los municipios, pero en el momento actual se advierte un proceso de reforzamiento de la autoridad legislativa central, sobre todo a través de las llamadas “facultades concurrentes”, que se explicarán más adelante.

El presente capítulo se propone explicar –de manera muy breve, pues el tema es de gran complejidad y alcance– el origen y el desarrollo del federalismo en nuestro país, su paulatina pero definitiva implantación en nuestro orden constitucional, y su situación actual.

LA IMPLANTACIÓN DEL FEDERALISMO EN MÉXICO: LAS CONSTITUCIONES FEDERALES DE 1824 Y 1857

Al consumarse la Independencia, no había gran claridad sobre cuáles serían las bases del orden constitucional que debía adoptar la nueva nación. Por un lado, persistía la idea de que México debía configurarse como un Imperio, cuya corona podía ofre-

cerse al mismo Fernando VII, rey de España, o a algún príncipe de la Casa de Borbón. Al final, el proyecto monárquico inicial resultó efímero, por el pronto fracaso del Imperio encabezado por Agustín de Iturbide como primer emperador (1822-1823). Por el otro, había una tendencia republicana que, con el tiempo, se expresaría en dos partidos distintos: el de los federalistas y el de los centralistas. Estos dos partidos o tendencias políticas lucharían encarnizadamente hasta el triunfo definitivo del federalismo a la Restauración de la República en 1867.

Ahora bien, para entender el surgimiento del federalismo en México hay que tomar en cuenta que la Constitución de Cádiz de 1812 había dividido el territorio del imperio español en provincias que eran independientes entre sí y que estaban sujetas solamente al gobierno central en Madrid. En estas provincias debía existir un órgano representativo, aunque no propiamente legislativo (el poder legislativo residía en las cortes) que se denominaba "diputación provincial". De acuerdo con dicha Constitución (artículos 324 a 337), las diputaciones provinciales se componían de siete individuos, electos por los electores de partido (una subdivisión territorial), más el intendente y el jefe superior, nombrado por el rey para ejercer el gobierno político de cada provincia. La diputación provincial se renovaba por mitad cada dos años y tenía diversas funciones, principalmente relacionadas con el manejo de los ingresos públicos y el desarrollo de la provincia respectiva. Así, le correspondía aprobar e intervenir en la distribución de las contribuciones a los pueblos, fomentar la agricultura, la industria y el comercio, o bien, formar el censo y la estadística de la provincia.

Al restablecerse la Constitución de Cádiz en 1820, se inició la conformación de las diputaciones provinciales que correspondían al territorio mexicano, y dichas diputaciones empezaron a tener presencia y ejercer influencia en el escenario nacional. A la caída del emperador Iturbide, se convocó a un nuevo Congreso Constituyente, ante el cual las provincias hicieron saber su sentir, en el sentido de que, de no aprobarse un

régimen federal que reconociera su autonomía, dichas provincias se separarían de la recién independizada nación. Aunque en el Congreso no había unanimidad en este sentido, prevaleció la idea federalista, la cual se plasmó en un documento previo a la expedición de la Constitución. Dicho documento fue el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, la cual se aprobó el 31 de enero de 1824. Vale la pena transcribir algunos de los artículos iniciales, porque constituyen precisamente el “acta de nacimiento” de nuestro régimen federal:

Artículo 1o. La nación mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del virreinato llamado antes Nueva España, en el que se decía capitanía general de Yucatán, y en el de las comandancias generales de las provincias internas de oriente y occidente.

Artículo 5o. La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

Artículo 6o. Sus partes integrantes son estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalla en esta acta y en la Constitución general.

Artículo 7o. Los estados de la Federación son por ahora los siguientes: el de Guanajuato; el interno de occidente, compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa; el interno de oriente, compuesto de las provincias Coahuila, Nuevo León, y los Tejas; el interno del norte, compuesto de las provincias Chihuahua, Durango y Nuevo México; el de México, el de Michoacán, el de Oajaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro; el de San Luis Potosí, el del nuevo Santander que se llamará de las Tamaulipas, el de Tabasco, el de Tlaxcala, el de Veracruz, el de Jalisco, el de Yucatán, el de los Zacatecas. Las Californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonila, que seguirá unido a Jalisco) serán por ahora territorios de la Federación, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella. Los partidos y pueblos que componían la provincia del istmo de Guazacualco, volverán á las que antes han pertenecido. La Laguna de Términos corresponderá al estado de Yucatán.

Artículo 80. En la Constitución se podrá aumentar el número de los estados comprendidos en el artículo anterior, y modificarlos según se conozca ser más conforme a la felicidad de los pueblos.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824, reiteró estos principios, aunque el artículo 5o. muestra mayor precisión en designar a los territorios y los estados que componían la Federación; a estos últimos se agrega el estado de Chiapas, un territorio sujeto al gobierno de la Capitanía General de Guatemala que resolvió su incorporación a la Federación Mexicana el 14 de septiembre de 1824 (cabe recordar que los países que actualmente conforman la América Central se independizaron junto con la Nueva España, pues proclamaron su independencia el 15 de septiembre de 1821). Se señaló también que una ley constitucional fijaría el carácter del territorio de Tlaxcala.

La Constitución de 1824 creó un sistema federal en el que los estados tenían una fuerte influencia en la conformación del gobierno nacional, principalmente por conducto del sistema electoral, que era de tipo indirecto. Los diputados se elegían cada dos años por los ciudadanos de los estados; a éstos les correspondía reglamentar las elecciones, así como las cualidades de los electores (artículo 9o.). El Senado era en realidad una cámara de representación de los estados, pues sus legislaturas eran las que designaban a los dos senadores por cada uno de ellos (artículo 25).

El Congreso General tenía muy escasas facultades legislativas, como por ejemplo, la de dictar leyes uniformes en los estados sobre bancarrota (artículo 50, fracción XXVII) o la de establecer contribuciones para cubrir los gastos generales que fijaría el mismo Congreso (fracción VIII). El resto de sus atribuciones eran variadas; tenían que ver, por ejemplo, con las relaciones y la defensa de la nación hacia el exterior; la creación o la admisión de nuevos estados; la promoción de la ilustración y la prosperidad general, entre otras.

Aunque no había una disposición particular en tal sentido, se entendía que las facultades que no estaban concedidas expresamente a los poderes federales estaban reservadas a los estados. Por ello, al no contener la Constitución una declaración de derechos, salvo en relación con la administración de justicia, esa tarea le correspondía a los estados, los cuales empezaron a dictar sus propias constituciones a partir de la promulgación de la Constitución Federal de 1824.

La Constitución misma contenía apenas algunos artículos sobre el régimen interior de los estados. El artículo 157 preceptuaba que el gobierno de cada estado se dividiera para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. El poder legislativo residiría en una legislatura compuesta del número de individuos que determinara la Constitución particular de cada estado, electos popularmente e inamovibles en el tiempo y modo que fijara la misma Constitución (artículo 158). En cuanto al poder ejecutivo, éste podía recaer en una o varias personas (ejecutivo colegiado), pero su ejercicio sería sólo por un tiempo determinado que fijaría la Constitución respectiva (artículo 159). El poder judicial sería ejercido por los tribunales que estableciera o designara la Constitución; las causas civiles y penales de que correspondiera conocer a dichos tribunales concluirían en ellos hasta la última instancia y la ejecución de la última sentencia (artículo 160).

Dos artículos de la Constitución de 1824 establecían algunas *obligaciones* y *restricciones* a los estados. Entre las primeras estaba la de organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a la Constitución ni al Acta Constitutiva (artículo 161). Entre las segundas había algunas que eran de carácter absoluto, como la de entrar en transacción con alguna potencia extranjera o la de declarar la guerra; otras dependían del consentimiento del Congreso General, como la de tener tropa permanente o buques de guerra (artículo 162).

Finalmente, la Constitución de 1824 prohibió, en su artículo 171, que se reformara la forma de gobierno y la división

de poderes de la Federación y de los estados; es decir, el sistema federal no podía suprimirse por la vía de la reforma constitucional.

Las razones por las cuales la Constitución Federal de 1824 tuvo apenas unos pocos años de vigencia y se pasó luego a experimentar con un régimen unitario y centralista en 1836 tienen que ver con la rivalidad cada vez más acentuada entre federalistas y centralistas, a su vez una consecuencia de las fallas de la misma Constitución, que no favoreció la instauración de un gobierno central estable y legítimo, con recursos suficientes para desempeñar eficazmente sus tareas, todo lo cual contrastaba con las optimistas expectativas que se habían vinculado con su promulgación.

La Constitución centralista definida por las Siete Leyes Constitucionales de 1836 tampoco logró resolver los problemas más urgentes del país, de modo que unos pocos años después, en 1842, se convocó a un nuevo Congreso Constituyente, en cuyo seno se elaboraron tres proyectos, uno de corte centralista, otro federalista, al que se inclinaba el Congreso, y un tercero que se elaboró con elementos de los otros dos. Los partidarios del federalismo aceptaban que el sistema instaurado por la Constitución de 1824 requería una revisión, pero ninguno de los proyectos de 1842 fructificó, porque el Congreso fue desconocido y disuelto por las fuerzas contrarias al federalismo y a las reformas de tendencia liberal que había empezado a abordar el propio Congreso. En su lugar se promulgaron las llamadas Bases Orgánicas de 1843, todavía de carácter centralista.

La oportunidad de restaurar el sistema federal se ofreció durante la guerra con Estados Unidos, a consecuencia de un nuevo golpe militar, esta vez encabezado por el general Mariano Salas. El Congreso que abrió sesiones el 6 de diciembre tendría también funciones de constituyente. Sin embargo, la mayoría de la Comisión de Constitución opinó que debía restablecerse la Constitución de 1824, pero hasta que el Con-

greso pudiera realizar todas las reformas que requería este documento. Mariano Otero presentó un voto particular en el que alegaba la necesidad de proceder a realizar ya tales reformas. Finalmente, el Congreso adoptó como tales, con alguna modificación, el voto particular de Otero, que se convirtió en el Acta Constitutiva y de Reformas a la Constitución de 1824. Entre los cambios que introdujo dicha acta en relación con el sistema federal podemos mencionar la creación del estado de Guerrero, la elección de dos senadores por el Distrito Federal y su participación en la elección del presidente de la República (artículo 6o.); la ampliación del Senado con un número de senadores igual al de estados, designados a propuesta del mismo Senado, de la Corte Suprema de Justicia y de la Cámara de Diputados, y la renovación del Senado por tercios cada dos años (artículos 8o. y 9o.).

Un cambio muy importante introducido por el acta, como ya se mencionó en el Capítulo Segundo, fue un sistema para que las leyes de los estados que atacaran a la Constitución y las leyes generales, pudieran ser declaradas nulas por el Congreso de la Unión (artículo 22). A su vez, las legislaturas podían declarar la inconstitucionalidad —y consecuentemente la nulidad— de una ley expedida por el Congreso de la Unión, mediante petición del presidente de la República, de acuerdo con sus ministros, de diez diputados, seis senadores o tres legislaturas locales, reclamo que se presentaba ante la Suprema Corte de Justicia, la cual debía publicar el resultado de la votación que realizarían las legislaturas el mismo día (artículo 23).

La Constitución de 1857 significó un paso importante en el intento de crear un gobierno nacional e integrado, a pesar de la existencia de un panorama regional muy disperso y fragmentado. Desde este punto de vista se deben entender las principales modificaciones y novedades que introdujeron los constituyentes de la época y que resumimos de manera muy breve:

La Constitución de 1857 contiene ya una declaración de derechos en el título primero, sección I (“De los derechos del

hombre”), y son los tribunales de la Federación —a través del juicio de amparo— los encargados de proteger estos derechos contra su violación por cualquier autoridad (artículo 101, fracción I). Igualmente preveía el texto constitucional que dichos tribunales conocieran de la invasión de esferas de competencia de los estados por la Federación y viceversa (artículo 101, fracciones II y III). Por último, las controversias entre estados y aquellas en que la Unión fuera parte eran del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia desde la primera (y única) instancia (artículo 98), así como de los conflictos de competencia entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de un estado, o entre los de un estado y los de otro (artículo 99). Como puede observarse, de este modo se convertían los tribunales del Poder Judicial de la Federación —y la Suprema Corte de Justicia en particular— en árbitros de los conflictos entre los órdenes de gobierno —lo que resulta indispensable en toda organización federal—, pero su arbitraje tendría que llevarse a cabo con fundamento en la Constitución y las leyes, no por conducto de criterios puramente políticos, como hasta entonces.

En comparación con la Constitución Federal de 1824, la Carta Magna de 1857 delimitó de manera mucho más precisa las competencias que correspondían a la Federación y las que tocaban a los estados. Se introdujo el principio general de que las facultades que no estuvieran concedidas a los funcionarios federales, se entendían reservadas a los estados (artículo 117). De este modo, la Constitución tenía que señalar las facultades que se otorgaban a los poderes federales, por ejemplo, las materias en las que el Congreso de la Unión podría expedir leyes: entre otras, las de naturalización, colonización y ciudadanía, vías generales de comunicación, postas y correos, aranceles sobre comercio exterior, casa de moneda, pesos y medidas, terrenos baldíos, además de las bases generales de la legislación mercantil. No obstante lo anterior, había algunas materias en que había concurrencia entre la Federación y los estados, es decir,

que ambos órdenes de gobierno podían legislar, por ejemplo, en asuntos fiscales y de justicia.

Por último, había algunos ámbitos en que los estados tenían prohibición absoluta, como las de acuñar moneda y emitir papel moneda o papel sellado (artículo 111, fracción III), o prohibición relativa, es decir, que para ocuparse de ellas requerían el consentimiento del Congreso de la Unión (por ejemplo, imponer contribuciones sobre importaciones y exportaciones; artículo 112, fracción I). Una disposición muy importante —el artículo 124— abolía, a partir del 1 de junio de 1858, las alcabalas y las aduanas interiores en toda la República, esto es, los impuestos y cobros que establecían los estados por permitir la entrada y circulación, en su territorio, de mercancías originadas fuera de ellos (el Congreso de la Unión debía velar, además, porque en el comercio de estado a estado no se establecieran “restricciones onerosas”; artículo 72, fracción IX). Todas estas disposiciones tenían el propósito de fomentar y quitar obstáculos al surgimiento de un mercado nacional uniforme, indispensable para el desarrollo económico del país.

En el título relativo a las responsabilidades de los funcionarios públicos se dispuso que los gobernadores de los estados serían responsables por la infracción de la Constitución y las leyes federales (artículo 108).

En relación con las amenazas a la vida de los estados, tanto provenientes del exterior como suscitadas en el interior, la Federación se comprometía a proteger a los estados, en los siguientes términos (artículo 116): “Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del estado o por su ejecutivo, si aquella no estuviere reunida”.

Como parte de este proceso de fortalecimiento del gobierno nacional, el Constituyente de 1856 suprimió al Senado de la República, que en la Constitución de 1824 se había confi-

gurado como una cámara de representación de las legislaturas de los estados. Los argumentos en favor de esta supresión fueron diversos, pero sin duda pesó en el ánimo de los constituyentes la idea de que, al estar conformado el Congreso de la Unión por una sola cámara, la representación de los intereses nacionales sería uniforme y tendría más fuerza la tarea de legislar para lograr lo que algunos diputados llamaban la "reforma social". Sin embargo, esta supresión implicaba también un debilitamiento del Ejecutivo, por lo que los presidentes Juárez y Lerdo de Tejada lucharon por lograr el restablecimiento del Senado, lo que se logró en 1874, como veremos en el siguiente apartado.

En la Constitución de 1857 ya se reglamenta la situación del Distrito Federal como capital del país y sede de los poderes federales. Conforme a la fracción VI del artículo 72, el Congreso de la Unión tenía facultad para dictar las leyes que requiriera el "arreglo interior" del Distrito y los territorios federales (entonces, solamente lo era Baja California), así como para regular la elección popular de sus autoridades políticas, municipales y judiciales. El artículo 43 preveía, como parte integrante de la Federación, al Estado del Valle de México (eran en total 24 estados y un territorio), pero el artículo 46 precisaba lo siguiente: "El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar".

La Constitución de 1857 no señalaba, sin embargo, de qué manera y dónde se establecería un nuevo Distrito Federal, como capital y sede de los poderes federales, y ese supuesto ha resultado puramente hipotético hasta la fecha.

La Constitución de 1917 no introdujo ya grandes novedades en el diseño del sistema federal por comparación con la Ley Fundamental de 1857. Aquí mencionaremos rápidamente algunos cambios aprobados por el Congreso Constituyente de Querétaro.

Las facultades legislativas del Congreso de la Unión no se incrementaron de forma importante respecto de lo aprobado en 1857 y posteriormente modificado durante el gobierno del general Díaz. Sí pueden mencionarse como adiciones a estas facultades, por ejemplo, la de establecer el Banco de Emisión Único (que se fundaría en 1925 como Banco de México), la de dictar leyes sobre salubridad general, o la de crear escuelas y otras instituciones culturales. La facultad de legislar sobre el Distrito y Territorios Federales se precisó y amplió mediante unas bases incluidas en la fracción VI del artículo 73. Se le otorgó al Congreso la atribución de dictar leyes sobre el trabajo, ajustándose a las bases fijadas por el artículo 123, pero esta facultad también se concedió a los estados.

Por el lado de las llamadas “controversias constitucionales”, se le confirió a la Suprema Corte de Justicia la facultad de conocer de las controversias entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, así como de los conflictos entre la Federación y uno o más estados (artículo 105). En cuanto a la primera de estas facultades, la Constitución no la delimitó respecto de la atribución que se confirió al Senado para resolver las “cuestiones políticas” que surgieran entre los poderes de un estado (artículo 76, fracción VIII). En todo caso, ninguno de ambos supuestos fue frecuente durante el siglo XX, en contraste con lo ocurrido durante la segunda mitad del XIX.

Se incrementaron las prohibiciones absolutas a los estados (artículo 117) y se incluyó la responsabilidad de los diputados de las legislaturas locales por violaciones a la Constitución y las leyes federales (artículo 108).

Un cambio muy importante para el sistema federal, aunque sus frutos tardarían mucho en materializarse, se encuentra asentado en el artículo 115, el cual señaló que los estados tendrían como base de su división territorial y su organización política y administrativa al Municipio Libre, agregando las bases para la configuración de esta institución: cada municipio sería

administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habría ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado (esto era una reacción contra los llamados “jefes políticos” del porfiriato); el municipio estaría investido de personalidad jurídica y se le otorgaba la facultad de administrar libremente su hacienda, con base en las contribuciones que fijara la legislatura del estado para satisfacer sus necesidades (artículo 115). Esta disposición es significativa, porque por vez primera se intentó dar algunas garantías al municipio y no dejarlo totalmente a merced de las autoridades del estado, es decir, el gobernador y el Congreso local.

El mismo artículo introdujo algunas reglas y limitaciones en relación con los gobernadores y las legislaturas de los estados. Los gobernadores no podían durar más de cuatro años en su encargo y no podían ser reelectos; tenían que ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, nativos del estado o con vecindad en él no menor a cinco años. Por lo que se refiere a las legislaturas, el número de sus integrantes debía ser proporcional a la población, pero, en todo caso, no podía ser menor a quince diputados propietarios (artículo 115).

Por encima de todos estos cambios puntuales, el proyecto del Primer Jefe Venustiano Carranza y el texto aprobado por el Congreso Constituyente de Querétaro retomaron el objetivo planteado por el régimen porfirista: la necesidad de fortalecer a la Federación, y particularmente al Poder Ejecutivo federal, como palanca para impulsar el desarrollo del país. Aunque en ese momento no eran previsible todas sus consecuencias, el artículo 27 de la Constitución, que consagraba la propiedad originaria de la nación sobre todas las tierras y aguas del territorio nacional, así como sobre el subsuelo, se convertiría, unos años más adelante, en un instrumento muy poderoso para el fortalecimiento del gobierno federal y para la concentración de facultades y recursos en la Federación, en detrimento de estados y municipios, hasta que, apenas en los

años ochenta del siglo XX, se inició un proceso gradual y más bien tímido de desconcentración.

TRANSFORMACIONES DEL FEDERALISMO BAJO LAS CONSTITUCIONES DE 1857 Y 1917

En este apartado haremos un repaso breve de las transformaciones del sistema federal bajo el imperio de las constituciones de 1857 y 1917. La razón principal para hacerlo de manera conjunta reside en la visible continuidad entre ambas leyes fundamentales en esta materia, así como en también en la continuidad esencial del proceso de centralización de facultades y recursos en la Federación que se inició en el porfiriato y que prosiguió después de la Revolución Mexicana, con algunos años de interrupción durante la lucha armada y los primeros años después de su conclusión.

La primera reforma importante para el sistema federal es el restablecimiento del Senado de la República en 1874. Sus integrantes –dos por cada estado y dos por el Distrito Federal– ya no eran designados por las legislaturas de los estados, sino producto de una elección popular, aunque indirecta en primer grado. Tocaba entonces a las legislaturas declarar a los senadores electos, si lo habían sido por mayoría absoluta, o elegir entre los que hubieran obtenido mayoría relativa.

Además de sus funciones como cámara colegisladora, al Senado se le otorgaron facultades exclusivas muy importantes como órgano garante de la Unión y de la vida interna de los estados. De acuerdo con el apartado B, fracción V, del artículo 72 de la Constitución de 1857, tocaba al Senado:

Declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento del gobernador se hará por el Ejecutivo federal

con aprobación del Senado, y en sus recesos con la de la Comisión Permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere.

Y de acuerdo con la fracción VI del mismo apartado y artículo, era también facultad exclusiva del Senado:

Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado, cuando alguno de ellos ocurra en este fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del estado. La ley reglamentará el ejercicio de esa facultad y el de la anterior.

Así, pues, en previsión de que algunos acontecimientos en los estados –como las rebeliones y los alzamientos militares, que fueron frecuentes durante el siglo XIX, o incluso las elecciones– podían acarrear serios conflictos entre sus poderes internos y hasta provocar que éstos dejaran de funcionar de manera regular, tocaba al Senado intervenir para contribuir al restablecimiento de la normalidad interna.

En el caso de la llamada “desaparición de poderes” (fracción V), se suponía que el Senado solamente constataba –declaraba– que los poderes Legislativo y Ejecutivo *ya* habían dejado de funcionar (desaparecido), pero la realidad es que dicha facultad se utilizó como instrumento de intervención del gobierno central para deshacerse de gobernadores o legislaturas que fueran incómodos por alguna razón o estuvieran en conflicto con la Federación. En otras palabras: era el Senado, principalmente bajo la influencia del presidente de la República, el que provocaba la citada “desaparición”.

La desaparición de poderes se utilizó en varias ocasiones durante la dictadura porfirista y al inicio de la Revolución, pero su uso fue bastante frecuente durante los primeros años de la

vigencia de la Constitución de 1917, por el estado de desorden que todavía privaba en muchas regiones del país. El ejemplo más prominente del uso de esta facultad se dio en el año de 1935, con la desaparición de poderes en siete estados, la que fue aprovechada por el presidente Cárdenas y sus partidarios en el Senado para lograr la destitución de varios gobernadores que eran aliados del general Calles.

A pesar de que la Constitución ordena que la ley debe reglamentar el uso de esta facultad, no fue posible expedir la ley reglamentaria correspondiente sino hasta 1978, durante el gobierno del presidente José López Portillo (1976-1982). Desde entonces no se ha vuelto a producir un caso de “desaparición de poderes”; el último fue en 1975, en el estado de Hidalgo.

Hemos mencionado ya que durante el porfiriato se inició el traslado de algunas facultades legislativas que estaban en manos de los estados a la Federación, con el propósito de que ésta, a través del Congreso de la Unión, pudiera expedir una legislación uniforme que fuera favorable al desarrollo económico del país. Este proceso continuó después de la Revolución Mexicana, al punto que ha sido el artículo 73 –que define las facultades del Congreso de la Unión– el artículo de la Constitución que más se ha reformado después de 1917.

Un ejemplo muy importante de centralización de facultades legislativas es el de la ley laboral. De acuerdo con la Constitución original de 1917, tanto la Federación como los estados podían dictar leyes sobre el trabajo, ajustándose a las bases señaladas por el artículo 123. Una reforma de 1929 a los artículos 73 y 123 otorgó al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de legislar en materia de trabajo, con fundamento en la cual se expidió en 1931 la primera Ley Federal del Trabajo. Sin embargo, no se suprimieron las juntas locales de conciliación y arbitraje –los tribunales del trabajo en los estados–, por lo que la Constitución tuvo que ir definiendo las ramas industriales y de servicios más importantes (por ejemplo, la industria

eléctrica), cuyos asuntos laborales serían del conocimiento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Más recientemente se ha considerado necesario expedir una legislación única en materias que estaban reservadas tradicionalmente a las entidades federativas, como los procedimientos penales. La transición al nuevo sistema acusatorio de justicia penal, aprobada en 2008 y en vigor en toda la República desde el 18 de junio de 2016, hizo ver la conveniencia de tener una legislación procesal penal uniforme para todo el país, la cual se expidió a través del Código Nacional de Procedimientos Penales en 2014. Adicionalmente, se dio facultades al Congreso de la Unión para expedir una legislación única también en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias (como la mediación y la conciliación), la ejecución de penas y la justicia penal para adolescentes (artículo 73, fracción XXI, inciso c). Actualmente se discute si también sería oportuno tener una legislación uniforme para la justicia en materia familiar, por ejemplo.

Un problema importante que suscitó la organización federal de nuestro país fue el de las facultades para fijar impuestos y contribuciones para cubrir los presupuestos de egresos, tanto de la Federación como de las entidades federativas. La Suprema Corte de Justicia determinó hace muchos años que, salvo los impuestos prohibidos a los estados y los otorgados expresamente a la Federación, tanto ésta como los estados tenían facultades impositivas ilimitadas, las que podían ejercer en la medida en que lo requirieran los gastos públicos. Ello generó el problema conocido como de “doble tributación”, es decir, que tanto la Federación como los estados podían crear impuestos sobre las mismas fuentes de riqueza, como el comercio. La solución se ha dado a través de la llamada “coordinación fiscal”, que es un mecanismo por el cual los estados acuerdan renunciar al cobro de ciertos impuestos a cambio de que la Federación les conceda una participación en los que ella recauda. Además, la Constitución define algunos impuestos especiales

(como el impuesto sobre la energía eléctrica), en los que la Federación debe dar participación a las entidades federativas. El resultado ha sido un sistema en el que la mayor parte de la recaudado en el país lo es por el gobierno federal, mientras que las entidades federativas cobran un porcentaje variable, pero reducido, de lo que prevén anualmente en sus presupuestos de egresos; el resto de sus recursos proviene de las participaciones federales y de algunos otros ingresos que la Federación les transfiere por diversas causas. Por tanto, una mayor y mejor recaudación de los impuestos locales es una tarea pendiente del federalismo mexicano.

Otra institución que ha tenido un impacto significativo en el desarrollo de nuestro sistema federal es el *juicio de amparo*. El amparo surgió como un procedimiento judicial sencillo y rápido para proteger los derechos constitucionales de los ciudadanos contra cualquier acto o disposición de las autoridades públicas, y así se consagró definitivamente en la Constitución de 1857. Sin embargo, de inmediato surgió la cuestión de si ello comprendía también a los jueces y tribunales, es decir, de si los juzgadores podían violar garantías individuales. Considerando que el Poder Judicial contaba ya con procedimientos propios para revisar, en diversas instancias, la legalidad de sus sentencias y resoluciones, la Ley de Amparo de 1869 prohibió la interposición del amparo contra las resoluciones de los jueces. No obstante, la Suprema Corte de Justicia acabó aceptando –primero en materia penal y luego en los juicios civiles– que cuando los jueces aplicaban incorrectamente la ley, también estaban violando una garantía constitucional, por lo que podía recurrirse al juicio de amparo. La razón de fondo para aceptar esta interpretación era la precaria situación de la justicia en los estados, su falta de independencia y su carencia de recursos humanos y materiales, por lo que los abogados insistían en la necesidad que sus resoluciones pudieran ser revisadas por los tribunales de la Federación.

De este modo se centralizó en los tribunales federales –y particularmente en la Suprema Corte de Justicia– una propor-

ción significativa de los asuntos judiciales locales. A principios del siglo XX, don Emilio Rabasa, distinguido escritor, jurista y político porfiriano, habló de la “imposible tarea” de la Corte, de su incapacidad para ser la instancia última de revisión de todas las sentencias judiciales del país. Su diagnóstico se hizo realidad durante el siglo XX, por lo que muchas de las reformas que se hicieron a la organización y competencias del Poder Judicial de la Federación durante este periodo tuvieron como principal propósito combatir el problema del “rezago”; es decir, la acumulación creciente de juicios de amparo que los tribunales no alcanzaban a resolver rápidamente.

Periódicamente se ha cuestionado la centralización de la justicia y se ha intentado revertirla mediante propuestas e iniciativas de reforma constitucional, pero en cada ocasión se ha decidido mantener, por diversas razones, este estado de cosas. En su mensaje al Congreso Constituyente el 1 de diciembre de 1916, Venustiano Carranza señaló que el uso del juicio de amparo para revisar las sentencias de los jueces no estaba de acuerdo con la naturaleza de la institución, pero que el pueblo mexicano ya estaba tan acostumbrado a este recurso para combatir las arbitrariedades de los jueces locales, que hubiera sido “impolítico” privarlo de él en ese momento. El Congreso Constituyente reabrió la cuestión de la autonomía de los poderes judiciales de los estados cuando se debatió el artículo 107, que reglamenta el funcionamiento del juicio de amparo, y votó abrumadoramente por mantener la situación vigente. En tiempos más cercanos, los poderes judiciales de los estados han demandado nuevamente un cambio en el régimen de centralización judicial, pero han sido sobre todo los abogados los que se han opuesto a cualquier cambio, por considerar que se necesita todavía la garantía de revisión de las sentencias locales por los tribunales de la Federación.

Con independencia de la opinión que se pueda tener sobre esta cuestión, lo cierto es que hay que reconocer que, a través del juicio de amparo y de la jurisprudencia obligatoria de los

tribunales federales, se ha logrado una cierta uniformidad en la interpretación y aplicación de las leyes en el país, lo que sin duda ha contribuido a lograr una sociedad más unida, a pesar de todas las diferencias que todavía la caracterizan.

Hemos comentado que el Congreso Constituyente de Querétaro incluyó en el texto constitucional, por primera vez, algunas garantías para la institución del municipio libre. Tales garantías, sin embargo, no fueron suficientes para asegurarle una verdadera autonomía frente a los poderes estatales, por lo que, en 1983 y en 1999, se realizaron dos profundas reformas al artículo 115 de la Constitución, para definir con precisión cuestiones tales como los servicios públicos cuya prestación correspondería a los ayuntamientos y las fuentes de ingresos exclusivas (por ejemplo, el impuesto a los inmuebles o impuesto predial) que los congresos locales tendrían que reconocerles.

Otra transformación importante que se ha producido en el régimen constitucional del federalismo en México, sobre todo en las décadas recientes, es la introducción de obligaciones específicas para los congresos locales de expedir ciertas leyes o de crear determinadas instituciones. Para darse cuenta del número y diversidad de tales obligaciones, en lo que sigue hacemos un listado de las principales que se encuentran en el texto constitucional vigente, en el orden que siguen los artículos:

Legislar sobre las características de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas (artículo 2o., apartado A, último párrafo).

Expedir leyes sobre las profesiones que requieren título (artículo 5o.).

Establecer jueces de control dentro de los respectivos poderes judiciales (artículo 16, párrafo 14).

Garantizar, a través de las leyes, la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones (artículo 17, párrafo 6o.).

Garantizar un servicio público de defensoría de calidad (artículo 17, párrafo 7o.).

Establecer un sistema integral de justicia para adolescentes, a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados (artículo 18, párrafos 4o. y 5o.).

Establecer en las leyes procedimientos para el fraccionamiento y la enajenación de las extensiones de terreno que excedan la pequeña propiedad (artículo 27, fracción XVII).

Establecer organismos de protección de los derechos humanos (artículo 102, apartado B).

Precisar en las constituciones locales el carácter de servidores públicos para los efectos de sus responsabilidades (artículo 108, fracción IV).

Establecer sistemas locales anticorrupción (artículo 113, último párrafo).

Expedir leyes sobre los municipios sujetándose a las bases del artículo 115.

Legislar sobre los poderes y organismos autónomos (institutos electorales, tribunales administrativos, organismos de transparencia), sujetándose a las bases que define la Constitución Federal (artículo 116).

Expedir leyes del trabajo burocrático, ajustándose a las bases del artículo 123 (artículo 116).

Dictar leyes para combatir el alcoholismo (artículo 117, último párrafo).

Entre las bases que la Constitución define para las entidades federativas ocupan un lugar particular las relativas al Distrito Federal, que recientemente se ha transformado en Ciudad de México (2016). El Distrito Federal se creó como capital y sede de los poderes federales en 1825, inspirándose en la ciudad de Washington, Distrito de Columbia (D.C.) que se estableció en Estados Unidos como capital y sede del gobierno federal de ese país, pero la Constitución Federal de 1824 no estableció ninguna disposición expresa al respecto.

La evolución del régimen constitucional del Distrito Federal fue muy gradual en dirección a su equiparación con los estados, aunque tal evolución no dejó de tener sus vaivenes.

Hemos visto que, entre otros pasos, se le reconoció como parte integrante de la Federación; que se le otorgó el derecho de elegir senadores; que se reguló la existencia de instituciones propias, con tribunales y ayuntamientos de elección popular, pero las facultades legislativas permanecieron en manos del Congreso de la Unión y el gobierno propiamente dicho siguió correspondiendo al presidente de la República. En 1928 se suprimieron los municipios, y el gobierno de la entidad más poblada y rica del país quedó a cargo exclusivamente de los poderes federales.

En la década de 1980 se reinició la evolución constitucional del Distrito Federal en dirección a una mayor autonomía de la entidad y mayor participación democrática de sus habitantes. Se estableció la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que a los pocos años se transformó en Asamblea Legislativa, y se instituyó la elección popular directa del jefe de Gobierno. Sin embargo, el Congreso de la Unión y el presidente de la República conservaron algunas facultades importantes respecto del Distrito Federal, como la aprobación de la deuda pública de su gobierno o del nombramiento del procurador General de Justicia y el secretario de Seguridad Pública.

La reforma más reciente, publicada el 29 de enero de 2016, transforma al Distrito Federal en Ciudad de México, bajo un régimen prácticamente igual al de los estados, lo que implica, por ejemplo, que pueda elaborar su propia Constitución y participar en el procedimiento de reforma a la Constitución General. No obstante, subsisten algunas reglas particulares que tienen que ver con el carácter de capital y sede de los poderes federales que conserva la Ciudad de México y, sobre todo, el artículo 122 constitucional establece bases bastante detalladas para la organización y funcionamiento de sus autoridades propias.

Una línea de evolución reciente del federalismo mexicano que es muy visible, pero cuyo destino último todavía no está claro, se refiere a la multiplicación de las *facultades concurrentes*. En el sistema federal original, el principio general era que

las facultades que no estaban otorgadas a los órganos federales se entendían reservadas a los estados. Hemos visto que hay otras reglas que modifican este principio, como la existencia de facultades prohibidas expresamente a los estados. En el caso de las facultades concurrentes, se otorga al Congreso de la Unión facultad para legislar en la materia respectiva, pero no sólo para definir los derechos y obligaciones de las autoridades federales, sino también para determinar los de las entidades federativas y, de manera particular, las bases, los mecanismos y los procedimientos para lograr la coordinación entre los órdenes de gobierno. Dicho en otros términos: es el Congreso de la Unión el que, por delegación de la Constitución, reglamenta las facultades y responsabilidades de los tres órdenes de gobierno y no solamente a las autoridades federales.

Las materias concurrentes se han incrementado de manera espectacular en los últimos años. Incluyen la protección civil, la pesca y la acuicultura sustentables, el desarrollo urbano, la educación, la protección del medio ambiente, la seguridad pública, entre muchas otras. Resulta difícil encontrar un elemento común a todas ellas, pero quizá se pueda decir que se trata de campos complejos de la política pública en los que es conveniente que existan algunas reglas uniformes y una constante coordinación entre los distintos órdenes de gobierno.

Como último punto de este apartado abordamos la evolución que han tenido las llamadas *controversias constitucionales*, que son procedimientos judiciales que corresponden exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la nación, para resolver los conflictos que puedan presentarse entre los poderes entre sí y con los organismos autónomos federales; entre los de las entidades federativas; entre éstas y sus municipios o la Federación, o entre diversas entidades federativas, cuando aleguen invasión de su esfera de competencias o el incumplimiento de la Constitución y las leyes relevantes.

Las controversias constitucionales tuvieron muy escasa importancia durante casi todo el siglo XX, particularmente du-

rante la época de dominio político absoluto del presidente de la República. Los conflictos que llegaban a suscitarse entre poderes o entre órdenes de gobierno se canalizaban y resolvían por vías políticas y no judiciales. A fines de 1994 se hizo una reforma muy importante a las controversias constitucionales (artículo 105, fracción I) y desde entonces se han convertido en el principal instrumento para canalizar estos conflictos, particularmente cuando se plantean entre autoridades de elección popular bajo el control de distintos partidos políticos; las controversias se resuelven ahora con base en la Constitución y las leyes y no a través de criterios directamente políticos. De este modo, la Suprema Corte se convierte en el árbitro del sistema federal y en garante último de su buen funcionamiento.

RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA FEDERAL EN LA ACTUALIDAD

El repaso del establecimiento y el desarrollo del federalismo en México que hemos hecho en apartados anteriores permite apreciar que se ha convertido en un sistema muy complejo que se encuentra en proceso de constante cambio y redefinición. En el momento actual no hay claridad suficiente sobre la dirección que está tomando el sistema federal mexicano, pues hay indicios que parecen contradictorios. Por un lado, la pluralidad política ha contribuido a revitalizar la vida propia de estados y municipios, los que ejercen ahora un grado de autonomía que era impensable hace unas pocas décadas. Por el otro lado, la complejidad de los problemas sociales contemporáneos exige la existencia de reglas y mecanismos uniformes que propicien la coordinación y la comunicación entre las instancias de gobierno. A esto se agrega que, en las circunstancias actuales de México, la nueva autonomía de estados y municipios ha provocado algunos problemas nuevos o ha impedido solucionar los antiguos, como el endeudamiento público excesivo o la independencia plena de algunas autoridades, como las electorales.

246 • “...FEDERAL...”

En consecuencia, advertimos también signos de creciente centralización que parecen ir en contra de los ideales federalistas. No hay duda, sin embargo, de que el federalismo se ha asentado como realidad profunda del Estado mexicano, por lo que seguirá siendo parte del entramado institucional que define y sostiene su identidad política.

