

Leonel Alejandro Armenta López

# La forma federal de Estado



Universidad Nacional Autónoma de México

## LA FORMA FEDERAL DE ESTADO

LEONEL ALEJANDRO ARMENTA LÓPEZ

LA FORMA FEDERAL  
DE ESTADO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
MÉXICO, 1996

Primera edición: 1996

DR © 1996. Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Impreso y hecho en México

ISBN 968-36-5019-8

*A mi esposa  
A mis hijos*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México*

*A mis profesores de la División de Estudios de Posgrado  
de la Facultad de Derecho de la Universidad  
Nacional Autónoma de México*

## PRÓLOGO

Tengo el gusto de pergeñar algunas líneas que sirvan de prólogo al libro que presenta a la consideración pública el doctor Leonel Alejandro Armenta López sobre el federalismo.

Huelga decir la importancia y trascendencia que el tema federal tiene para los mexicanos, no sólo porque constituye una de las decisiones políticas fundamentales de nuestra nación, sino, además, porque es una cuestión de interés permanente para todos, y de modo particular en los actuales momentos que vive el país, momentos de cambio, de renovación y, por ende, de reflexión de los grandes temas nacionales, uno de los cuales es, indiscutiblemente, el del federalismo. Por todo ello pienso que el libro de Leonel Armenta es de lo más oportuno.

Se trata de un libro de investigación, de investigación seria y profunda, bien documentada, por lo cual resulta una valiosa aportación al estudio del federalismo en México y en el mundo.

Son básicamente tres partes las que constituyen el presente trabajo: aspectos históricos, principalmente el surgimiento del federalismo en las colonias inglesas de Norteamérica; lo que podríamos denominar la teoría del sistema federalista; y el federalismo mexicano en su doble vertiente: histórica y actual, con una especial referencia al presidencialismo mexicano. El texto concluye con una buena y selecta bibliografía, muy útil por todo concepto. Con esa trilogía estructural consideramos que el trabajo de Armenta López es bastante completo y nos presenta una visión de conjunto valiosa sobre la temática federalista, en el derecho constitucional y la ciencia política contemporáneos.

Pero por encima de todo ello, Leonel Armenta es un federalista convencido, lo cual le da un tono muy vivo a su discurso científico: el de quien se entusiasma con lo que predica.

No quiero concluir estas modestas líneas sin felicitar a mi distinguido amigo, el doctor Leonel Alejandro Armenta López, por este espléndido trabajo, y felicitarle como director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México por haberlo editado.

Coyoacán, verano de 1996  
José Luis Soberanes Fernández

## CONSIDERACIONES PREVIAS

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

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

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

Todo ello sin que desmerezca el reconocimiento que tengo para autores como Adhémar Esmein, Joseph Barthélemy, Maurice Hauriou o Boris Mirkiné Guet-zevitch; a este último, por cierto, que al terminar la Primera Guerra Mundial y siendo profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Petrogrado<sup>1</sup> dejara su patria para establecerse en territorio galo, debe considerársele como uno de los más fuertes iniciadores de la ciencia política y constitucional, por su intensa labor científica tanto en universidades del viejo continente como norteamericanas. Más aún, una vez que Francia concluye su proceso de liberación, emerge una nueva corriente que replantea diversos problemas en el campo del

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CAPÍTULO I

### EL ANTECEDENTE ANGLOAMERICANO DEL ESTADO FEDERAL

#### 1. *Situación de las Colonias*

Cabe al pueblo de los Estados Unidos de Norteamérica el mérito de haber sido el primero en concebir las formas de Estado federal y de gobierno republicano-presidencial, que fueron plasmadas en el texto constitucional de 1787 en aquella histórica Convención de Filadelfia, acontecimiento que marcó una nueva etapa en la historia del constitucionalismo, no sólo de América sino de todo el mundo occidental.

Prueba evidente de la trascendencia de este fenómeno en la ciencia jurídico-política la constituyen dos aspectos que llaman la atención por su relevancia: uno, el hecho de que a más de dos siglos de distancia de la elaboración de la Constitución septembrina aún permanece casi intacta, salvo escasas enmiendas<sup>3</sup> a su contenido, motivadas por la multiplicación de leyes ordinarias de ejecución y de complemento, ya sea por las diversas interpretaciones jurídicas a sus disposiciones o por nuevas costumbres (*usages*) que han surgido en la vida cotidiana estadounidense; otro, es el que se refiere a la inspiración que provocó el régimen constitucional norteamericano para que un gran número de países adoptaran el modelo en su vida política. En este caso se incluyen la mayoría de los países de América Latina, así como algunos de los continentes europeo, asiático y africano.

El Estado federal y la forma de gobierno republicano-presidencial constituyen la aportación más genuina de los Estados Unidos de Norteamérica al derecho constitucional del Estado liberal moderno. Ambas formas descansan en el principio de la distribución de funciones en el ejercicio del poder político, al mismo tiempo que establecen una nueva manera de coordinación entre las mismas, todo ello bajo un sistema por demás original en el que coexisten dos órdenes jurídicos perfectamente relacionados entre sí.

Sin embargo, esto no se logró fácilmente, pues las antiguas colonias inglesas tuvieron que oponer resistencia a una serie de medidas dirigidas contra ellas por

<sup>3</sup> Las reformas contenidas desde el artículo I al X fueron declaradas en vigor el 15 de diciembre de 1791.

el reinado de Jorge III, sobre todo de carácter impositivo, que afectaban sus intereses. En estos enfrentamientos hubo derramamientos de sangre<sup>4</sup> que condujeron a la oposición directa con la Corona, y que desembocó en lo que hoy se conoce como la independencia de las Trece Colonias del territorio de Nueva Inglaterra.

En la segunda mitad del siglo XVIII Inglaterra atravesaba por una fuerte crisis económica, y su intercambio comercial aún no alcanzaba el auge que muchos años después conseguiría. Las Colonias tenían su propio gobierno, pero conservaban las costumbres del pueblo inglés, y como los colonos eran súbditos del rey tenían que someterse a éste y al Parlamento, que regían la materia económica, la industria y el comercio. No obstante que las relaciones comerciales y políticas se desarrollaban normalmente entre los colonos y la Corona, Inglaterra decretó nuevos impuestos, con la intención de obtener más ingresos y sostener los gastos que le causaban fuertes exigencias de defensa, como era, fundamentalmente, un ejército permanente, cuya presencia no era del agrado de los colonos por considerarlo innecesario.

Independientemente de algunas leyes fiscales<sup>5</sup> que el Parlamento decretó sin contar con el consentimiento de los colonos, el gobierno inglés promulgó leyes prohibitivas para que no se establecieran fábricas en las Colonias, ya que la intención era que éstas se concretaran a la producción de materias primas, en tanto que Inglaterra se encargaría de la producción manufacturera. Estas diferencias de criterio prepararon el terreno para que surgieran las hostilidades con la Corona. La agitación se hizo presente y tras de ella pronto apareció la violencia.

## 2. *Los congresos continentales y las declaraciones*

Un hecho motivó que se iniciara una serie de eventos que terminarían en la Declaración de Independencia: el Congreso que se reunió en Nueva York hacia 1765, en el que las Colonias manifestaron su oposición a la Ley del Impuesto del Papel Sellado, pues al expedirla no se contó con representantes de ellas en el Parlamento, lo que violaba "su derecho a no someterse a otros impuestos internos que aquellos que hubiesen aprobado sus representantes"<sup>6</sup> García Pelayo sostiene que la primera reunión que tiene una significación histórico-constitucional desde los primeros hechos que se dieron hasta la Declaración de Independencia es, precisamente, la que se celebró con motivo de este Congreso porque, aunque el asunto se ventilaba dentro del ámbito jurídico y político del

<sup>4</sup> Recuérdese la matanza de Bostón (conocida con ese nombre).

<sup>5</sup> Las leyes fiscales más conocidas fueron la Ley de Ingresos, la Ley del Timbre y las Leyes de Townshend, que gravaron con impuestos el comercio de las Colonias.

<sup>6</sup> Cfr. García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1984, p. 329

imperio británico, constituye el primer acto jurídico de unidad de las Colonias frente a la metrópoli.<sup>7</sup> Ante estas presiones, Inglaterra terminó por nulificar dicha ley, pero a cambio impuso derechos aduaneros a otros productos.

La anterior respuesta del reino provocó que los representantes populares de los colonos de Virginia formularan una contestación. Fue entonces cuando propusieron la celebración anual de un Congreso, con el propósito de analizar la situación y discutir asuntos inherentes a las Colonias. En efecto, el primer Congreso continental que se reunió como resultado de esta proposición lo hizo el 5 de septiembre de 1774 en Filadelfia, al que acudieron todas las Colonias menos Georgia; aun cuando se trataba de “un cuerpo ilegal cuyos representantes habían sido designados en general por asambleas facciosas”,<sup>8</sup> las resoluciones que de allí emanaron cambiaron para siempre la historia política de aquellos pueblos. Un resultado de este Congreso fue que las Colonias hicieron valer los derechos de sus habitantes; derechos, que, muy probablemente, se inspiraron en el *Bill of Rights* de 1689, que más tarde serviría de base para la incorporación de los bills en las Constituciones de los estados.<sup>9</sup>

Igualmente resolvieron exigir de la Corona poder exclusivo para legislar libremente en sus asuntos internos, sobre todo en los de tributación, sujetándose al veto real y otorgando su consentimiento a las leyes que, en materia de comercio exterior, expidiese el Parlamento británico, siempre que éstas fueran en beneficio de todo el imperio. Así, la *Declarations and Resolves*, que tal fue llamado el documento que produjo el Congreso, no contenía un enfrentamiento directo, ni mucho menos de ruptura, con la Corona de Inglaterra (situación que se daría posteriormente), sino solamente una relegación al Parlamento, ya que las protestas se elevaron a “Su Majestad” y al “Pueblo” de la Gran Bretaña, pero no a dicho cuerpo legislativo.

De hecho, los cimientos de la independencia habían empezado a fraguar en la mente de aquellos ciudadanos, pues el Congreso también acordó la asociación de las Colonias tendientes a suspender todas las importaciones en un plazo de tres meses, así como todas las exportaciones con la Gran Bretaña en el término de un año. A estas acciones se sumaron todas las Colonias.

<sup>7</sup> *Cfr. ibidem*. En realidad, puede decirse que el mencionado Congreso tuvo las características anotadas. Ahora bien, no deja de llamar la atención que mucho antes de este Congreso, algunas cartas (*Charters*) de las Colonias habían establecido principios alusivos a la unidad, y que aunque se trataba de la unidad interna de las Colonias, se observa que el factor unión habría de ser una constante en las etapas del movimiento de independencia. Véase, por ejemplo, la Carta de Connecticut de 1662 y la de Rhode Island de 1663. En la de Connecticut se proclamaba, entre otros principios, “la unión y la asociación para formar un Estado, una República”, con base en un “pacto mutuo de unión y confederación”. Similares principios aparecen en la carta de Rhode Island.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Las Constituciones de los Estados están integradas por el *Bill of Rights*, como una primera parte, y por el Plan o *Frame of Government*, como segunda parte.

Ahora bien, entre estos acontecimientos existió uno que, por su importancia, trascendió universalmente, y este acontecimiento fue la Declaración de Derechos del Estado de Virginia, del 12 de junio de 1776,<sup>10</sup> cuyo contenido sirvió de inspiración a la Declaración de Derechos francesa del 26 de agosto de 1789.<sup>11</sup> Esta Declaración estaba imbuida de un espíritu ius naturalista congruente con los pensamientos que preconizaban los filósofos del siglo XVIII. Incluso, las teorías de Locke y Rousseau aparecían claramente en algunos de sus artículos; además, sostenía las teorías de la soberanía del pueblo, la de la separación de poderes, así como la de la superioridad de la forma republicana y la del gobierno electivo.<sup>12</sup>

La poderosa influencia de la Declaración de Virginia habría de hacerse sentir también en las posteriores Declaraciones, incluyendo la misma Declaración de Independencia que sólo unos cuantos días después vería la luz. La Declaración de Virginia "fue un verdadero modelo para todas las demás, hasta para la del Congreso de los Estados Unidos, que fue adoptada tres semanas después, siendo de notar que la redactara Jefferson, ciudadano de Virginia".<sup>11</sup>

La contienda ya iniciada entre las Colonias y la metrópoli motivó la celebración del Segundo Congreso Continental, en cuya sesión del 2 de julio de 1776 se proclamó la separación de Inglaterra, con base en una proposición del congresista Richard Henry Lee, por medio de la cual las Colonias unidas decidían ser estados libres e independientes. Así, el 4 de julio de 1776 se aprobó *The Declaration of Independence*.

Es importante señalar aquí el hecho de que la Declaración de Independencia de las colonias angloamericanas no estaba enderezada a esgrimir los argumentos tradicionales que apelaban a las franquicias y prerrogativas que concedía la Corona a los súbditos, ni tampoco a las garantías del *common law*, sino que acudía a las razones poderosas de los preceptos del derecho natural. Por ello, en la introducción la Declaración afirma, antes que nada, la igualdad entre los hombres, quienes son poseedores de derechos inalienables, tales como la vida, la libertad y su derecho a la felicidad; que los gobiernos han sido instituidos para

<sup>10</sup> El primer Congreso de Filadelfia instó a las Colonias a darse su gobierno independiente de la Corona. Las Colonias, que hasta entonces reconocían como soberano al rey, acataron la consigna y fueron transformándose en Estados independientes y otorgáronse sus propias Constituciones. El Estado de Virginia fue el primero que adoptó una Constitución que llevaba, a manera de preámbulo, un *Bill of Rights*, acordado el 12 de junio en la Convención de Williamsburg que es, precisamente, la que se conoce como la Declaración de Virginia.

<sup>11</sup> *Cfr.* en ese sentido, el magnífico estudio de Jellinek, Jorge, *La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, trad. Adolfo Posada, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1908, pp. 26, 30, 32, 104, 110, especialmente el cap. V en que aparece un estudio comparado entre las Declaraciones francesa y norteamericanas.

<sup>12</sup> La Declaración de Virginia contiene XVI artículos. Las teorías que se mencionan se localizan en su respectivo orden, en los artículos I, II, III y V.

<sup>13</sup> Vid. Jellinek, Jorge, *op. cit.*, p. 114.



garantizar el goce de estos derechos, y su poder se funda en el consentimiento de los gobernados; que cuando cualquier forma de gobierno atenta contra esos derechos, contra esos fines, al pueblo le asiste todo el derecho de cambiar esa forma de gobierno e instituir uno nuevo que se funde en tales principios, y cuyos poderes se organicen adecuadamente para conseguir su seguridad y su felicidad.

Una vez declarada la independencia de las Colonias, éstas empiezan a darse sus nuevas Constituciones, excepto Connecticut y Rhode Island,<sup>14</sup> que se quedan con sus antiguas cartas de privilegio como Constitución. Las Constituciones de las Colonias marcan el paso decisivo en el inicio de las normas constitucionales escritas, no únicamente para el constitucionalismo de los Estados Unidos, sino para el constitucionalismo del mundo entero, pues ellas son las más antiguas Constituciones escritas en la acepción moderna de la palabra. Al respecto, Mario G. Lozano nos dice lo siguiente:

La referencia a la ley escrita puede parecer restrictiva porque deja fuera todas las normas de materia constitucional existentes antes de la revolución y de la estructura estatal británica. Sin embargo, se prefiere aquí un uso técnico del término "constitución" tanto porque la situación inglesa es excepcional [...] como porque las normas que regulan parcialmente la materia constitucional en los Estados más antiguos no se pueden definir como constituciones en el sentido moderno del término.<sup>15</sup>

Creo que es a partir de aquellos documentos cuando se inicia la adopción de la estructura tradicional que hoy contienen las Constituciones modernas; a saber: la parte dogmática y la parte orgánica. En efecto, en primer lugar se trata de Constituciones escritas, dotadas de una estructura sistemática, además de codificadas. En segundo lugar, van precedidas, como ya se dijo,<sup>16</sup> de un *Bill of Rights* que antecede a la parte orgánica, la que se sitúa bajo el principio de la separación de poderes que emerge por primera vez en las Constituciones escritas y, finalmente, dichas Constituciones se afianzan en el principio del imperio de la ley.

### 3. La Confederación

Consumada la independencia surgió la necesidad de unificar los estados. Nuevamente el legislador R. H. Lee, que en su propuesta inicial había postulado la escisión con Inglaterra, presentó, también, un proyecto de Confederación, cuyo contenido fue motivo de estudio por un comité ex profeso, aunque, al

<sup>14</sup> La Carta colonial de Connecticut fue sustituida por una Constitución hasta 1818, mientras que Rhode Island lo hizo hasta 1841.

<sup>15</sup> Cfr. Lozano, Mario G., *Los grandes sistemas jurídicos. Introducción al derecho europeo y extranjero*; vers. al cast. de Alfonso Ruiz Miguel, Madrid, Editorial Debate, 1982, p. 82.

<sup>16</sup> *Supra*, p. 8.

parecer. Franklin ya había presentado un documento similar en el segundo Congreso.<sup>17</sup> Una vez estudiado y discutido el mencionado proyecto, fue votado a mediados de noviembre de 1777 con el nombre de *Articles of Confederation* y, aunque fue ratificado por la mayoría de los estados, no se aplicó sino hasta marzo de 1781, en que Maryland le otorgó su aprobación.

Tan firme era la fe que se tenía en esta Confederación para lograr la unión entre los estados, que Jefferson, uno de los hombres que habría de distinguirse como artífice de aquella histórica hazaña democrática, exclamaba:

La cuestión no era lo que éramos entonces, sino lo que deberíamos ser cuando el trato [la Confederación] se hiciese. La Confederación pretendía hacer de nosotros un individuo, transformando trozos separados de metal en una masa común. No seguiríamos conservando nuestra individualidad separada, sino que nos convertiríamos en un solo individuo para todas las cuestiones sometidas a la Confederación.<sup>18</sup>

Sin embargo y a pesar de todas estas intenciones, los Artículos de la Confederación y Unión Perpetua, que tal fue el nombre del documento, estuvieron muy lejos de conseguir la ansiada unificación entre los estados, sin imaginar siquiera que esta derrota los habría de conducir por el camino del triunfo en la formación del nuevo Estado federal. Un respetable tratadista de principios de siglo apuntaba con entusiasmo que los Estados, en su intento de derrocar la soberanía de Inglaterra, estaban formando una unión federal más rápidamente de lo que creían, pero como sus teorías acerca de la situación no correspondían a la realidad de las cosas, no es extraño que hubiese llegado al fracaso su primera tentativa de informarlas en los Artículos de la Confederación.<sup>19</sup>

De todos modos, los Artículos de la Confederación no pretendían más que la unión de aquellos estados que, mediante convenio, se habían dado para proteger sus intereses tanto exteriores como interiores. Kelsen dice que aun cuando el fin primordial de la Confederación de estados es la protección en el exterior, por regla general la confederación tiende a invadir la esfera de ciertos asuntos de orden interno en los estados.<sup>20</sup> Pero sea cual fuere la finalidad,<sup>21</sup> lo cierto es que el sentimiento de la unión campeaba ya en los habitantes de los estados,

<sup>17</sup> Vid. Parecida opinión en la obra de Jiménez de Parga, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*, 5a. ed., Madrid, Tecnos, 1974, p. 378.

<sup>18</sup> Vid. Jefferson, Thomas, *Autobiografía y otros escritos*, trads. Antonio Escotado y Manuel Sáenz de Heredia, Madrid, Tecnos, 1987, p. 38.

<sup>19</sup> Vid. Fiske, John, *Curso de derecho constitucional El gobierno civil de los Estados Unidos considerado con relación a sus orígenes*, vers. al cast. de Manuel Cervantes Rendón, México, Herrero, 1906, p. 234.

<sup>20</sup> Cfr. Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, trad. Luis Legaz Lacambra, Barcelona, Editorial Labor, 1934, p. 272.

<sup>21</sup> Según Kelsen, defínese la Confederación desde el punto de vista del fin de la Unión. Cfr. *idem*, p. 273, *vid. infra*, p. 36.

pues el artículo I (de los XIII que contenía la Confederación)<sup>22</sup> adoptó el nombre para sus miembros de United States of América, designación que hasta la fecha ostenta esa nación.

A mi modo de ver, los Artículos de la Confederación fueron, de hecho, una Constitución confederada, impregnada de un fuerte espíritu de centralización, ya que en ella se estableció un órgano central, que era el Congreso,<sup>23</sup> al que se le confirieron un buen repertorio de atribuciones.

Hay que aclarar que en el caso de la Confederación, desde el punto de vista jurídico, cada uno de los estados conservaba su soberanía, aunque en realidad no era una simple alianza, pues existía una asamblea integrada por los delegados de los estados, que se reuniría con periodicidad para tratar asuntos que se habían establecido en el tratado.<sup>24</sup>

Si se tiene el cuidado de observar detenidamente los Artículos de la Confederación, se verá que el cúmulo de atribuciones dadas a este Congreso lo hacía aparecer como un órgano central sólido y de amplios poderes, y aun cuando en el artículo II de la Confederación se disponía que cada estado conservaba su soberanía, libertad e independencia, no fue de gran relevancia el papel que éstos desempeñaron en el periodo de la Confederación comparado con el que habrían de desplegar después hacia el movimiento constitucionalista. No obstante lo anterior, el Congreso no llegó a ser lo que en su texto parecía.

En realidad, por sus atribuciones, el Congreso resultaba un órgano común para todos los estados cuyo ámbito de acción se extendía a todo su territorio, y aun cuando éstos habían conservado sus propias Constituciones, consintieron diversas facultades para el órgano central, pero con cierta desconfianza.

Con todo ello, no es difícil pensar que en la conciencia de aquellos ciudadanos ilustres que figuraron en la elaboración del documento de la Confederación no se había abandonado la idea de la unidad entre los estados; por el contrario, ésta surgía con más fuerza, y para lograrlo había que instituir un poder central que amalgamara los poderes de cada uno de los estados. Tan era así, que el Congreso, que hacía las veces de órgano central, pudo compararse únicamente con el órgano Legislativo central de un Estado federal que pretendió veladamente centralizar el poder de decisiones, sólo que la fórmula todavía no se había encontrado. Esto se puede desprender de la disposición contenida en el documento de la Confederación en el sentido de que los estados unidos tenían autoridad, actuando por medio de su Congreso, para designar un comité que

22 Las referencias a los artículos son hechas tomando en cuenta el texto directo de la Confederación, que puede consultarse en Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, vers. esp. Gustavo R. Velasco, 2a. ed., México, FCE, 1957, pp. 381 y ss.

23 Artículo II de la Confederación.

24 *Cfr.* en este sentido a Hauriou, Maurice, *Principios de derecho público y constitucional*, trad. Carlos Ruiz del Castillo, 2a. ed., Madrid, Instituto Editorial Reus, 1927, p. 368.

funcionara durante el receso de dicho órgano, al que se denominó "Comité de los estados" y que estaba integrado por un delegado de cada estado. También los estados unidos tenían autoridad para designar los demás comités y funcionarios civiles que fueran necesarios para administrar los asuntos de los estados unidos bajo su dirección, así como para nombrar a cada uno de sus miembros que los presidirían, en el entendido de que a ninguna persona se le permitiría desempeñar el puesto de presidente durante más de un año en cualquier periodo de tres.<sup>25</sup>

De lo anterior puede concluirse que en realidad dicho Congreso pretendía más parecerse a un Poder Ejecutivo que a uno Legislativo, y que el mencionado comité bien pudo semejarse a un ejecutivo colegiado de carácter rotativo. Esto no quiere decir que ésa haya sido la causa de que el Congreso en cuestión no pudiera lograr su finalidad. Lo que pretendo establecer es que esta actitud lo acercaba más a una característica del Estado federal que al de una confederación. Si se toma en cuenta que el Congreso asumía el lugar del gobierno central, bien pudo haber abrigado el deseo de un Poder Ejecutivo; no en balde, al que comandaba el comité se le llamó "presidente". Recuérdese que en el Estado federal el gobierno puede estar representado por un individuo o un órgano colegiado; o sea que el Poder Ejecutivo puede depositarse en un solo individuo o en varios,<sup>26</sup> lo que no sucede en un régimen de confederación.<sup>27</sup>

Por otra parte, no debe olvidarse que para ese entonces muchas ideas habían prendido en el espíritu de quienes redactaron los Artículos de la Confederación que, de algún modo, pusieron los cimientos para que diez años más tarde se redactara la carta constitucional más importante de la historia política del mundo moderno. Esas ideas no pudieron ser otras que las de Locke y Montesquieu, quienes habían empezado a trazar la ruta para la sistematización de las funciones del poder de control del Estado, sobre las que después descansaría la creación del Estado federal. Las ideas de estos pensadores, junto con el modelo británico y la experiencia política angloamericana,<sup>28</sup> constituyeron las fuentes en las que se inspiraron las mentes de aquellos genios incomparables que tomaron parte en la elaboración de los documentos inmortales, desde la Declaración de Virginia hasta la Constitución de 1787.

<sup>25</sup> Artículo IX, párrafo quinto de la Confederación.

<sup>26</sup> Cfr. Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. Eduardo García Máynez, México, Imprenta Universitaria, 1949, p. 337.

<sup>27</sup> El Plan de Unión de Albany de 1754 tenía todas las características de un gobierno federal. Cfr. a ese respecto, Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 10a. ed., México, Porrúa, 1970, p. 109.

<sup>28</sup> Cfr. Martí, Óscar R., "Fuentes de la Constitución de los Estados Unidos", *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1990, t. I, p. 91.

La inquietud que a este respecto puede plantearse aquí sería en el sentido de que, si los redactores de los Artículos de la Confederación pudieron haber tenido la idea de la separación de poderes como sostén de un Estado, con un fuerte poder central, ¿por qué no la propusieron en vez de la Confederación? La respuesta es que los habitantes de los estados estaban recelosos ante la posibilidad de que surgiera un gobierno tiránico suficientemente poderoso —dice Swismer—,<sup>29</sup> como para dominarlos. Si se hubiese estructurado un gobierno con un poder central endurecido, los estados lo hubieran rechazado *ipso facto*.

Por lo demás, los Artículos de la Confederación disponían que cada estado debería conservar su soberanía, libertad e independencia, como ya se dijo,<sup>30</sup> y que con esa unión confederada constituían una firme liga de amistad para su defensa común y la protección de sus libertades;<sup>31</sup> se establecía la creación de un Congreso, del que ya se hizo mención, y a éste se le reservaba el derecho de declarar la guerra,<sup>32</sup> el envío y el recibimiento de representantes extranjeros, así como la celebración de Tratados.<sup>33</sup> Dejábase a los Estados la percepción de ciertos impuestos<sup>34</sup> y de la disponibilidad de fuerzas militares que sólo podrían comandar en casos excepcionales.<sup>35</sup> Sin embargo, el Congreso concentraba las facultades de acuñar moneda, de regulación del comercio,<sup>36</sup> así como la de dictar resoluciones en el caso de que surgieran controversias entre los estados miembros.<sup>37</sup>

No obstante que estas funciones por sí solas pudieron haber fortalecido el Congreso y, por ende, a todo el cuerpo de los Artículos de la Confederación, en el terreno de los hechos no resultó de ese modo. Y es que la mayoría de los estados nunca se sintieron totalmente obligados ni comprometidos con el órgano central, porque aun cuando en la elaboración del documento habían intervenido delegados como representantes de ellos, el caso fue que, ante el conflicto bélico, el Congreso había dedicado todo su tiempo en atender las cuestiones relacionadas con la guerra. Por eso, una vez que la guerra se termina y que se consigue la independencia se inicia el debilitamiento de la Confederación. Los Estados sentían que la Confederación había sido un mero órgano coordinador de la guerra y, bajo este criterio, si ésta había terminado, la Confederación ya no tenía nada que hacer, pues su objeto había concluido.<sup>38</sup>

29 *Vid.* Brent Swismer, Carl, *apud* Jiménez de Parga, Manuel, *op. cit.*, p. 379.

30 *Supra*, pp. 11 y 12.

31 Artículo III de la Confederación.

32 Artículo IX de la Confederación.

33 Artículo VI de la Confederación.

34 Artículo VIII de la Confederación.

35 Artículo VI de la Confederación.

36 Artículo IX de la Confederación.

37 *Ibidem*.

38 *Cfr.* Madrid Hurtado, Miguel de la, *Elementos de derecho constitucional*, México, Instituto de Capacitación Política, 1992, p. 84.

Además de los problemas que trajo consigo la guerra, al terminar, llegaron más, pues la "falta de autoridad central y las luchas que los nuevos estados tuvieron que sostener contra Inglaterra, hasta la paz de 1783, crearon una situación sumamente precaria que, según expresión de Washington, no era peor que la anarquía.<sup>39</sup>

En efecto, los estados pronto se vieron envueltos en una serie de conflictos internos que alteraron considerablemente la vida de sus habitantes. Empezó a sentirse la falta de normas que regularan el comercio, lo que creaba un verdadero desorden, no sólo en la actividad comercial entre los estados, sino también en aquellos productos que se comercializaban al exterior, situación que propició que muchos comerciantes actuaran en forma ilegal en la compra y venta de mercancías, pues ante la falta de tratados con las naciones extranjeras prohibaba el contrabando. En materia tributaria, las cosas no andaban mejor, puesto que no existía un criterio uniforme con respecto a los artículos que eran objeto de gravamen; incluso, el órgano central carecía de facultades para determinar los tributos, y como muchas disposiciones que provenían de las legislaciones de los estados resultaban contradictorias, la situación se tornó más confusa y la anarquía no esperó mucho tiempo para presentarse. Por último, los estados cargaban una fuerte deuda que apremiaba solventarse para acabar con el déficit; sin embargo, algunos de ellos no aceptaron su parte en la obligación del pago, y los que lo hicieron pronto empezaron a caer en la morosidad.

#### 4. *La Constitución de 1787*

Por cualquier ángulo que se viera, lo cierto era que los Artículos de la Confederación, bajo los cuales se había iniciado la independencia de esa nación, no resultaron suficientes para asegurar la estabilidad y el progreso sociales en aquellos estados. No fueron pocas las opiniones que lamentaron el fracaso de la Confederación en cuanto a la impotencia para conseguir la unión deseada por todos los estados. No por nada, en la carta de remisión de 17 de septiembre de 1787, con la que Jorge Washington enviaba la nueva Constitución al presidente del Congreso, se refirió a la ineficacia de la Confederación y a la necesidad de crear un gobierno diferente.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Vid. Cervantes, Javier de, *La tradición jurídica de Occidente*, México, UNAM, 1978, p. 168.

<sup>40</sup> Washington fue elegido presidente de la Convención que había elaborado la Constitución, y la Carta de remisión estaba signada por él, en su calidad de presidente, pero por disposición unánime de la Convención. En el segundo párrafo se leía: "Los amigos de nuestra patria han percibido y opinado durante mucho tiempo que el poder de hacer la guerra, la paz, los tratados, de recaudar fondos y regular el comercio, así como las facultades ejecutivas y judiciales correspondientes deberían encomendarse en forma completa y efectiva al gobierno general, pero ha sido evidente lo indebido de delegar un cargo tan amplio a un solo cuerpo de hombres. De ahí se desprende la necesidad de una organización diferente." Cfr. Hamilton, Madison y Jay, *op cit.* p. 387.

Ante este panorama, los estados sintieron la urgencia de tener un poder central que coordinara sus esfuerzos, pero que al mismo tiempo respetara su autonomía, es decir, un poder central que los representase y los protegiese propiciando la unión de ellos, pero sin menguar o menoscabar su soberanía. Esquivel Obregón agrega que era indispensable encontrar una nueva forma de gobierno capaz por su fuerza de imponerse a los estados, de cuyas legislaturas se habían apoderado las muchedumbres dando leyes destructoras de la propiedad y de la confianza en los contratos. Realizar esta tarea —continúa el historiador— era muy difícil, toda vez que se requería el consentimiento de aquellos mismos estados, celosos de su ilimitada soberanía.<sup>41</sup>

El 21 de febrero de 1787 el Congreso resolvió lanzar una convocatoria en la que se solicitaba la presencia de delegados designados por los estados, con el propósito de revisar los Artículos de la Confederación y de presentar dictámenes al Congreso, así como a las legislaturas, sobre las alteraciones y adiciones que requirieran dichos preceptos, a fin de estar en posibilidad de adecuar la Constitución federal a las necesidades del gobierno y al mantenimiento de la Unión.<sup>42</sup> La preocupación de los miembros del Congreso por la situación que atravesaban los estados no era para menos, quizá por ello en el texto de la convocatoria se enfatizaba que la misma constituía “el medio más probable de establecer en esos estados un firme gobierno nacional”.<sup>43</sup>

Casi tres meses después, el 14 de mayo del mismo año, los delegados se reunieron en una Convención en Filadelfia, iniciándose los trabajos de redacción el 25 de mayo, aunque su papel no se limitó a la revisión de los Artículos de la Confederación, sino que su osadía llegó todavía más lejos, pues de esa Convención nació la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica un 17 de septiembre de 1787. Sólo unos cuantos meses fueron suficientes para que el mundo viera la obra más grande y a la vez más sencilla que mente humana pudo producir. No hay duda: la Constitución norteamericana es una de las creaciones más hermosas del ingenio del hombre, que ha perdurado a través de los siglos y de la cual puede sentirse orgullosa la casta humana.

Independientemente de las consideraciones que se puedan hacer con respecto a la técnica jurídica utilizada en su redacción, la Constitución estadounidense llama la atención por su longevidad, pues muy pocas Constituciones en el mundo (si acaso la de Suiza de 1874, aunque inspirada en la de 1848) han soportado el paso de tantos años. Pero su perdurabilidad no radica en su técnica legislativa, ni mucho menos en la disposición estructural de su temática. Lo que le ha hecho perenne a través del tiempo es el sentido práctico y realista con el que se ela-

41 Cfr. Esquivel Obregón, Toribio. *Prolegómenos a la historia constitucional de México*, México, UNAM, 1980, p. 32.

42 Cfr. El texto de la convocatoria en Hamilton, Madison y Jay, *op. cit.*, p. 381

43 *Ibidem.*

boró. Fue una Constitución que resultó de conjugar el extraordinario sentido común y la asombrosa visión de hombres prácticos, que desean organizarse en torno a una norma superior con tal de alcanzar el progreso y la grandeza como nación.

Muy raras veces sucede en la historia de los pueblos el surgimiento de una nación a través de un instrumento jurídico de gobierno, pero los Estados Unidos lo hicieron, porque esos hombres tenían un conocimiento real de la historia que habían vivido y diseñaron una norma fundamental, con tal perfección, que se adaptó cabalmente a lo que ellos pretendían. Había que pugnar por unir lo que estaba dividido, por eso el criterio de la unión perduró por siempre en la vida de aquel país. Hombres notables que años después figurarían en la vida pública estadounidense, como el abolicionista Lincoln, no dejaron de insistir en la idea de la unión de los estados como la premisa fundamental de la acción de sus gobiernos.<sup>44</sup>

La mayoría de los hombres que intervinieron en la redacción del enorme documento constitucional eran ciudadanos prominentes dedicados al comercio y a la empresa, por lo consiguiente, tenían intereses muy fuertes que defender y proteger, así que ellos eran los primeros en querer restablecer el orden de las cosas con la menor de las complicaciones. Esto quiere decir que en el espíritu de ellos no tuvieron cabida las teorías abstractas, ni la Constitución fue el resultado de un ideal al que se tuviesen que sacrificar los intereses propios. No. La obra se estructuró adaptándola, precisamente, a la preservación de los intereses de los distintos grupos que conformaban aquella nación, y en esa adaptación el problema real se visualizó claramente: el progreso económico requería de un fortalecimiento y había que garantizar este impulso mediante una política realista y eficaz. La Constitución fue la extraordinaria combinación de ambas cosas. Ella no fue el resultado de mentes idealistas; fue el momento culminante de hombres de negocios en la búsqueda por regular, jurídicamente, la economía de un país y en la que pusieron toda su capacidad y todo su empeño.

Por lo expresado anteriormente, bien puede entenderse que, además de los factores políticos y sociales que condicionaron la elaboración de la Constitución, también incidieron de manera predominante los de índole económica.<sup>45</sup> La razón

44 En un discurso que Abraham Lincoln pronunció en Cleveland, Ohio, en 1861, dijo: "Os habéis reunido para testimoniar nuestro respeto a la Unión, a la Constitución y a las leyes, a la perpetua libertad del pueblo de este país. Y aquí permitidme que os diga que la gran causa de esta Unión depende de vosotros, del pueblo, y de algún individuo. Está exclusivamente en vuestras manos. Esto es algo que hoy está firmemente grabado en mi espíritu. En una comunidad como ésta, en la que cada hombre muestra señales de inteligencia en su rostro, de comodidad en su ropa, por así decir, en que todas las viviendas rebozan alegría y felicidad y hay iglesias por todas partes la causa de la libertad y de la Unión nunca puede peligrar". Cfr. Lincoln, Abraham, *Guerra civil y democracia. Discursos y mensajes 1861-1865*, trad. Percyl Lemos, Buenos Aires, Ediciones Tres Américas, 1966, p. 68.



de esta causa no es difícil de explicar: los constituyentes diseñaron la Constitución para salvaguardar sus intereses económicos. De allí que se pueda afirmar que la ley máxima estadounidense fue confeccionada ex profeso para hacer frente a un problema concreto, es decir, su elaboración la condicionó la realidad.

No haré en este apartado un estudio de la estructura de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, puesto que por razones metodológicas estaría fuera del alcance de este trabajo, pero lo que sí se requiere señalar es el hecho de la incorporación de novedosas instituciones que contiene, entre las que sobresale, principalmente, el Estado federal.<sup>46</sup>

A mi modo de ver, con la Constitución norteamericana nace propiamente el constitucionalismo del mundo moderno, y no se puede ignorar que su influencia se haya extendido a todas las instituciones políticas y jurídicas, no sólo del continente americano sino de los demás continentes del mundo, porque, independientemente de las aportaciones que los Estados Unidos hicieron a las ciencias jurídica y política que fueron recogidas en su Constitución, el éxito que esta ley ha demostrado en la práctica para regir la vida norteamericana por más de dos siglos, hacen que se le considere como una de las Constituciones más previsoras de cuantas se hayan elaborado en los últimos tiempos.

Los autores no se han puesto de acuerdo en el punto a precisar cuáles fueron en realidad las aportaciones novedosas con que el constitucionalismo norteamericano ha contribuido al mundo, es decir, esas instituciones que se concibieron en la práctica y que fueron incorporadas al texto de la Constitución para garantizar su vigencia. Pero sea cual fuere la opinión, la mayoría de ellas coincide, ineluctablemente, en incluir siempre al federalismo entre las que suelen enumerar.<sup>47</sup>

Pero no se piense que el espíritu del federalismo, contenido *ab origine* en la Constitución norteamericana, tuvo aceptación espontánea por aquellos Estados. Por el contrario, muchos de esos intereses que en principio habían conducido a la redacción de la carta constitucional, amenazaban ahora con rechazarla. En

45 Sobre el aspecto económico de la Constitución norteamericana puede consultarse la obra de Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1824*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1986, pp. 40 y ss.

46 En realidad no es admisible que el Estado federal tenga su origen en la Constitución federal dado que, al constituirse la Federación, no pudo haber decretado, con anticipación, una ley que sirviera de fundamento a la relación y coordinación de los poderes. Por eso es más propio hablar de las instituciones novedosas (como es el federalismo) que la Constitución federal sólo incorporó a su texto. Cfr. la opinión de Hatschek, *apud*: Fischbach, Oskar Georg, *Teoría general del Estado*, trad. Rafael Luengo Tapia, 3a. ed., México, Editora Nacional, 1968, p. 178.

47 Por lo general se enlistan las siguientes instituciones novedosas: la idea de una Constitución escrita, separación de poderes con sus *Checks and balances*, el federalismo, el presidencialismo, control de la constitucionalidad, etc. Cfr. Piza Rocafort, Rodolfo, "Influencia de la Constitución de los Estados Unidos en las Constituciones de Europa y de América Latina", *La Constitución norteamericana y su influencia en Latinoamérica (200 años 1787-1987)*, Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1987, p. 57.

efecto, un buen número de Estados desconfiaban de la Constitución porque no contenía el *Bill of Rights* cuando ellos, de tiempo atrás, lo habían incorporado a sus Constituciones, lo que se traducía en un obstáculo para que acataran las disposiciones de la Constitución federal. Luego, si consideramos que la Constitución no fue hecha pensando en las masas populares, es lógico pensar que a los constituyentes de Filadelfia ni siquiera les preocupó la inclusión de una declaración de derechos en el contenido de la misma. Es más, dado el sentido pragmático de aquellos hombres, carentes de todo romanticismo conceptual, es explicable que hayan juzgado que no hacía falta la mención a los derechos individuales en el texto constitucional.

Por eso se entiende que cuando se les reclamó a los constituyentes la omisión del *Bill of Rights* Hamilton<sup>48</sup> contestó que esas Declaraciones no sólo eran innecesarias en la Constitución proyectada, sino que resultaban hasta peligrosas, pues contendrían varias excepciones a poderes no concedidos, y por ello mismo proporcionarían un pretexto plausible para reclamar más facultades de las que otorgan. A continuación el mismo Hamilton se preguntaba: ¿con qué objeto declarar que no harán cosas que no se está autorizado a efectuar? Por ejemplo —decía—: ¿para qué se afirmaría que la libertad de prensa no sufrirá menoscabo, si no se confiere el poder de imponerle restricciones? De todos modos y como resultado de esta polémica, años más tarde se incorporó al texto de la Constitución el *Bill of Rights* que, a partir de las diez primeras enmiendas consagró la propia Constitución.<sup>49</sup>

Ésa fue la causa por la cual, antes de la ratificación del documento se definieron claramente dos tendencias antagónicas: la de los federalistas y la de los antifederalistas o centralistas. En ese conflicto de tendencias opuestas mucho habrían de destacarse las publicaciones periódicas que Hamilton, Madison y Jay escribieron en *El Federalista* y que influyeron de manera decisiva para el triunfo de los que apoyaron el sistema federal. Los artículos o comentarios que contiene *El Federalista* constituyen la exposición más completa que del contenido de la Constitución norteamericana haya hecho tratadista alguno; es, sin duda, la obra clásica de análisis y estudio constitucional más importante que registra la ciencia política norteamericana.

Pero, por otra parte, la lucha entre federalistas y antifederalistas tenía más trasfondo del que se observaba a simple vista, pues encontraba su explicación en la idea, aparentemente irreconciliable, de estructurar un gobierno central que debía unificar a los nuevos estados, pero dentro del cual los propios estados conservarían su unidad política. Recelosos, los nacientes estados, no podían ver

<sup>48</sup> Vid. Hamilton, Madison y Jay, *op. cit.*, p. 368

<sup>49</sup> *Idem*, p. 395.

con buenos ojos un gobierno central cuyo poder aún desconocían por más que *El Federalista* predicara sus bondades.

Los gobiernos de los estados —escribía Madison— pueden considerarse como partes constitutivas y esenciales del gobierno federal; en tanto que este último no es de ningún modo esencial al funcionamiento u organización de los primeros. Luego, insistía: los gobiernos de los estados tendrán siempre la ventaja sobre el gobierno federal, ya sea que los comparemos desde el punto de vista de la dependencia inmediata del uno respecto al otro, del peso de la influencia personal que cada lado poseerá, de los poderes respectivamente otorgados a ellos, de la predilección y el probable apoyo del pueblo, así como de la inclinación y facultad para resistir y frustrar las medidas del otro.<sup>50</sup>

Pero de cualquier manera, el beneficio que este antagonismo habría de traer para la ciencia constitucional consistió en el triunfo de la Federación. Así fue, porque, finalmente, con la ratificación de la Constitución quedó firme la fórmula que armonizaría y haría compatibles la existencia de los estados miembros, junto a un gobierno central con suficientes atribuciones y que se bastara por sí solo y, al hacerlo, había nacido el Estado federal.

<sup>50</sup> Cfr. Hamilton, Madison y Jay, *op cit.*, p. 197.

## CAPÍTULO II

### EL ESTADO FEDERAL

#### 1. *Conceptos. Estructura. Aspecto competencial*

Que el nacimiento del Estado federal fue producto de un pacto para la conciliación de intereses políticos opuestos no puede negarse, como tampoco podría negarse que el federalismo es el sistema que con mayor esperanza se ha acercado a la resolución del problema eterno del hombre en cuestiones del poder: cómo conciliar la libertad de los gobernados con la autoridad de los gobernantes. Y es que la idea universal de la libertad jamás ha sido borrada de la conciencia de todos los hombres de la tierra, porque ella ha constituido el ideal más sagrado y el sueño más grande, por cuya consecución la humanidad entera ha puesto en juego hasta su propia vida. La libertad política constituye, pues, la ilusión imperecedera de todos aquellos pueblos del mundo que aspiran a una vida más digna y más justa, en la que la duda no debe dar paso a la arbitrariedad, la arbitrariedad al temor y el temor a la resignación.

Por ello, todas las naciones del orbe, cualquiera que sea su ideología, aspiran siempre a una vida mejor y el sistema federal fue la forma de Estado que vino a renovar esas esperanzas cuando los cimientos de las monarquías empezaron a sacudirse. Cuando en una de sus obras, si acaso una de las más importantes, Proudhon, impugnador de la dialéctica hegeliana, abordaba el tema de las garantías que ofrecía el sistema federal, expresaba:

La idea de federación es a buen seguro la más alta a que se haya elevado hasta nuestros días el genio político. Deja muy atrás las Constituciones francesas que a despecho de la Revolución se han promulgado en estos sesenta años; Constituciones cuya corta duración honra tan poco a nuestra patria. Resuelve todas las dificultades que suscita la idea de armonizar la libertad y la autoridad.<sup>51</sup>

Pero no por estos augurios el sistema federal debía ser la panacea del mundo del poder. Lo que sucede es que ha sido un sistema que, con más efectividad, ha intentado una distribución más o menos adecuada de las funciones<sup>52</sup> que

<sup>51</sup> Cfr. Proudhon, Pierre Joseph, *El principio federativo*; trad Juan Gómez Casas, Madrid, Editora Nacional. 1977, p 146

<sup>52</sup> También la Constitución española vigente lo ha logrado con buen éxito respecto de las regiones

conlleva el ejercicio del poder armonizándolas con los derechos subjetivos públicos. Esto es así, porque en un sistema federal se procura la coexistencia de dos mandos de poder (uno central y el otro local), lo que, ya de por sí, presupone un fraccionamiento del mismo poder que se traduce en una autolimitación *per se* prescrita por la Constitución. Corwin lo señalaba cuando decía que un gobierno federal es aquel en el cual una Constitución divide el poder de gobierno en uno central y otro subdivisional confiriéndole a cada uno sus funciones sustanciales.<sup>51</sup> También con la inclusión de las declaraciones de derechos<sup>54</sup> la limitación al ejercicio del poder se complementa, pues —al decir de Loewenstein—, entre todos los límites impuestos al poder del Estado se considera que el más eficaz es el reconocimiento jurídico de determinados ámbitos de autodeterminación individual en los que el Leviatán no puede penetrar. Estas esferas privadas —prosigue el constitucionalista germano—, dentro de las cuales los destinatarios del poder están libres de la intervención estatal, coinciden con lo que se ha venido a llamar desde hace trescientos años los “derechos del hombre” o “libertades fundamentales”.<sup>55</sup>

Desde su inicio, el régimen federacional ha despertado el interés de otros países que pretendieron ver en ese sistema un aire renovador, en el que pusieron su confianza para apresurar el camino hacia la democracia.

Pero el régimen federal surgió como resultado de una realidad que en aquella época se gestaba en la sociedad colonial estadounidense, inclusive, la misma Convención, en un principio, no tenía bien precisados el alcance y la trascendencia que posteriormente tuvo el mencionado sistema. Sin embargo, lo que sí pudieron percibir los hombres de la Convención y de lo que sí tenían una noción clara, era la intención de unificar en un todo lo que se presentaba disperso. Con tal ímpetu traspasó las fronteras de su territorio el sistema federal que contiene la Constitución norteamericana, que al observar su ininterrumpida vigencia muchos países se dieron a la tarea de adoptarlo en su régimen político.

Sólo que la vigencia ininterrumpida de aquella Constitución contrasta con la inestabilidad política de países que a partir de su vida independiente han visto pasar un buen número de Constituciones, como es el caso de los de América

autónomas aun no siendo un Estado federal, lo que demuestra que cuando la organización política de un pueblo es adecuada a los intereses nacionales no importa la forma de Estado que adopte. Ver pp. 56-57.

<sup>51</sup> Cfr. Corwin, Edward S. y Peltason, Jack W., *Understanding the Constitution*, 4a. ed., San Francisco, Holt, Pinchart and Winston, 1967, p. 20.

<sup>54</sup> En la Constitución norteamericana la Declaración de Derechos fue incorporada en 1791.

<sup>55</sup> Cfr. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. Alfredo Gallego Anabitarte, 2a. ed. Barcelona, Ariel, 1976, p. 390. En el mismo sentido, Bidart Campos, Germán J., *Teoría general de los derechos humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1989, p. 73, y Noriega Cantú, Alfonso, *Los derechos sociales, creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1988, p. 49.

Latina.<sup>56</sup> Incluso, en Latinoamérica se ha dado el caso de que sus Constituciones han cambiado cada vez que se renueva la estructura política de su gobierno. De la misma manera, también resulta contrastante la durabilidad de la Constitución norteamericana con las jóvenes Constituciones europeas, africanas y asiáticas. Esto se refleja en que dicha influencia no fue bien adaptada puesto que en algunos países este sistema fracasó, en tanto que en otros el federalismo constituyó sólo un vistoso y atractivo maquillaje.

Es de comentarse que no siempre se tuvo confianza plena en el federalismo, pues a mitad del presente siglo y quizá por el papel que jugó Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial, el sistema norteamericano infundía cierto temor, ya que, según se observaba, se le confería a un solo hombre inmensos poderes. Pero lo que los países europeos sintieron como peligro los latinoamericanos lo percibieron como ventaja, pues la tradición histórico-política ha mostrado la constante inclinación de los gobernantes latinoamericanos hacia un desmedido culto por el poder personal, resabio del caudillo y del “hombre fuerte” entronizado en la silla del poder presidencial. “Al cacique indio sucedió el conquistador español; al conquistador el virrey, que encarnaba, él sólo, la totalidad del poder”.<sup>57</sup> Entonces, el sistema norteamericano les venía a la mano puesto que avalaba las prerrogativas para el hombre fuerte, sustituyendo el triunfo de los ideales por el triunfo de los hombres.

Por eso se explica en gran parte que muchos gobernantes de la América Latina, so pena de remediar sus conflictos y sus luchas intestinas, fueron estableciendo Constituciones que más que encaminadas a proteger la libertad en el ejercicio de los derechos humanos, sólo se hicieron con el pretexto de cubrir sus arbitrariedades pero bajo la vestimenta jurídica de un régimen de derecho federal.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que aun cuando la Constitución norteamericana tiene más de doscientos años de edad, lo que ha dado una estabilidad política a aquel país, su sistema federal ha poseído la elasticidad suficiente para irse adecuando a las circunstancias de la época pero sin perder la esencia original con la que se le concibió, al menos en los Estados Unidos, pero no en otros países en que algunas veces se presentan federalismos de nomenclatura.

Con todo lo dicho hasta este punto, toca ahora abordar el tema sobre los conceptos y la estructura del sistema federal. ¿A qué se le llama Estado federal? ¿Cómo está integrado? Para contestar a estas interrogantes he de proceder, en primer término, a una breve revisión de los conceptos que del Estado federal han anotado reconocidos autores, con el propósito de ir precisando sus rasgos

<sup>56</sup> Excepción a estos casos son las Constituciones de México y de Argentina

<sup>57</sup> Vid Duverger, Maurice, *Los regímenes políticos*, vers. esp. Zoc de Godoy, Barcelona, Salvat Editores, 1952, p. 114 (colección Surco).

propios y, finalmente, estar en posibilidad de formular un concepto aproximado de lo que puede entenderse por Estado federal.

Lapradelle dice que el Estado federal es más que una persona de derecho público, es una soberanía y por consiguiente un Estado; cada uno de los estados miembros se integra al Estado federal por la totalidad de su territorio; la autoridad del Estado federal comprende a los asuntos exteriores e interiores, no así la confederación,<sup>58</sup> que sólo se ocupa de los asuntos exteriores; el Estado federal ejerce directamente la autoridad sobre todos (los estados miembros); en el Estado federal hay una nacionalidad común; en un Estado federal las asociaciones (entidades asociadas —estados—) están unidas, no por un tratado, sino por una Constitución; en el Estado federal ningún estado miembro puede abandonar el pacto, lo que no sucede en la confederación, en la que los miembros a *le droit de sécession*.<sup>59</sup>

Para Maurice Hauriou, el Estado federal es una sociedad nacional de estados, en la que un super Estado está superpuesto a los estados asociados. La forma federal —dice el decano de la Facultad de Derecho de Toulouse— entraña, entre los diversos estados asociados que la componen, relaciones extremadamente delicadas: 1a.) Son relaciones de derecho público interno de naturaleza constitucional y no de naturaleza internacional; 2a.) Las relaciones complejas que se establecen en el interior del Estado federal, entre los diversos estados y dentro de ellos, aun cuando sean jurisdiccionales, son favorables a la libertad democrática; ellas permiten un poder federal enérgico cuya fuerza se deja sentir hacia afuera y en el interior.<sup>60</sup>

Barthélemy sostiene que el Estado federal es aquel cuya personalidad y soberanía internacionales admiten estados miembros, pero sin que figuren en dicha soberanía internacional, aunque conservan ciertas prerrogativas de la soberanía interior, particularmente el Poder Legislativo.<sup>61</sup>

Al hablar de las uniones de Estado, Del Vecchio concede importancia a dos figuras jurídicas: la confederación de estados y el Estado federal. El jurista italiano dice que en el caso de la confederación, los estados que se unen subsisten con su soberanía propia (aun cuando después de la unión ya no sea tan amplia como antes) en el seno de aquella más amplia organización, surgida por vía de convenio o tratado entre esos mismos estados. En el Estado federal, los poderes

<sup>58</sup> Es común observar en la mayoría de los autores, que sus conceptos del Estado federal los vierten por exclusión con los de la confederación, lo que ha sido un método tradicional. Lo mismo sucede en el caso de los conceptos monarquía-República. *Vid.*, infra, pp. 47 y ss.

<sup>59</sup> *Cfr.* Lapradelle, A. de, *Cours de Droit Constitutionnel*, Paris, A. Pedone, Editeur, 1912, pp. 50-51.

<sup>60</sup> *Cfr.* Hauriou, Maurice, *Précis de Droit Constitutionnel*, 2a. ed., Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1929, pp. 124 y 125.

<sup>61</sup> *Cfr.* Barthélemy-Joseph et Duez, Paul, *Traité de Droit Constitutionnel*, nueva edición, Paris, Librairie Dalloz, 1933, p. 282.

de los estados miembros quedan por entero subordinados a la entidad federativa, que es quien únicamente los representa en adelante. Como base del Estado federal no hay un tratado, sino una Constitución, por la cual vienen determinadas la estructura y la competencia tanto de los órganos centrales como de los locales. El predominio de los primeros sobre los segundos hace que, aun cuando se confiera el nombre de estados o de estados miembros a los elementos que componen el Estado federal, no posean, sin embargo, en plenitud, tal condición de estados. Una consecuencia —continúa Del Vecchio— de la diferencia que acabamos de citar es que, mientras en la confederación los estados singulares pueden tener el derecho de desligarse de la unión mediante la renuncia del tratado, en cambio un derecho tal no es admisible en el Estado federal.<sup>62</sup>

En su famosa obra *Tratado de ciencia política* Georges Burdeau asegura que el Estado federal es aquel en el que “una pluralidad de ideas de derecho concurren en el establecimiento del poder estatal federal al mismo tiempo que establecen, sobre materias constitucionalmente determinadas, el poder estatal de las colectividades locales”.<sup>63</sup>

Por su parte, Jellinek quiere que si el Estado federal es soberano, no exista límite alguno respecto a la extensión de su competencia frente a los estados miembros. Pero luego atenúa su comentario en el sentido de que el Estado federal es un Estado soberano formado por una variedad de estados, y acudiendo a Laband, sentencia: “Su poder nace de la unidad estatista de los Estados miembros”. Dice que en el Estado federal se trata de una unión de derecho público entre estados, los cuales establecen una soberanía sobre los que se unen, cuyos participantes son los estados mismos; de suerte que, en conjunto, son soberanos, es decir, cosoberanos, pero concebidos particularmente están sometidos a ciertas obligaciones. Los estados miembros del Estado federal —sigue diciendo Jellinek— son estados no soberanos. Pero la Constitución atribuye a los órganos supremos del poder de estos estados una participación mayor o menor en la soberanía, en el ejercicio del poder del Estado uno. La organización del Estado federal descansa en una Constitución que es su propia ley, y que no puede ser modificada sino por otra del Estado federal, mas nunca por la voluntad de los estados miembros, aunque sea unánime, si se expresa en una forma distinta de la que establece la Constitución.

Finalmente, el profesor de la Universidad de Heidelberg nos ilustra al decir que en el Estado federal hay una pluralidad de estados fundidos en una unidad; esto es, en tanto que domina la competencia del poder del Estado federal, desaparecen las diferencias que separan entre sí a los estados miembros. De los

<sup>62</sup> Cfr. Vecchio, Giorgio del, *Teoría del Estado*, trad. Eustaquio Galán y Gutiérrez, Barcelona, Bosch, 1956, pp. 177 y 178.

<sup>63</sup> Cfr. Burdeau, Georges, *Tratado de ciencia política*, trad. Enrique Serna Elizondo, México, Universidad Nacional Autónoma de México-ENEP Acatlán, 1985, t. II, vol. II, p. 268.



estados que forman la unidad nace el poder del Estado federal, bien sea porque los gobiernos de los estados miembros, en su unidad, forman el poder supremo del Estado federal, o porque los órganos particulares del poder del Estado federal nazcan de la unidad del pueblo federal conforme a la Constitución, como pasa con el presidente de la República federativa.<sup>64</sup>

El fundador de la escuela jurídica vienesa, Hans Kelsen, distingue la diferencia entre la confederación de estados y el Estado federal, por el grado de competencia que se reserva al orden central. Añade que la unidad jurídica (extensión de los asuntos respecto de los cuales rigen en el Estado federal normas unitarias sobre el territorio)<sup>65</sup> es mucho mayor que en la confederación. Es un hecho característico del Estado federal que todo el derecho civil, penal y procesal, o gran parte de los mismos, así como amplios dominios del administrativo, son derecho común, mientras que la confederación posee una esfera de competencia propia relativamente pequeña. Otra característica del Estado federal es el hecho de que en su territorio hay unidad monetaria, económica y comercial, o por lo menos, existe una fuerte tendencia en este sentido.

Por último Kelsen, acota la confederación defínese desde el punto de vista del fin de la unión,<sup>66</sup> del contenido material jurídico del orden central; en tanto que al definir el Estado federal se prescinde deliberadamente del fin, y no se atiende más que a la forma jurídica. La confederación se puede conceptuar como una unión de estados soberanos con el fin de su protección en el exterior y de la realización en común de ciertas finalidades estatales de orden interno; el Estado federal se define como un Estado soberano compuesto de varios estados. No es posible enumerar los fines de la Federación, no así en la confederación, cuya finalidad principal es la protección al exterior.<sup>67</sup>

Finalmente, Fischbach ve que en el Estado federal la forma de integración presenta un carácter corporativo, es decir, los diversos estados no se hallan sometidos a un Estado dominante, sino que se comportan entre sí, como miembros de una entidad estatal superior, con una cierta autonomía e igualdad, de tal naturaleza que cada Estado es a la vez, en el conjunto, dominador y dominado. Fischbach anota un dato de importancia: la Constitución del Estado federal descansa sobre su legislación propia, estando excluida toda sustitución de la misma por actos legislativos concurridos de los estados integrantes. Más adelante señala que el Estado federal es, en oposición a la unión de estados, un Estado (es decir, una persona jurídica), y no una *sovereignty* de derecho internacional. Ejerce un dominio directo sobre los súbditos de los países integrantes y sus organismos

64 Cfr. Jellinek, *op. cit.*, *Teoría general del Estado*, trad. Fernando de los Ríos, Buenos Aires, Editorial Albatros, 1970, pp. 511 y 52.

65 El paréntesis es propia.

66 *Vid. supra*, p. 20.

67 Cfr. Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, pp. 272 y 273.

oficiales; esta circunstancia se manifiesta particularmente en la legislación. Tiene —sigue diciendo el autor citado— la denominada “competencia de competencias”, es decir, puede modificar en todo momento la distribución de competencias entre el Estado federal y los estados integrantes. De aquí que los estados particulares no son soberanos, y como compensación a estas limitaciones tienen por modo regular una participación en el ejercicio del poder federal.<sup>68</sup> Hasta aquí Fischbach.

Con el fin de no desvirtuar uno de los objetivos primordiales de esta investigación, como es el de estudiar el Estado federal en su género, para de allí pasar al estudio del federalismo en particular, no es conveniente detenerse en cuestionamientos con respecto a los conceptos anteriores que los autores citados han expresado. No sin antes admitir que estas definiciones resultan de suma utilidad para entresacar de ellas algunas notas que, a mi juicio, son las más sobresalientes del Estado federal.

Como puede apreciarse, según las definiciones que se han expuesto, es evidente que en la formación del Estado federal convergen dos órdenes jurídicos o dos entidades de derecho público, independientemente de cuál haya sido el proceso de formación del Estado federal; es decir, estamos ante la presencia de dos órdenes jurídicos: uno central, que hace las veces de eje, y otro que es complementario del anterior, que integrados y dispuestos forman un todo armónico.

En consonancia con este criterio, la integración o estructura del Estado federal sería:

1. La existencia de un orden jurídico central;
2. La existencia de un orden jurídico local;
3. La coexistencia de ambos en un ámbito espacial de validez determinado,
4. La participación de ambos órdenes jurídicos en la formación de la voluntad para las decisiones nacionales y
5. La coordinación de ellos entre sí por una ley suprema que es la Constitución general.

De donde tendríamos, en principio, que el Estado federal es aquel ámbito espacial de validez en el que coexisten dos órdenes jurídicos (central y local), que intervienen en la formación de la voluntad nacional y que están coordinados entre sí por una ley suprema que es la Constitución.

Tal sería, *grosso modo*, en opinión personal, lo que debe entenderse por un Estado federal; desde luego, también sin dejar de considerar que este concepto puede tomarse como inferido de su opuesto de la confederación, por lo que conviene aclarar, de una vez, que en esta acepción no se ha incluido la mención a los principios de rigidez constitucional, revisión o control de la constitucionalidad y supremacía constitucional, por no ser estos parte integrante del Estado

<sup>68</sup> Cfr. Fischbach, Oskar Georg, *op. cit.*, pp. 176 y ss.

federal, sino únicamente una consecuencia de la disposición o acomodamiento de los órdenes jurídicos o entidades de derecho público que conforman al federalismo.

De donde, entonces, hay que reconocer que este concepto quizá sólo puede delinear una idea orientativa, en términos generales, de lo que vendría a ser el Estado federal, considerando al menos los aspectos político y jurídico. Sólo que por el momento ésta es la idea que interesa para el efecto del posterior desarrollo de los puntos que integran el presente capítulo, ya que en la medida en que éstos se vayan desentrañando, se podrá tener *in extenso* una noción más integral del fenómeno federal.

Con referencia al federalismo, conviene tener presente que en la mayoría de los lugares en que las sociedades organizadas pretenden unirse para fortalecer sus tradiciones, conservar sus valores y preservar sus libertades, se ha impuesto esta forma de Estado. Así sucedió en la Alemania occidental cuando se dividieron los aliados, lo que motivó la autonomía de los *Länder* sembrando el espíritu democrático en la República federal. Luego, por la década de los setenta, jóvenes Estados africanos se enfrentaron impotentes a sus problemas, y para solucionarlos muchos de ellos lo intentaron pretendiendo el establecimiento de un panafricanismo. Posteriormente, Estados cuyos problemas sociales han reflejado fuertes conflictos independentistas y diferencias étnicas, como es el caso de Bélgica, desearon arreglar sus problemas pensando en un federalismo de cualquier tipo, según todos los debates que se suscitaron por aquella época.<sup>69</sup> Lo mismo pasó con Yugoslavia y Checoslovaquia, que al romper con la antigua Unión Soviética, se dieron a la tarea de hacer sus textos constitucionales de tipo federativo. Y en los tiempos actuales, por ejemplo, el “desmantelamiento” de la Unión Soviética para transformarse en CEI, cuya tendencia puede calificarse hacia una acentuada occidentalización federal.<sup>70</sup>

En fin, muchas sociedades buscan la unidad y la mejor manera de organizarse, y aunque no la encuentren del todo, este esfuerzo lo hacen muchas veces con una fuerte tendencia hacia el régimen federal.

Un autor español expresa que “el Federalismo no es ni un sistema abstracto y teórico, ni una reliquia de otros tiempos; como todo lo político-social es, ante todo, una situación; una situación en primer lugar contemporánea, hecha por nosotros y adaptada o en vías de adaptación, a las dimensiones de nuestra época”.<sup>71</sup>

<sup>69</sup> Actualmente Bélgica sigue siendo una monarquía constitucional y parlamentaria. Cfr. Institut Belge d'Information et de Documentation, “Les Structures Politiques de la Belgique”, *Recard Sur la Belgique*. Bruselas, INBEL, 1992, p. 2.

<sup>70</sup> En estos días se discuten en el Congreso las probables reformas a la Constitución. Una de las posibles enmiendas consistiría en el nombramiento del primer ministro y de los ministros por el presidente, sin necesidad de ratificación.

<sup>71</sup> Cfr. Barrera García, S. J. Alberto, *El federalismo en Suiza*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1970, vol. I, p. 40.

Sin embargo, la idea de adaptación no significa perfección; por ello es difícil lograr un concepto unívoco del federalismo, dado que la misma idea puede conducir a concreciones diferentes. Además, el dinamismo y la elasticidad del propio sistema federal explican por sí mismos la ausencia en la ciencia política y constitucional de un concepto uniforme.

Pasemos ahora a intentar un breve análisis del aspecto competencial del Estado federal, aunque para ello se requiera acudir a la antinomia Federación-confederación.

En el Estado federal los estados miembros se hallan sometidos al poder central de control. Se diría que el Estado federal es soberano porque ejerce todo su poder hacia los estados miembros, sólo que éstos poseen sus propios derechos que en cierto momento pueden hacer valer frente al poder central. Los estados miembros no obtuvieron estos derechos en forma natural, sino que nacen en el momento en que son establecidos en la Constitución y esos derechos que corresponden, unos a los estados miembros y otros al poder central, es lo que constituye la competencia de cada uno de ellos. Es decir, el Estado federal está integrado por una pluralidad de normas jurídicas, que al concurrir en un mismo ámbito espacial de validez, terminan por establecer dos poderes yuxtapuestos y debidamente coordinados por una ley máxima que es la Constitución.

En un Estado federal encontramos siempre una duplicidad orgánica porque, al decir de Lucas Verdú, las comunidades miembros participan en la formación de la unión federal, consienten las limitaciones imprescindibles para establecerla y, en definitiva, hallan en esa unión el presupuesto constitucional que determina su propia existencia.<sup>72</sup>

Difiero de la respetable opinión del profesor de la Universidad Complutense. Es cierto que los estados miembros, o más bien, que la unión de ellos, da origen al Estado federal, sobre todo cuando aquéllos acuerdan ceder ciertas facultades y constituir con ellas el poder central reservándose para ellos el ejercicio de otras facultades, y como consecuencia de ello se establecen las limitaciones que no son otra cosa más que la determinación del espacio de validez en el cual ambos, tanto los estados miembros como el poder central, ejercerán sus atribuciones, en tanto que dicha unión, en efecto, es condición *sine qua non* para la existencia del Estado federal.

Sin embargo, la duplicidad orgánica no estriba en la existencia de esa unión en sí misma, cualquiera que haya sido su causa. La duplicidad orgánica se da en el fenómeno coexistencial de esos dos órdenes jurídicos, fenómeno que tendrá lugar una vez lograda la unión de esos órdenes jurídicos bajo una adecuada convivencia política. Sólo hasta este momento se puede hablar de una verdadera

<sup>72</sup> Vid. Lucas Verdú, Pablo, *Curso de derecho político*, 3a. ed., Madrid, Tecnos, 1986, vol. II., p. 283.

duplicidad orgánica, por lo que entonces dicha duplicidad implica la idea de un concepto de permanencia posterior a la existencia previa de ambos órdenes jurídicos.

Esto es importante precisarlo, porque cuando se habla de unión federal es porque se presupone, de antemano, la existencia de esos dos órdenes jurídicos actuando en sus respectivos espacios de validez perfectamente determinados, lo que da paso, posteriormente, a la existencia de la duplicidad de órganos que conviven para formar un todo armónico y compacto.

Por eso mismo, el propio concepto de Estado federal es un sinónimo de unión permanente y de coexistencia orgánica dúplice. A este respecto, Pérez Serrano nos dice que "la Federación es una unión permanente [...] abarca a los miembros que la integran en su existencia total como unidades políticas; y no de un modo pasajero, sino en ordenación perdurable[...]".<sup>73</sup> Así, pues, dentro de un ámbito espacial de validez dado se produce la coexistencia de los Estados miembros y de un poder central, ambos en perfecta coordinación. Por eso tampoco es cierto que dentro de un mismo espacio geográfico se produzca la coexistencia de Estados miembros y de un Estado federal.<sup>74</sup> Insisto: dentro de un mismo espacio geográfico se produce la coexistencia de dos órdenes jurídicos, es decir, el de las entidades federativas y el del orden central; juntos componen o integran el todo que se llama Estado federal.

Ahora bien, para lograr cabalmente la coexistencia de sendos entes de derecho público es preciso que las funciones de los órganos correspondientes de cada uno de ellos se encuentren racionalmente determinadas. Así, Bluntschli, hablando de la composición de los Estados, sostiene que para hacer posible esta coexistencia se debe determinar la competencia del todo y de las partes dando una solución pacífica a los conflictos, separando, en la medida de lo posible, las autoridades y los cuerpos representativos del todo de los del Estado particular y se les hace recíprocamente independientes.<sup>75</sup>

Básicamente la estructura de un Estado federal radica en la adecuada composición y distribución de los órganos que integran el Estado.<sup>76</sup> Sin embargo, el reparto de competencias no está ceñido a una regla determinada, pues depende en gran parte de la historia política, cultural y social del país en cuestión. De la misma manera, es necesario tener presente también la situación del momento en cuanto a la influencia de los factores reales de poder, como podrían ser los grupos de presión y la política internacional. Por tanto, estas fuerzas pueden,

<sup>73</sup> Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de derecho político*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 1984, p. 236.

<sup>74</sup> Vid. Lucas Verdú, Pablo, *op. cit.*, p. 287.

<sup>75</sup> Cfr. Bluntschli, J. G., *Derecho público universal*, vers. cas. A. García Moreno y J. Ortega García, Madrid, F. Góngora y Compañía, Editores, 1880, t. I, p. 401.

<sup>76</sup> Cfr. en concordancia con esta opinión a Ferrando Badía, Juan, *Estudios de ciencia política y de teoría constitucional*, 3a. ed., Madrid, Tecnos, 1988, p. 603.

en cierto momento, influir para marcar un sentido diverso a la orientación del texto constitucional, que muchas veces tendrá que adecuarse a la realidad de las circunstancias en las que se vive. Igual criterio se puede aplicar aquí por lo que respecta a los partidos políticos.

Pese a ello, resulta por demás indispensable el establecimiento formal de la distribución de competencias del poder central y de los estados-miembros. Esto no solamente por ser una consecuencia de la existencia misma del Estado federal, sino con el propósito congruente de especificar debidamente los planos jurídicos, ya que tanto el poder central como los estados-miembros poseen su propia legislación. Por lo consiguiente, y en caso de no establecer este reparto, se antojaría pensar en la imposibilidad del funcionamiento eficaz del Estado federal.

La distribución de las funciones competenciales, una vez sentadas las bases anteriores, puede hacerse por el método de exclusión, esto es, que la enumeración de atribuciones a un ente excluye de todas al otro y viceversa. Es decir, puede darse el caso de que se adjudique una relación de atribuciones a los estados miembros, entonces las que no se señalen para ellos corresponderán al poder central; y en el otro sentido, o sea, cuando dicha relación de atribuciones se otorgue expresamente al poder central, entonces aquellas funciones que no se le hayan señalado al centro, les pertenecerán, por exclusión, a los estados miembros. Ejemplos del primer supuesto pueden considerarse las Constituciones de Polonia de 1921 (artículo 3º); la de África del Sur (artículo 85); y la de Canadá (artículo 91), en tanto que del segundo caso, que es el más común, estarían las Constituciones de Weimar de 1919 (artículos 6º al 10); de Turquía de 1924 (artículo 26); de Austria de 1920 (artículo 15); de Suiza de 1874 (artículo 3º); de México de 1917 (artículo 124) y, desde luego, la Constitución de los Estados Unidos de 1787 (enmienda X).<sup>77</sup>

Lo anterior no implica la imposibilidad de que puedan existir materias de competencia mixta, pues en ocasiones los Estados miembros complementan una determinada disposición del gobierno federal y viceversa.

Pero este asunto de las competencias de dos órdenes jurídicos yuxtapuestos en un mismo espacio plantea de por sí otros problemas como son la soberanía ligada con la territorialidad. Ya mucho se ha escrito sobre el tema de la soberanía<sup>78</sup> del Estado federal, y aunque este concepto fue en principio más histórico

<sup>77</sup> Para una consulta a los textos de estas Constituciones puede acudir a Mirkin-Gutzevitch, B., *Las nuevas constituciones del mundo*, Madrid, Editorial España, 1931.

<sup>78</sup> Para un valioso resumen del tema *cf.* Mouskheli, M., *Teoría jurídica del Estado federal*, trad. Armando Lázaro y Ros, México, Editora Nacional, 1981, pp. 41 y ss. Desde luego la no existencia de la soberanía, en buena parte, puede localizarse en la monumental obra de Duguit, Léon, *Traité de Droit Constitutionnel*, 2a ed., Paris, Ancienne Librairie Fontemoing & Cie. Editeurs, 1921, t. I, pp. 408 y ss; así como el t. II, *idem*, 1923, pp. 93 y ss.

que jurídico, hasta hoy no ha dejado de vertirse la tinta sobre este término tan polémico. Baste, únicamente, para efectos de dilucidar lo que se refiere al Estado federal, decir que la soberanía puede entenderse como la facultad que tiene una autoridad para tomar determinaciones en un ámbito determinado y cuyas decisiones no admiten apelación alguna.

Pero independientemente de considerar el sentido de la soberanía como un poder supremo por el que encima no existe otro superior a él, es de decirse que no pocos autores han considerado este concepto, más que político o jurídico, hasta de *passionelle*,<sup>79</sup> al cuestionarlo con el problema de la competencia.

De cualquier modo, y sea para centrar el tema de estudio, el hecho de existir dos entidades de derecho público en un solo espacio y que se le llame Estado federal, ha originado que se hable de la teoría de la doble soberanía o cosoberanía. Esta teoría nació con motivo de aquellas discusiones que en torno a la Constitución norteamericana propiciaron en los Estados Unidos los autores de *El Federalista*; Tocqueville la popularizó en el continente europeo y se consolidó en Alemania con la escuela de George Waitz. Sólo que estas ideas doctrinarias fueron el resultado de haber considerado al Estado federal como un aspecto intermedio entre el Estado unitario y la confederación, y una vez definida la cosoberanía resultaron soberanos tanto la Federación como los estados miembros, desde luego en aquellas competencias no otorgadas a la Federación. Por lo tanto, y de acuerdo con este criterio, la conclusión es la coexistencia de dos órdenes jurídicos iguales. Hamilton en el número XXXII de *El Federalista* resume estas ideas de la siguiente manera:

La completa consolidación de los Estados dentro de una soberanía nacional implicaría la absoluta subordinación de las partes; y los poderes que se les dejaran estarían siempre subordinados a la voluntad general. Pero como el plan de la convención tiende solamente a conseguir una consolidación o unión parcial, los gobiernos de los Estados conservarían todos los derechos de la soberanía que disfrutaban antes y que no fueron delegados de manera exclusiva en los Estados Unidos por dicho instrumento.<sup>80</sup>

No comparto la respetable opinión de Manuel García-Pelayo en el sentido de que Tocqueville "no aporta nada esencial"<sup>81</sup> al respecto de la teoría de la doble soberanía, pues en su célebre obra *La democracia en América*, al abordar el estudio de la Constitución de 1787, dice:

<sup>79</sup> Cfr. Scelle, Georges, *Cours de Droit International Public*, París, Editions Domat Montchrestien, 1948, p. 101.

<sup>80</sup> Cfr. Hamilton, Madison y Jay, *op cit.*, p. 127.

<sup>81</sup> Vid. García-Pelayo, Manuel, *op cit.*, p. 221.

Una primera dificultad debió de presentarse al espíritu de los norteamericanos. Se trataba de compartir la soberanía de tal suerte que los diversos estados que formaban la Unión continuasen gobernándose por sí mismos en todo lo que no concernía sino a su prosperidad interior, sin que la nación entera, representada por la Unión, dejara de formar un cuerpo y de proveer a sus necesidades generales. Cuestión compleja y difícil de resolver.

Era imposible fijar de antemano, de una manera exacta y completa, la parte de poder que debía corresponder a cada uno de los dos gobiernos entre los que la soberanía iba a repartirse. ¿Quién —se pregunta el pensador liberal— podría prever con anticipación todos los detalles de la vida de un pueblo?

Los deberes y los derechos del gobierno federal eran simples y bastante fáciles de definir, porque la Unión había sido formada con el fin de responder a algunas grandes necesidades generales. Los deberes y los derechos del gobierno de los estados eran, al contrario, múltiples y complicados, porque ese gobierno penetraba en todos los detalles de la vida social.

Se definieron, pues, según Tocqueville, “cuidadosamente las atribuciones del gobierno federal y se declaró que todo lo que no estaba comprendido en la definición caía en las atribuciones del gobierno de los estados. Así, el gobierno de los estados siguió siendo el derecho común y el gobierno federal fue la excepción”.<sup>82</sup>

Por último, Waitz, con quien, según García-Pelayo,<sup>83</sup> la doctrina de la doble soberanía adquiere una construcción jurídica rigurosa, expresa que, los dos elementos integrantes del Estado federal, es decir, la Federación y los miembros, son auténticos estados, pues lo que caracteriza a un Estado es, por una parte, ser una unión permanente para el cumplimiento de las supremas tareas vitales, y, por la otra, constituir un ser independiente, “excluyendo cualquier poder que le sea extraño”. Ambas condiciones se dan tanto en la Federación como en los estados miembros, donde cada cual tiene su propia esfera con carácter de exclusividad. Así, pues, la soberanía no pertenece únicamente a los estados —como en la Confederación—, ni únicamente al Estado central —como en lo que Waitz llama Staatenreich—, sino que ambos son soberanos en su propia esfera. “No existe Estado federal mas que cuando la soberanía no pertenece ni a uno ni a otro, sino a ambos: al Estado conjunto (poder central) y al estado particular (poder del estado particular), cada uno en su esfera, y ambos actuando de modo inmediato sobre los ciudadanos.”<sup>84</sup>

<sup>82</sup> Cfr. Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, trad. Luis R. Cuéllar, México, FCE, 1973, pp. 118 y 119.

<sup>83</sup> Vid. García-Pelayo, Manuel, *op. cit.*, p. 221.

<sup>84</sup> Cfr. Waitz, George, *Grundzüge der Politik*, 1862, *apud*, García-Pelayo, Manuel, *op. cit.*, p. 221



Pero aun el problema de la cosoberanía no resulta muy claro, pues mientras Kelsen pugna por la igualdad soberana tanto de la Federación como de los estados miembros,<sup>85</sup> Mouskheli sostiene la superioridad jurídica del Estado federal o central,<sup>86</sup> por lo que, *prima facie*, la cuestión bien ha podido tomar carácter individual o personalista.

Mi criterio es que para poder elucidar una situación como ésta, es necesario situarse en el plano de los hechos. De esta manera, lo primero que hay que tener presente es que la mayoría de los Estados nacionales se desenvuelven en un contexto internacional bastante complejo y heterogéneo, por lo que su campo de acción opera con cierta interdependencia material, pues la autonomía de sus decisiones depende, en mucho, del éxito del equilibrio de fuerzas, tanto internas como externas. Más que un problema de soberanía, se trata de un equilibrio de fuerzas que condicionan sus decisiones gubernamentales.

Por eso mismo, y aunque el debate continúe hasta la fecha, el problema de la cosoberanía (incluyendo la soberanía misma) habrá que traducirlo bajo los criterios de participación ciudadana y de autonomía en las decisiones gubernamentales,<sup>87</sup> de allí que por eso se hable de soberanía externa y de soberanía interna.<sup>88</sup>

Sin embargo, tampoco es conveniente asumir posiciones radicales,<sup>89</sup> a fin de cerrarse en la búsqueda de criterios o soluciones adecuadas a esta problemática. Pienso que en el Estado federal no se trata de una cosoberanía y que con respecto a las entidades federativas, de lo que se debe hablar es de una cierta autonomía en sus funciones. Así, pues, cualquier departamento, comuna, provincia, estado miembro, etcétera, puede adquirir cierta autonomía frente al poder central.

Para ilustrar un poco sobre esto se requiere acudir al ejemplo de la confederación, como ya se dijo con antelación.<sup>90</sup> En ésta, los estados miembros no pierden su soberanía, pues cada uno de ellos es sólo eso: miembro de una asociación de estados. En cambio, en el Estado federal cada miembro es un componente; es una parte de un todo, que no puede escindirse, como en la

<sup>85</sup> Cfr. Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, ed. cit. p. 261. Incluso esta tesis de Kelsen se ve reflejada en la Constitución austriaca, de la cual el tratadista vienés fue autor.

<sup>86</sup> Cfr. Mouskheli, M., *op. cit.*, pp. 150 y ss.

<sup>87</sup> Cfr. Scelle, Georges, *Manuel élémentaire de droit international public*, 1943, p. 194, *cpud*, Burdeau, Georges, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 16a. ed., Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1974, p. 51. La participación ciudadana tiene que traducirse, a su vez, como sinónimo de la voluntad general de los individuos que componen una nación.

<sup>88</sup> Cfr. Moreau, Félix, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, 8a. ed., Paris, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1917, p. 12.

<sup>89</sup> *Idem.* p. 13. Literalmente Moreau expresa: "Si la souveraineté est l'expression juridique de l'individualité de l'Etat, et si la formation de l'Etat est un phénomène naturel, il est superflu de discuter sur l'origine de la souveraineté..."

<sup>90</sup> *Supra*, pp. 20 y ss.

confederación. En la confederación un órgano colegiado o un comité central, etcétera, puede tomar decisiones que se imponen a los miembros confederados, aun cuando éstos conservan sus soberanías interna y externa. Así funcionaba, por ejemplo, la confederación germánica de 1815 a 1866 y la Confederación de los cantones suizos hasta 1848.

En el caso del Estado federal existen ciertas decisiones que obligan en forma directa a cada ciudadano de los estados miembros, pues los ciudadanos de éstos, son, al mismo tiempo, ciudadanos del Estado federal. Cada estado miembro ejerce funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, y en esas funciones radica mucho de la autonomía, pues al propio tiempo constituyen una limitante a la esfera de acción de los estados miembros, lo mismo que un respeto a su competencia. A estas características son a las que se ajustan los Estados miembros de los Estados Unidos de Norteamérica, países de Latinoamérica, Suiza, después de 1848, y el Reich Alemán después de 1871.<sup>91</sup>

Ahora bien, a mi modo de ver, es en la doctrina mexicana en donde queda debidamente expuesta la cuestión de la cosoberanía del Estado federal, y es en la pluma del distinguido profesor Ignacio Burgoa donde, con claridad y precisión, se dilucida la problemática que se ha venido tratando. Señala el Maestro Emérito:

Se ha llegado a sostener que dentro de un régimen estatal federal existen dos soberanías: las de las entidades federativas y la del Estado federal propiamente dicho. Esta tesis que se llama de la co-soberanía y que fue expuesta por Calhoun y Seidel, afirma que los estados, al unirse en una federación, crean una entidad distinta de ellos con personalidad jurídico-política propia, dotada de órganos de gobierno, cediendo parte de su soberanía en aquellas materias sobre las cuales hayan renunciado a ejercerla, para depositar el "poder soberano cedido" en un nuevo Estado. De esta manera, la soberanía del Estado federal se forma por la recepción de las soberanías fraccionadas de las entidades que decidieron constituirlo, reservándose estas sus respectivas soberanías en las materias de gobierno administrativo, judicial y legislativo, que no hubiesen renunciado de un modo expreso.

Esta doctrina, en un terreno puramente jurídico, no puede justificarse, ya que se funda en un error insalvable. La soberanía es una e indivisible y se traduce en el poder que tiene un Estado para autodeterminarse y autolimitarse sin restricciones heterónomas de ninguna índole. Al concertarse el pacto federativo y al consignarse éste en la Constitución federal, el último acto de soberanía que los estados federados realizan consiste precisamente en formar a la nueva entidad y en organizarla, dejando después de ser soberanos para mantenerse autónomos.

La soberanía y la autonomía son, pues, dos conceptos diferentes. La primera, como lo hemos dicho, es sobre todo capacidad de autodeterminación. Por lo con-

<sup>91</sup> Aun cuando en la Constitución del 11 de agosto de 1919 se observó cierta tendencia al Estado unitario Para este dato *cfr* Nézard, Henry, *Eléments de droit public Principes du droit public, droit constitutionnel, droit administratif*, 3a. ed., París, Librairie Arthur Rousseau, 1922, p. 82.

trario, la autonomía expresa la facultad de "darse sus propias normas", pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de una voluntad ajena. Es por ello por lo que los estados que forman una federación son autónomos.

Concluye el profesor de la UNAM diciendo que "si las entidades federadas no son soberanas, tampoco son libres ni independientes, ya que la libertad y la independencia en un sentido político no son sino aspectos primordiales de la soberanía".<sup>92</sup>

Estoy de acuerdo en gran parte de lo expresado por el eminente constitucionalista, mas no en un dato que consigna. Así que, con el debido respeto y sin menoscabo a la admiración que profeso a mi antiguo maestro, pienso que la tesis de la doble soberanía no fue expuesta por Calhoun y Seidel. Ambos autores niegan, cada uno por su lado (pues el primero trataba de defender los intereses de los estados del sur frente a los del norte, en América; mientras que Seidel lo hacía con Baviera frente al Reich) la realidad jurídica del Estado federal, precisamente porque no aceptaban que hubiese dos poderes soberanos. La idea principal de estos pensadores era la individualidad de la soberanía, de lo contrario sería tanto como destruirla, lo que les llevó a pensar que la soberanía radicaba en el poder central o en los estados miembros. Para ellos, la soberanía sólo podía radicar, o en el poder central, y entonces se debía hablar de Estado unitario, o en los estados, y entonces se debía hablar de confederación. Como Calhoun y Seidel se inclinaron a sostener que la soberanía radicaba en los estados componentes,<sup>93</sup> apoyaron la existencia de la confederación. De allí que la negación de la realidad jurídica del Estado federal por parte de los autores citados resulte bastante clara, como claro es también el hecho de que ellos no pudieron haber sostenido la teoría de la cosoberanía.

Con respecto a la autonomía de los estados miembros, mi criterio es que ésta es más factible en aquel Estado federal cuyo proceso de formación haya sido como el de los Estados Unidos de Norteamérica.<sup>94</sup> No así en el caso de México en que el Estado federal surgió de un proceso distinto. Es por eso que hasta la propia autonomía atribuida a los Estados miembros resulta relativa, lo mismo en el campo teórico que en el terreno práctico.

<sup>92</sup> Cfr. Burgoa, Ignacio, "La evolución de la idea federalista" en Córdoba Cervantes, Luis Antonio (ed.), *La evolución del derecho constitucional en el Estado de Veracruz-Llave*, México, ed. del autor, 1968, p. 48.

<sup>93</sup> Cfr. en ese sentido, a Duguit, Léon, *Les transformations du droit public*, París, Librairie Armand Colin, 1913, p. 23, y Esmeia, A., *Elements de droit constitutionnel français et comparé*, 7a. ed., París, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1921, t. I, p. 6.

<sup>94</sup> Cfr. Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973, p. 463.

## 2. La forma de gobierno republicano

El concepto de república aparece en la antigüedad, en donde fue conocido y utilizado. Aun cuando no se ha precisado con exactitud su verdadero significado, la doctrina y la ciencia constitucionales la han situado como el polo opuesto a la monarquía. Se cree que Esparta y Atenas constituyeron regímenes republicanos por las legislaciones que Licurgo y Solón, respectivamente, otorgaron a sendas ciudades, pero la verdad es que sólo a partir del siglo VI a. C. es cuando la república de corte aristocrático se instala en Roma, como consecuencia de la caída de la monarquía. Debe haber sido, desde esa época, cuando el régimen republicano se tomó como la antinomia de la monarquía, cuestión que hoy en día carece de relevancia. Sin embargo, fue Maquiavelo, quien de manera clara y concreta expuso la oposición entre ambos regímenes cuando al iniciar *El Príncipe* escribió: “Cuantos Estados, cuantas dominaciones ejercieron y ejercen todavía una autoridad soberana sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados”.<sup>95</sup>

La raíz etimológica de “república” significa “cosa pública” o, como dice Marco Tulio Cicerón, “cosa del pueblo”,<sup>96</sup> es decir, que este concepto está referido a las cosas de la ciudad; de la comunidad, que es la depositaria del interés social y general. La “cosa pública” es, pues, aquello que atañe a un interés general por encima de un interés particular; la *res publica* se opone así a la *res privata*.

Es a partir del constitucionalismo moderno cuando la connotación “república” entra de lleno a integrarse a las formas de gobierno<sup>97</sup> y, precisamente, la forma de gobierno republicano la incorporó el constitucionalismo en razón de su oposición a la forma de gobierno monárquico. Por lo consiguiente, si la forma de gobierno monárquico significaba que el titular del Poder Ejecutivo asumía el poder político a través de la herencia y su duración en el cargo era vitalicia, la forma de gobierno republicano resulta todo lo contrario, pues aquí el titular del Poder Ejecutivo recibe el poder político por la participación directa del pueblo, a través del sufragio, en tanto que la permanencia en el puesto no es vitalicia. Resumiendo: el titular del órgano del Poder Ejecutivo tiene una temporalidad al frente del cargo, y el origen de su poder no es hereditario sino electivo.

<sup>95</sup> Cfr. Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, Buenos Aires, Espasa-Calpe, Argentina, 1939, p. 11

<sup>96</sup> Cfr. Cicerón, Marco Tulio, *De la república*, trad. Julio Pimentel Álvarez, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1984, pp. 20 a 22 y 24.

<sup>97</sup> Utilizaré el término “formas de gobierno” en su sentido restringido, es decir, el que se refiere únicamente a los órganos que comprende el Poder Ejecutivo, y no en su sentido *lato*. Esto, con el propósito de adherirme a la doctrina clásica que cuando trata sobre las formas de gobierno lo hace en función de cómo se transmite la jefatura del Estado, lo que conlleva a considerar a la República como antítesis de la Monarquía. Cfr. una ampliación de este criterio en Ferrando Badía, Juan, *op cit.*, p. 586.

En concordancia con las ideas anteriores, un gobierno republicano se puede definir como aquel que se renueva periódicamente a través de la consulta popular y cuyo titular del Poder Ejecutivo asume funciones de representación y de gobernante. Ahora bien, la titularidad puede recaer en uno o varios individuos. En el primer caso se estaría hablando de un Poder Ejecutivo unipersonal, y en el segundo de uno pluripersonal, pero siempre que su permanencia en el cargo sea temporal y mediante consulta al pueblo. Como bien dice Duguit: los gobernantes republicanos son aquellos donde el titular único o los titulares en colectividad, no son hereditarios ni tienen un poder vitalicio, no importa que el gobierno sea confiado a un solo hombre o que sea ejercido por una colectividad; será republicano si no tiene origen hereditario.<sup>98</sup>

De ese modo y con el carácter electivo, el gobierno republicano ofrece la oportunidad de seleccionar a la persona idónea para el cargo, y con la intervención de los gobernados en esa selección el gobierno se vincula estrechamente con la democracia.

La Constitución de 1787 incorporó la forma republicana de gobierno en su sección 4 del artículo IV,<sup>99</sup> y su mérito consiste en haber sido la primera que expresamente declaró su adopción, de modo que cuando se piensa en el régimen republicano, no puede omitirse la idea que se tiene de esa forma de gobierno en los Estados Unidos.

Puede decirse que con las mismas notas que le ha impreso la ciencia política estadounidense al sistema republicano, son con las que ha hecho su entrada, como forma de gobierno modelo, al constitucionalismo de nuestro tiempo. No podía ser de otro modo puesto que el sistema republicano contribuyó a impulsar el avance del Estado demoliberal, posibilitó la aproximación de la democracia y enriqueció el sistema de la representación política.

A partir de entonces muchos países se declararon partidarios de la forma republicana de gobierno. Así lo hicieron la Alemania del Reich con su Constitución de Weimar de 1919 (artículo 1º); la Constitución de Prusia de 1920 (artículo 1º); la Constitución austriaca de 1920 (artículo 1º); la Constitución de Checoslovaquia de 1918 (artículo 2º); la Constitución de Finlandia de 1919 (artículo 1º); la Constitución de Grecia de 1927 (artículo 2º); la Constitución de Polonia de 1921 (artículos 1º y 2º); la Constitución Turca de 1924 (artículo 1º); la Constitución Italiana de 1947 (artículo 1º.); por citar algunos ejemplos.<sup>100</sup>

<sup>98</sup> Cfr. Duguit, Léon, *Tratado...*, t. II, p. 617. Antes había dicho "La monarchie est la forme de gouvernement dans laquelle il y a un chef d'État héréditaire, la république où il n'y a pas de Chef d'État, ou celle dans laquelle le chef de l'État n'est pas héréditaire" *Idem*, p. 607.

<sup>99</sup> La incorporación de la forma de gobierno republicano se hizo desde la redacción original, es decir, antes de las primeras enmiendas.

<sup>100</sup> Cfr. Mirkine-Guetzevich, B., *op. cit.*

De cualquier modo y aunque la misma carta norteamericana garantiza la forma republicana de gobierno, incluso, sin definirla,<sup>101</sup> lo cierto es que el término "republica" para efectos de la ciencia constitucional, debe entenderse como la negación hereditaria del poder político.

Por otra parte, no es una coincidencia que la mayoría de las naciones que adoptaron la forma de Estado federal se hayan inclinado por una forma de gobierno republicano, pues al parecer ambas formas integradas constitucionalmente han contribuido a garantizar, si no una longevidad estatal (como en el caso de los Estados Unidos), por lo menos una opción institucional más factible para la consecución de ciertas finalidades político-sociales de los gobernados.

De acuerdo con esto último es muy conveniente aclarar que la forma de gobierno republicano no es una característica privativa del Estado federal, ni mucho menos una derivación de él, es sólo que esta forma hace las veces de un añadido que acaba por complementar y perfeccionar al Estado federal.

Por lo que se refiere a la discusión sobre la dualidad monarquía-república, mi postura no es enlistar en este apartado una serie de bondades de una ni denunciar las maldades de la otra, porque esta clase de razonamientos conduciría a una controversia decimonónica que bien pudo tener importancia *in illo tempore*, pero no ahora.

Mi impresión es que, ante las variadas clasificaciones que los tratadistas han producido, tanto de las formas de Estado como de las formas de gobierno, lo único que se ha conseguido es confundir más a los interesados en estas cuestiones, de tal modo que, en ocasiones, se identifica indistintamente una forma de Estado con una forma de gobierno, y viceversa. Ciertamente es que algunas clasificaciones fueron producto de las circunstancias políticas y sociales de la época, y que otras han sido el resultado de serios análisis de los estudiosos del derecho, pero no lo es menos que a través de esos criterios se ha dejado entrever alguna vanidad académica individualista.

No le faltaba razón al antiguo profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Marsella, Félix Moreau, cuando expresaba que "les formes que prend l'État chez les divers peuples, aux différentes époques de leur histoire, sont extrêmement nombreuses. Elles se ramènent cependant à quelques types généraux; la classification peut être faite à différents points de vue".<sup>102</sup> En efecto, muy a pesar de que se da la existencia de tipos generales de clasificación es bastante común que surjan algunas subclasificaciones, por lo que, en definitiva, sostener la superioridad de una u otra dependerá de ciertos criterios de valor que también podrían estar a discusión.

101 Cfr. en parecidos términos, Lucas Verdú, Pablo, *op. cit.*, p. 229.

102 Cfr. Moreau, Félix, *op. cit.*, p. 24.

Qué mejor oportunidad que las palabras de Lucas Verdú para hacer eco a lo que aquí se ha expresado. Dice el profesor madrileño:

Ciertamente, hay muchos aspectos retóricos e inservibles en las consideraciones que se han hecho en torno a ambas formas políticas. Gratuitas afirmaciones sobre la superioridad de la monarquía, declaraciones inútiles acerca de la bondad de la república. Estas cosas no han hecho más que intensificar la superstición a favor de una y otra. Conviene, además, indicar que cada forma política: Estado unitario-Estado federal; monarquía-república; gobierno parlamentario-presidencialista-convencional; Estado demoliberal- autoritario-totalitario, ha tenido sus entusiastas exaltadores y sus apasionados detractores. Hasta la forma mixta, fruto de cavilaciones académicas, aunque con sostenida tradición, ha sido alabada y criticada.<sup>103</sup>

Debo decir que esta dicotomía de monarquía-república ha tenido atención, porque numerosos hechos históricos se ligaron con ambas formas de gobierno, y cada cuestión que deba plantearse en torno a ellas deberá tener respuesta bajo la consideración del contexto político que las rodea. Por lo tanto, es un error que la situación política y jurídica de un país sea juzgada a través de un criterio frío y de gabinete, el que no pocos politicólogos suelen practicar, olvidando que el derecho constitucional y la ciencia política nutren su contenido de los hechos sociales, como pueden ser las fuerzas de presión que constantemente emprenden su lucha hacia la conquista del poder político.

Cada nación puede conformar su forma política de gobierno, con base en las condiciones político-sociales en que se desenvuelve, en un momento determinado y de acuerdo con sus posibilidades reales. Hay que aceptar que ninguna ley, por muy maravillosa que ésta sea, ha sido capaz de definir auténticamente la organización política de un pueblo. No existe en el mundo una forma perfecta de gobierno, ni siquiera en una etapa histórica precisa, puesto que los factores que la condicionan siempre entran en una conceptualización temporo-espacial. Por ello, si la monarquía de la Gran Bretaña, por ejemplo, ha gozado de reconocido prestigio, es porque ha sabido combinar el tradicionalismo inglés y los factores reales de poder subordinados a la legalidad, y esto ha funcionado de tal modo que nadie osaría afirmar que esa nación es presa de un anacronismo jurídico y político. De la misma manera: no porque la república haya inspirado la confianza con su sistema en el mundo, puede decirse que no haya tenido tropiezos en la consecución hacia el modelo democrático que pretende.

Sin embargo, para la vida de los Estados Unidos, la forma de gobierno republicano ha propiciado una mejor racionalización del ejercicio del poder político, al mismo tiempo que ha dado la opción a la participación popular. Este

<sup>103</sup> Cfr. Lucas Verdú, Pablo, *Principios de ciencia política*, 2a ed., Madrid, Tecnos, 1979, t II, p. 108.

rejuego ha permitido que las fuerzas que fluctúan en la conformación del poder constituyan parte vital en la toma de decisiones de interés nacional.

La república estadounidense ha dado paso también a la democratización de opciones para la realización de proyectos personales de los gobernados, lo que motiva a que ellos piensen que sus opciones integran la opción global de su país, y no que los proyectos gubernamentales sean cosa aparte de los proyectos de los gobernados. Todo esto construido sobre bases firmes en las que interviene la racionalización de la libertad frente a la congruencia, también racional, de los proyectos y programas gubernamentales.

En suma, la forma de gobierno republicano manifestada a través de un sistema presidencial, fundamentalmente, ha servido de firme sostén al desenvolvimiento del Estado federal, ya que éste debe basar su fortaleza en la participación que deben tener las entidades federadas en las decisiones del poder central, y el sistema republicano de gobierno facilita los mecanismos de esa participación. Por tanto, existe una estrecha complementación entre una y otra.

### *3. La separación de poderes*

La libertad política se encuentra solamente en los estados moderados. Ahora bien, no siempre aparece en ellos, sino sólo cuando no se abusa del poder. Pero es una experiencia eterna, que todo hombre que tiene poder se siente inclinado a abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites. ¿Quién lo diría? La misma virtud necesita límites.

Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder.

Existen en cada Estado tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el Poder Ejecutivo de los que dependen del derecho civil.

En base al primero, el príncipe o el magistrado, hace leyes para cierto tiempo o para siempre y enmienda o deroga las existentes. En base al segundo, dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. En base al tercero, castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares. Se llama a éste Poder Judicial, y al otro, simplemente, Poder Ejecutivo del Estado.

Cuando el Poder Legislativo está unido al Poder Ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad porque se puede temer que el monarca o el Senado promulguen leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente.

Tampoco hay libertad si el Poder Judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo. Si va unido al Poder Legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al Poder Ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes,



el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares.<sup>104</sup>

En estos términos el barón de la Brède expuso en 1748 la ideas que contiene su teoría de la separación de poderes y, que más tarde, habrían de asegurarle para siempre un distinguido lugar en la historia de las ideas políticas, porque con ellas trató de garantizar la libertad política frente a los abusos del poder de los gobernantes, limitando sus acciones y sometiéndolos a la ley. Con acierto dice Gettell:

La preocupación fundamental de Montesquieu fue llegar a establecer una organización gubernamental que garantizara mejor la libertad política. Este ideal sólo se alcanza cuando se consigue una seguridad de protección frente a los caprichos de los individuos; e implica, ante todo, la sumisión a la ley, más que la subordinación al poder de una voluntad humana. Sólo es posible la libertad cuando se limitan los poderes gubernamentales. La mejor garantía de la libertad y la salvaguardia más conveniente frente a posibles tiranías políticas se encuentran, según Montesquieu, en una separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, tal como él se imaginaba que existían en Inglaterra. El ejercicio de cada poder debe correr a cargo de un órgano peculiar, mediante el establecimiento de un sistema de frenos y balanzas. La separación de los poderes legislativo y ejecutivo ofrece una importancia singular.<sup>105</sup>

Coincide en la historia el alumbramiento de la teoría de la separación de poderes con el estremecimiento que tambaleó las añejas estructuras del absolutismo monárquico. Tal es la razón por la que esta teoría pronto se difunde a todas las latitudes, al mismo tiempo que sirvió de arma para demoler los cimientos de la realeza. De esta forma y merced a sus postulados la teoría de la división de poderes se incorpora como pieza fundamental del Estado moderno.

Reyes Heróles así lo percibe, pues al abordar este tema, con suma claridad expresa:

La idea de Montesquieu complementada con el desenvolvimiento que la institución observó en Inglaterra, Francia y los Estados Unidos, llegó a convertirse cuando pudo precisarse materialmente, esto es, por su contenido, la naturaleza jurídica de los actos típicos correspondientes a cada poder, en elemento fundamental del Estado Moderno [...] Al tipificarse por sus caracteres jurídicos la naturaleza de los actos impugnables a cada poder, o sea el señalamiento material de acto legislativo, administrativo y jurisdiccional, la esfera de actuación de los respectivos poderes quedó delimitada con precisión casi exacta. Pudo entonces la División de

<sup>104</sup> Cfr. Montesquieu, "Lo spirito delle Legi", *Le Leggi della politica*, trad. Alberto Postigliola, Roma, Editori Riuniti, 1979, libro 110, caps. 4 y 6, pp 421-423.

<sup>105</sup> Cfr. Gettell, Raymond G., *Historia de las ideas políticas*, trad. Teodoro González García. 2a. ed., México, Editora Nacional, 1976, t. II, pp. 34 y 35.

Poderes cumplir el cometido a que estaba avocada en el correcto funcionamiento orgánico del Estado moderno: ser el sistema de "frenos y contrapesos", constituyendo en tal forma la tercera limitación estadual.<sup>106</sup>

No obstante ello, la teoría de la separación de poderes ha recibido diversas críticas. Una de ellas fue la del autor ginebrino de *El Emilio*, que en su parte que interesa se expresó en el sentido de que, tratar de dividir la soberanía en fuerza y en voluntad, y en Poder Legislativo y en Poder Ejecutivo, son juegos de manos de nuestros políticos a semejanza de un prestidigitador de feria.<sup>107</sup>

Otra, fue la que se esgrimió en las prestigiadas letras de don Antonio Goicoechea, quien a primera mitad de siglo escribía:

Menos disculpable es el error filosófico-político de Montesquieu al explicar su sistema de división de poderes con un alcance meramente mecánico. Para Montesquieu, la división no es más que un equilibrio de fuerzas, un sistema de contrapesos y de frenos; una limitación impuesta por la natural inclinación del hombre al abuso del poder.

Así se explica que haya en el desarrollo de la doctrina alguna frase de las que, comentando ese capítulo, llama Duguit sibilinas. Que Montesquieu no se daba suficiente cuenta de la importancia que en el mecanismo de la división de poderes debía alcanzar el Poder Judicial, lo demuestra el que califique la potestad jurisdiccional de *presque nulle*. Cuando se aplicó el principio divisionista a la constitución norteamericana, la potestad casi nula quedó convertida en árbitro supremo, engendrando lo que ha llamado con acierto Burgess la aristocracia de la toga.<sup>108</sup>

Hay otras críticas, como la de Loewenstein,<sup>109</sup> cuyo comentario me reservo por considerarla más inconsistente que las anteriores.

Pese a estas objeciones enderezadas contra la teoría de la separación de poderes, que desde luego no deben dejarse de tomar en consideración, mi punto de vista es que dicha teoría continúa tan actual como cuando en antaño se expuso. En efecto, por una parte es correcto admitir que el poder del Estado es uno solo (agregaría yo el término "indivisible"), pues el sentido o la intención volitiva de sus actos se resumen en una sola teleología, cualquiera que ésta sea, pero finalmente es también una: el perfeccionamiento y el bienestar de la sociedad. Lo que en realidad debe interpretarse en la teoría tantas veces mencionada no es un fraccionamiento del poder del Estado, sino una distribución de las funciones del poder para su mejor ejercicio. Además, ¿qué otra idea más

<sup>106</sup> Cfr. Reyes Heróles, Jesús, *Tendencias actuales del Estado*, Buenos Aires, Depalma, 1945, p. 18.

<sup>107</sup> Cfr. Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, trad. Miguel Ángel Gallo, México, Ediciones Quinto Sol, 1987, pp. 32-33.

<sup>108</sup> Cfr. Goicoechea, Antonio, *La crisis del constitucionalismo moderno*, Madrid, Editorial Voluntad, 1925, p. 88.

<sup>109</sup> El autor citado califica a la división de poderes de "una antigua teoría". Cfr. Loewenstein, Karl, *op. cit.*, pp. 54 y ss.

hermosa, expuesta por pensador alguno, puede pretender garantizar la libertad humana que distribuir el ejercicio del poder político?

Por otra parte —y me refiero al comentario de Goicoechea—, tómesese en cuenta que no es que Montesquieu no concibiera la importancia del Poder Judicial en el desarrollo de su teoría (*presque nulle*), lo que sucedió es que el ilustre pensador concentró su atención en el Legislativo y en el Ejecutivo, merced a las circunstancias históricas del momento, lo que no implica, necesariamente, el desdén al Poder Judicial. La afirmación de un hecho no significa necesariamente la negación de otro.<sup>110</sup>

Existe otro aspecto que también, a manera de crítica, se ha hecho a la división de poderes, y aunque ésta se refiere únicamente a conceptos de nomenclatura, me parece conveniente emitir una opinión. Pues bien, por lo que se refiere a la denominación de la teoría se han manejado diversas acepciones, aunque las más comunes han sido la de “división de poderes” y la de “separación de poderes”. Kelsen afirma que debe emplearse el término “distribución de poderes”;<sup>111</sup> Carré de Malberg desea que se utilice la “separación de funciones”;<sup>112</sup> en tanto que Carl Schmitt quiere que se llame “distinción de poderes”.<sup>113</sup> Luego, otros más, han hablado de “interdependencia”; “coordinación”; “reparto” y hasta de “independencia” de poderes.<sup>114</sup>

A reserva de que considero este tipo de discusiones u opiniones como un entretenimiento de veraneo académico, cuyos resultados no conducen a nada, inevitablemente debo a ellas sumar la mía. Así, pues, considerando que la interpretación de la teoría en cuestión debe recaer en su sentido fundamental, como es la función del poder, y a ésta el modo o el procedimiento de su ejecución y no considerar solamente al calificativo “poder”, opino que lo más conveniente para llamar a esta teoría, sería el término de “distribución de funciones en el ejercicio del poder”.

Pero reconociendo que mi bautizo a tan respetable teoría resulta demasiado “longitudinal”, y a fuer de la displicencia que tengo por los términos de lenguaje prolongados, temo que tendré que optar por cualesquiera de las anteriores. No es esto extraño, pues si algunas expresiones han tenido casi la aceptación general en el lenguaje jurídico, tales como las de “división de poderes” y “separación de poderes”, no es más que por comodidad y semántica del idioma,

<sup>110</sup> El pensamiento de Montesquieu transcrito al inicio del numeral es bastante elocuente.

<sup>111</sup> Cfr. Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, cit. p. 286.

<sup>112</sup> Cfr. Carré de Malberg, Roger, *Teoría general del Estado*, trad. José Lión Depetre, México, FCE, 1948, pp. 74 y ss.

<sup>113</sup> Cfr. Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, vers. esp. Francisco Ayala, Madrid, Alianza Editorial, 1982, p. 188.

<sup>114</sup> Cfr. Quintero, César, “El principio de la separación de los poderes y su valor actual en Iberoamérica”, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1987, t. II, p. 750.

además de que el término “poder” resulta más retentivo y fácil de manejar. Valencia Carmona acude a redondear esta idea:

Lo que pasa es que cuando hablamos de poderes en realidad nos referimos a órganos del Estado. El ejecutivo, el legislativo y el judicial son los órganos principales que desempeñan las funciones del Estado. ¿Por qué, entonces, no se utiliza la palabra “órganos” y nos olvidamos del vocablo “poderes”? Razones de carácter práctico motivan que sigamos empleando el vocablo tradicional.<sup>115</sup>

Ante los embates y puntos controvertidos que se han suscitado en torno a esta teoría, con singular acierto el maestro Fix-Zamudio ha sostenido que la formulación clásica de la división tripartita se contempló como un verdadero ideal por los redactores de las Constituciones que tomaron como modelo la de los Estados Unidos y las francesas de los periodos revolucionarios, no sin antes reconocer que dicha división probablemente nunca se aplicó de manera estricta. Agrega que en la actualidad la división está siendo objeto de severo cuestionamiento, lo que no significa que se pueda estimar como totalmente superada, en virtud de que aún subsiste en el Estado moderno, con ciertas modalidades, el espíritu de las tres funciones clásicas señaladas.

Lo que ha decaído en la actualidad —concluye con agudeza el ilustre jurisconsulto— es la fórmula a la cual se atribuyeron facultades mágicas con el simple hecho de incorporarse al texto de las constituciones clásicas, sin que hubiese desaparecido la necesidad que pretendió satisfacer dicho principio, de evitar la concentración del poder en una persona o corporación.<sup>116</sup>

Finalmente, y con respecto a esta misma temática, Manuel García-Pelayo nos dice lo siguiente:

Bajo estos supuestos, se puede llegar a la conclusión de que el sistema clásico de la división de poderes ha pasado a construir un subsistema dentro de un sistema más amplio, lo que no sólo significa la relativización de su importancia desde el punto de vista de la teoría de la política y del Estado, sino que significa también cambios sustanciales en su estructura interna, debidos precisamente a la relación de sus términos con otros componentes del sistema general.

Luego continúa diciendo:

Pero nada de esto quiere decir que el mantenimiento y la funcionalidad jurídico-política de la división clásica de poderes carezcan de sentido, sino que simplemente han modificado su sentido. En efecto, tiene todavía la función de asegurar

<sup>115</sup> Cfr. Valencia Carmona, Salvador, *Manual de derecho constitucional general y comparado*, Xalapa-México, Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, 1976, p. 46

<sup>116</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución Mexicana”, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1987, t. II, pp. 621-622.

la unidad y la estabilidad del Estado democrático [...] Tiene la función de contribuir a la racionalidad del Estado democrático introduciendo factores de diferenciación y articulación en el ejercicio del poder político por las fuerzas sociales y de obligar a los grupos políticamente dominantes a adaptar el contenido de su voluntad a un sistema de formas y de competencias, objetivando, así, el ejercicio del poder.<sup>117</sup>

Los Estados Unidos tomaron la separación de poderes de la interpretación que Montesquieu hizo de la división de poderes inglesa. Ésta fue la razón por la que mucho tiempo se culpó a Montesquieu de haber hecho una mala interpretación del sistema inglés, pues en las islas británicas no existía una verdadera división de poderes, sino una supremacía del Parlamento. Por tanto, la división de poderes no podía darse ni siquiera entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo.

Recuérdese que la titularidad del Poder Ejecutivo recaía en el monarca inglés, pero en el tránsito del siglo XVIII al XIX, los asuntos y las funciones administrativas se depositaron en un primer ministro, que era nombrado por el mismo Parlamento y sujeto a él. Ahora bien, a principios del siglo XVIII el régimen monárquico en Francia acusaba acaso rasgos muy propios que lo hacían diferente a otros regímenes, incluso del mismo régimen británico. Entonces, lo que Montesquieu en realidad hizo no fue más que interpretar lo que estaba sucediendo en Inglaterra.

Tampoco resulta cierto que la división de poderes haya sido creación de los constituyentes de los Estados Unidos, pues lo que este pueblo hizo fue interpretarla e imprimirle utilidad práctica con un sello propio, y que como soporte coadyuvara al desenvolvimiento de su sistema federal.

Pero la teoría de la separación de poderes no surge como producto del azar, pues muchos de los principios políticos que hoy reinan en el pensamiento de la humanidad fueron formulados por los pensadores clásicos de la antigüedad. Es en las ideas de Platón donde podemos encontrar el antecedente más remoto de esta teoría, quien en su obra *Las leyes* expuso su concepción de la forma mixta de gobierno, cuya esencia es la combinación de principios políticos opuestos.<sup>118</sup>

Este pensamiento de concatenar políticas divergentes se complementa con las ideas de Aristóteles, quien, al hablar de las partes del Estado, recomendaba la forma mixta de gobierno y la necesidad de que existiera una clase que actuara como moderadora. Sostenía el estagirita que la rama legisladora, los funcionarios administrativos y los tribunales eran los tres elementos principales del Estado.<sup>119</sup>

<sup>117</sup> Cfr. García-Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1977, pp. 60-61

<sup>118</sup> Cfr. Platón, *Las leyes*, trad. José Manuel P. y Manuel Fernández Galiana, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1960, p. 110

<sup>119</sup> Cfr. Aristóteles, *La política*, trad. Patricio de Azcárate, 9a ed., Madrid, Espasa Calpe, 1962, pp. 191 y ss.

Pero son Locke y Montesquieu quienes formulan en definitiva la teoría de la separación de poderes. Aquél como predecesor y éste como impulsor de la doctrina. Ningún pensador tuvo tanto impacto como Locke, pues en el campo de la filosofía su *Ensayo sobre el entendimiento humano* sentó las bases de la corriente empirista; en la religión, su *Tratado del cristianismo racional* fue el evangelio de los libres pensadores de su tiempo. Su libro *Educación de los niños* inspiró, en el campo de la pedagogía, a Rousseau para realizar *El Emilio* y en política, sus ideas influyeron notablemente en las de Charles Louis de Sécondat.

Al formular su teoría, Montesquieu establece una armonía entre las funciones del poder; preconiza una serie de atribuciones del poder a diferentes órganos y no existe —para expresarlo con palabras del profesor Jean Touchard—, una teoría jurídica de la separación de poderes, sino una concepción político-social del equilibrio de poderes.<sup>120</sup>

El principio de la separación de poderes no sostiene la igualdad de los órganos detentadores del poder, sino el predominio del Poder Legislativo, ya que en él encarnaba la representación política y por lo mismo era depositario de la soberanía. Como la atribución de la soberanía era considerada como la de hacer leyes,<sup>121</sup> resultaba que el soberano era el Parlamento. De ello se desprende que la teoría de Montesquieu tenía la idea de fortalecer el Poder Legislativo en contrapeso del monarca; o sea, llevaba implícita la intención de la limitación del poder con otro poder.

Pronto la división de poderes adquirió singular popularidad. Ha sido fuente inspiradora de principios jurídico-políticos que han marcado el rumbo de la historia de la humanidad, desde la Constitución norteamericana de 1787 hasta aquellos que dieron pauta a la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.<sup>122</sup>

Aun con las críticas que se han mencionado, el hecho de que muchos textos constitucionales hayan incorporado el espíritu de su contenido, demuestra que por su plasticidad es posible considerarla como una colaboración entre los di-

<sup>120</sup> Cfr. Touchard, Jean, *Historia de las ideas políticas*, trad. J. Pradera, 5a. ed., Madrid, Tecnos, 1987, p. 311.

<sup>121</sup> Locke decía que “en todos los casos en que el gobierno subsistiere, el legislativo será el supremo poder. Porque quien a otro pudiere dar leyes le será obligadamente superior, y puesto que el legislativo sólo es tal por el derecho que le asiste de hacer leyes para todas las partes y todos los miembros de la sociedad, prescribiendo normas para sus acciones, y otorgando poder de ejecución si tales normas fueren transgredidas, fuerza será que el legislativo sea supremo, y todos los demás poderes en cualesquiera miembros o partes de la sociedad, de él derivados y subordinados suyos”

<sup>122</sup> Cfr. En términos semejantes Fix-Zamudio, Héctor, “Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917”. *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, enero-agosto de 1967, núms. 58-59, pp. 64 y ss

versos órganos del poder público, además de un instrumento para asegurar la libertad en cuanto a los controles recíprocos que plantea.

Lo que sí es correcto atribuirle a los Estados Unidos es el sistema de equilibrio en los poderes, o como se ha dado en llamar: los frenos y contrapesos (*checks and balances*). Ahora bien, a mi juicio, los verdaderos frenos y contrapesos no son los que operan entre los poderes del gobierno central. Creo que los auténticos *checks and balances*, tal y como se deben entender, son más bien los que se establecen entre el poder del gobierno central y el poder de los estados miembros. Me explicaré: ha sido criterio tradicional interpretar la teoría de la separación de poderes de Montesquieu, como un sistema de división del poder en el que operan una serie de frenos y contrapesos (para usar la expresión ya consabida) entre los órganos que se encargan de las funciones en el ejercicio del poder. Esto es parcialmente cierto. La idea de Montesquieu no fue la de dividir el poder del Estado, sino evitar la concentración de diversas funciones en el ejercicio del poder en una sola persona, a fin de garantizar la libertad política. Para Locke y Montesquieu no puede existir la libertad si frente a ella no existe un poder de mando controlado.

Si tomamos en cuenta que la mayor amenaza para la libertad radica en el imperio de la facultad de mando del poder del Estado, lógico es que, entre más dividido y distribuido se encuentre ese imperio, mayor seguridad habrá para la libertad. Así que, bajo esta óptica, es como debe entenderse la separación de las funciones en el ejercicio del poder político, de lo contrario la concepción de la teoría únicamente se circunscribe a una simple técnica administrativa de la función del órgano. Yo creo que lo que verdaderamente le interesaba a Montesquieu era, más que una separación de poderes, evitar la concentración de varios poderes en una sola persona, pues la confusión de ellos anularía la libertad. Tan cierto es esto que en el mismo libro decimoprimer *Del espíritu de las leyes*, en el capítulo VI, expresaba: "Si no hubiera monarca y se confiara el Poder Ejecutivo a cierto número de personas del cuerpo legislativo, la libertad no existiría, pues los dos poderes estarían unidos, ya que las mismas personas participarían en uno y otro".<sup>123</sup> Claro que al proponer que los poderes no se concentraran en unas solas manos y se distribuyeran las funciones de su ejercicio, de hecho, estaba separándolas.

Más que separar las funciones del poder, Montesquieu proponía distribuir las, pero coordinadas entre sí, es decir, dispuestas de tal manera que hubiese colaboración entre ellas. Por eso, decía: "Pero si en un Estado libre el Poder Legislativo no debe tener derecho a frenar al Poder Ejecutivo, tiene, sin embargo,

<sup>123</sup> Vid. Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, trads. Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 111 y 112.

el derecho y debe tener la facultad de examinar cómo son cumplidas las leyes que ha promulgado”<sup>124</sup>

En mi opinión, lo verdaderamente fundamental de la teoría de la diversificación de poderes radica en un principio importantísimo y trascendente que, incluso, pasó inadvertido aun para el propio Montesquieu: la introducción en su teoría del principio de la legalidad de las instituciones.

Con todas sus imperfecciones y sus críticas lo más trascendente es que, a través de ella, se ha filtrado en los textos constitucionales la doctrina del principio de la legalidad, que no es más que la sumisión incondicional de las funciones de los órganos de poder a los estrictos cánones de la norma jurídica.

La limitación al poder que instituye el barón de la Brède para someterlo a un control no puede ser otra cosa que la sujeción de quienes lo detentan a la norma jurídica establecida. A esto se le llama legalidad. Es verdad que al distribuir las funciones del poder entre distintos órganos se obtiene su fragmentación, lo que de alguna manera es ya un control.

Pero nada se puede hacer si los órganos que controlan el poder (o su porción de poder —que no deja de ser poder—) no están sometidos a la norma, y sus actos la violan a cada momento, pues el fenómeno del poder, en toda su complejidad, tiende a subyugar casi siempre a quienes lo ejercen. Por eso considero que la auténtica esencia de la teoría de la separación de poderes conlleva implícito el principio de la legalidad y esto, más que cualquier otro valor, es lo que hace de dicha teoría un sistema tan actual y tan necesario para todos los regímenes políticos que pretendan o aspiren a vivir en un Estado de derecho.

Cuando Montesquieu habla de la libertad política, no hace otra cosa más que sostener que la existencia de ésta sólo puede ser posible cuando el poder del Estado está controlado, y ese control debe darse mediante la separación de sus funciones atribuidas a diferentes órganos debidamente normados, lo que se traduce como la imposibilidad legal de que esos órganos realicen funciones más allá de lo que les está señalado por la norma. Este hecho, de que las funciones de los órganos se ciñan estrictamente a las normas que los regulan, constituye la manifestación más clara de lo que es el principio de legalidad.

Bobbio, quien ha estudiado a fondo estas cuestiones, dice lo siguiente:

El rey debe estar sometido a la ley en virtud del principio de legalidad porque es la ley que hace al rey el detentador del poder legítimo [...] La antigua idea de que el gobierno de las leyes es mejor que el gobierno de los hombres ha encontrado su plena validez en la teoría y en la práctica del constitucionalismo en el que se han inspirado y en el que se rigen los regímenes democráticos. El estado de derecho que de ello ha derivado es, en su expresión más simple, la forma institu-



cional asumida por el gobierno de las leyes (*rule of law*) contrapuesto al gobierno de los hombres.<sup>125</sup>

De este modo considero que la división de poderes tiene una connotación más profunda que los simples juegos de contrapesos y la diferenciación de funciones de los órganos depositarios del poder político.

Creo, por las razones anteriores, que los Estados Unidos interpretaron la separación de poderes en el sentido de no concentrar éstos en una sola persona o corporación, pues de no ser así no hubiera podido lograrse la existencia de la libertad que con tanto ardor estaban defendiendo frente al poder político. Fue por eso y no por otra cosa que su Constitución introdujo la iniciativa legislativa del presidente, así como la institución del veto, a fin de controlar las acciones del Congreso, luego dividió a éste en dos Cámaras, dispuso que el presidente y el Poder Judicial estuvieran sujetos a la legalidad, instituyó la aprobación de nombramientos de funcionarios por parte del Senado y permitió que los actos del Poder Ejecutivo estuviesen sujetos al control judicial de las leyes. De esta manera se lograba, además de una estrecha colaboración, un control interpoderes de los diversos órganos. Sin embargo, estos no son propiamente *checks and balances*, sino solamente puntos de contacto y de referencia en los que se hacen coincidir las funciones de dos o más órganos de poder, con el propósito de conseguir una efectiva colaboración entre ellos. Que con estos puntos de incidencia, en la práctica (y esto es discutible también), se haya logrado un equilibrio más o menos racional entre las funciones de los diversos órganos de poder político, es otra cosa. Mas la intención de los constituyentes de 1787 fue la de diversificar las funciones de los órganos de poder, para garantizar la existencia de la libertad del gobernado frente al poder del Estado.

Fue así como los Estados Unidos, al elaborar su Constitución, no pretendían otra cosa más que garantizar la libertad política y económica, principalmente, por lo cual interpretaron la separación de poderes con un significado más amplio, pues no sólo pensaron en los poderes del gobierno central de un Estado, sino en éstos y en los poderes de diversa índole, como fueron los económicos, culturales, religiosos, etcétera, que se manifestaban en los estados. Por eso cuando en ese país se hablaba de una separación de funciones del poder político, no solamente se referían a la división de poderes de Montesquieu, es decir, sobre el Poder Legislativo, el ejecutivo y el judicial, sino también a la separación que debe haber entre los poderes del gobierno central y los poderes de los estados-miembros, separación que conlleva a la naturaleza propia y a la esencia del Estado federal.

<sup>125</sup> Cfr. Bobbio, Norberto v Bovero, Michelangelo, *Origen y fundamentos del poder político*, trad. José Fernández Santillán, México, Grijalbo, 1991, pp. 32-33.

En conclusión, puede decirse que fueron los Estados Unidos los que por primera vez diseñaron los *checks and balances* entre el ejercicio del poder central y las funciones de los poderes locales. A mi modo de ver aquí radica el verdadero sistema de equilibrio de poderes en el sistema federal. Recuérdese<sup>126</sup> que el sistema federal no es más que la coexistencia de dos órdenes jurídicos de distinto rango en un ámbito espacial de validez determinado. Entonces, ¿en dónde más se justificaría el equilibrio de poderes en un Estado federal? Pues en la adecuada armonía en que deben coexistir estas dos clases de poderes, de tal manera que no se confundan las normas que rigen a uno y a otros. Antes bien, se requiere no sólo evitar la invasión de la competencia de normas de un régimen a otro, sino lograr una estrecha colaboración y una efectiva complementación entre ambos para que el sistema federal pueda considerarse como tal. En una palabra: la competencia presupone siempre la existencia de ciertas normas en un determinado ámbito; a su vez, las normas jurídicas determinan el ámbito existencial de competencia.

Con base en estos postulados no resulta extraño que los Estados Unidos se dieran a la tarea de establecer una distribución del ordenamiento jurídico que, a manera de equilibrio, asegurara la existencia política y jurídica de los estados favoreciéndolos frente al poder central. Madison así lo entendió, pues hizo decir a *El Federalista* que

los poderes delegados al gobierno federal por la Constitución propuesta son pocos y definidos. Los que han de quedar en manos de los gobiernos de los estados son numerosos e indefinidos. Los primeros se emplearán principalmente con relación a objetos externos, como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio extranjero; y es con este último con el que el poder tributario se relacionará principalmente. Los poderes reservados a los estados se extenderán a todos los objetos que en el curso normal de las cosas interesan a las vidas, libertades y propiedades del pueblo, y al orden interno, al progreso y a la prosperidad de los estados.<sup>127</sup>

No necesitó transcurrir mucho tiempo, desde 1787, para que se pusiera en duda la coexistencia equilibrada de estos dos poderes, pues la amenaza de que el gobierno federal fuese más poderoso que los gobiernos estatales se veía venir en el futuro.

En efecto, lo que sucede es que la estructura del sistema federalista norteamericano a base de gobiernos duales no ha tenido, en definitiva, ningún fundamento constitucional suficiente desde aquella fecha. Las interrogantes que a este respecto se pueden hacer se resumen en saber cuánta autoridad debieron retener las entidades-miembros y cuánta debió dársele al gobierno central, además de

<sup>126</sup> *Vid. supra*, p 37.

<sup>127</sup> *Vid* Hamilton, Madison y Jay, *op. cit.*, p 198.

saber cómo coordinarían sus actividades operativamente estos órdenes jurídicos. Tan ausente se mostró ese fundamento que, precisamente, los artículos escritos en *El Federalista* estuvieron dirigidos a justificar la coexistencia de ambos órdenes jurídicos.

Y es que la coexistencia de un derecho federal o central y de derechos de las entidades federativas, así como de sus respectivos tribunales, plantean un problema bastante delicado: el de la aplicación del derecho federal por los tribunales de los estados o del derecho de los estados por los tribunales federales, o por tribunales de otro estado.<sup>128</sup>

No obstante, el sistema político-jurídico de los estados Unidos está determinado sobre una idea básica. Las entidades federativas deberán conservar su autonomía en tanto que los poderes federales no pueden actuar más que en aquellos casos en que la Constitución les confiere competencia. Aun así, lo que sí está muy claro es que con el correr del tiempo, los poderes centrales se han fortalecido considerablemente merced a las exigencias de la época moderna, lo que demuestra que Madison no pudo acertar en su previsión, pues su tesis no llegó a evitar lo que en el futuro resultaba, por propia dialéctica, inevitable: la superposición del poder central sobre los poderes locales.<sup>129</sup>

El gobierno federal tiene hoy en día bajo su mando todos los poderes necesarios, sobre todo en materia económica y de política exterior, materias cuya cobertura incluye la preocupación fundamental de todos los países del mundo.

Cierto es que, aun cuando la estructura jurídica de las entidades federadas no resulta más que una trasposición de la del poder central, no lo es menos que con la existencia de sus Constituciones, así como las normas propias del *common law*, las entidades federacionales en ocasiones se imponen con su brío y su fuerza frente al poder central, al menos en aspectos casuísticos.

Quizá lo que ha posibilitado la coexistencia de los poderes central y locales, es decir, el equilibrio de esos dos órdenes jurídicos, ha sido el papel que ha jugado la Corte Suprema de aquel país en los últimos tiempos, pues este órgano ejerce vasta influencia en la vida de los Estados Unidos, sobre todo por el control de la constitucionalidad de las leyes. Tanta ha sido la influencia que ha ejercido la judicatura federal, que en las primeras etapas de la posguerra algunos tratadistas se refirieron a un gobierno de los jueces.<sup>130</sup>

<sup>128</sup> Cfr. Tunc, André y Suzanne, *El derecho de los Estados Unidos de América*, trad. de Javier Elola, México, Imprenta Universitaria, 1957, pp. 111 y 112.

<sup>129</sup> Cfr. Brownstein, Alan, "Pensamientos sobre el papel del federalismo en el derecho constitucional de los Estados Unidos", *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1990, t. I p. 264.

<sup>130</sup> Cfr. Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, trad. Héctor Fix-Zamudio, México, FCE, 1975, p. 97.

De cualquier modo, los dos órdenes jurídicos aún siguen allí, y no obstante que la supremacía de la Corte ha fortalecido con sus fallos al poder central, hasta el momento no se ha roto el equilibrio porque los Estados Unidos han sabido utilizar convenientemente las facultades de la propia Corte, y, esto, de alguna manera, puede ser la causa del éxito en la coexistencia de ambas jurisdicciones.

Con todo ello, la distribución de funciones en el ejercicio del poder nació constitucionalmente junto al Estado federal en la nación estadounidense, y si consideramos que la esencia de esta forma de Estado supone la coexistencia entre los órdenes jurídicos establecidos para su operación, resulta, entonces, que esa coexistencia encuentra su soporte precisamente en la delimitación de funciones que se haga de los mismos.

#### 4. *El sistema presidencial*

Llámase de este modo a la estructura de un gobierno a cuya cabeza y como titular del Poder Ejecutivo se encuentra un individuo que las Constituciones modernas denominan "presidente".

Con frecuencia se conceptúa al sistema presidencial como una forma de gobierno.<sup>131</sup> Tradicional costumbre que se origina en la clasificación que la mayoría de los autores hace de las formas de gobierno, pero que atiende más a la persona del titular, que a la manera en que se distribuyen los órganos con las funciones del ejercicio del poder.<sup>132</sup> Lo anterior trae como consecuencia que usualmente se identifique a la forma de gobierno con el propio titular del Poder Ejecutivo, situación que es aceptada tácitamente en la doctrina.

Pero la confusión se presenta porque en la teoría constitucional suele asociarse al régimen presidencial con la forma de gobierno republicano, tal como se da en los Estados Unidos, sólo que, a veces, en la legislación, no siempre sucede de ese modo. Por ejemplo, las instituciones políticas actuales de Francia se rigen por la Constitución vigente de 1958, que dio origen a lo que es conocido como la V República, y que fue desde sus inicios marcada por su doble sujeción al régimen parlamentario y al presidencial. Se presenta como un régimen parlamentario aunque racionalizado, con un Poder Ejecutivo fuerte de tipo dualista, pero descarta a la vez el régimen presidencial y el régimen de asam-

<sup>131</sup> Cfr. Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Derecho constitucional*, trad Pablo Lucas Verdú, Madrid, Tecnos, 1965, pp. 240 y ss.; *idem*, Introducción. — *cit.*, p. 90 y ss., y Vergotini, Giuseppe de, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 1981, pp. 303 y ss. 444 y ss.

<sup>132</sup> Cfr. el excelente estudio que desde este enfoque hace Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, trad José F. Fernández Santillán, México, FCE, 1987, pp. 9 y ss.

blea. Su ubicación es más bien como un sistema híbrido e intermedio, susceptible de evolucionar según la práctica política.<sup>133</sup>

Las características bajo la V República del Poder Ejecutivo francés reside en su bicefalismo, ya que junto al jefe de Estado se encuentra el primer ministro y su gobierno, y aun cuando no gozan de una situación tan privilegiada como la del presidente, su papel no deja de ser indispensable para un buen funcionamiento del régimen que puede convertirse en primordial en caso de cohabitación.

Aunque el presidente nombra al primer ministro (artículo 8º) y puede, previa consulta con el primer ministro y los presidentes de las asambleas, pronunciar la disolución de la Asamblea Nacional (artículo 12), desde 1958 Francia ha conocido una excepcional estabilidad gubernamental, pues el régimen instaurado de tipo mixto ha sorteado con éxito todos los embates que hubiesen podido poner en peligro esa estabilidad. Dura el presidente en su mandato siete años (artículo 6º).

El Gabinete Directorial de Suiza constituye un caso único en las democracias occidentales, pues aunque se ha calificado a esa nación como una República federal, ninguno de los 123 artículos que contiene la Constitución hace mención a la forma republicana de gobierno; ni siquiera aparece citado el término "república". La Constitución Federal de la Confederación Suiza data desde 1848, año en que se creó la Constitución Federal de la Confederación Helvética y cuyos principios aún continúan vigentes. Con motivo de algunas revisiones a los textos constitucionales surgió una favorable a las ideas federalistas y en 1874 se conformó la Constitución de 29 de mayo de ese año, que hoy rige la Confederación Suiza.

El Consejo Federal es el órgano de la autoridad directorial y ejecutiva. La autoridad es ejercida a través del Consejo, que se compone de siete miembros (artículo 95), nombrados por cuatro años (artículo 96) por los consejos reunidos y escogidos entre todos los ciudadanos suizos elegibles para el Consejo Nacional (Cámara de Diputados).<sup>134</sup> El Consejo Federal lo preside el presidente de la Confederación junto con un vicepresidente (artículo 98) y duran en su encargo un año, en forma rotatoria. Tiene la reputación de ser el gobierno más estable del mundo puesto que sus miembros, en promedio, permanecen unos diez años en sus cargos.<sup>135</sup>

Luego de que el 1º de octubre de 1949 nació la República Popular China, ha recorrido un trayecto por más de treinta años ininterrumpidos, con un presi-

<sup>133</sup> Cfr. al respecto del régimen político francés a Burdeau, Georges, *Droit constitutionnel et institutions Politiques*, ed. cit., pp. 487 y ss.

<sup>134</sup> El Consejo Nacional, junto con el Consejo de Estados, integran la Asamblea Federal, que es el órgano legislativo.

<sup>135</sup> Cfr. Sigg, Oswald, *Les institutions politiques en Suisse*, trad. Jean-Claude Paillard, Bern-Zurich, Fraguère, Fribourg, 1983, p. 41.

dente y un vicepresidente que son elegidos por la Asamblea Popular Nacional, y con un mandato cuya duración es de cinco años, tanto para el presidente como para el vicepresidente, quienes no podrán cumplir más de dos periodos consecutivos en funciones.<sup>136</sup>

El principio federalista es el resultado de la evolución histórica de Alemania, país en el que el sistema federal ha permitido el desarrollo de las peculiaridades regionales, creando un marco para el contraste cultural y el debate político circunstanciados.<sup>137</sup> Es Alemania una república federal regida por una ley fundamental, promulgada por el Consejo Parlamentario el 23 de mayo de 1949.

En ella se establece que el presidente federal es elegido sin debate por la Asamblea Federal (artículo 54 de la Ley) durando cinco años en el mandato, admitiendo reelección inmediata una sola vez e inmediatamente después del primer mandato. La Asamblea Federal es un órgano constitucional compuesto por los miembros del *Bundestag*<sup>138</sup> alemán y un número igual de delegados designados por los parlamentos de los *Länder*.<sup>139</sup> Únicamente se reúne para efectos de la elección presidencial.

La ley fundamental de la República Federal de Alemania también prevé la creación del gobierno federal (artículo 62), integrado por el canciller federal y los ministros federales. El canciller federal es elegido sin debate por el *Bundestag*. Mientras el presidente federal representa a la República federal en el plano del derecho internacional, el gobierno federal es el órgano supremo del Poder Ejecutivo de la Federación, y como tal desempeña un papel decisivo en la dirección de la política del Estado. El canciller federal siempre es propuesto por el presidente federal para su elección ante el *Bundestag*.

Israel es un Estado cuya estructura política se organiza en torno a una República parlamentaria, compuesta de un poder legislativo (la *knéset*), un Poder Ejecutivo (el gobierno) y el Poder Judicial, con su sistema de tribunales. Su régimen político está basado en el principio de la división de poderes así como con las características propias del mencionado principio. El gobierno depende del voto de confianza de la *Knéset*, y la plena independencia del Poder Judicial está garantizada por la ley. El presidente (*Nasi*) todavía mantiene el antiguo título del jefe del *Sanhedrin*, el ente judicial y legislativo supremo del pueblo judío en la tierra de Israel en los tiempos antiguos.<sup>140</sup> El presidente es elegido

<sup>136</sup> Cfr. Colección China, *Política*, trad. de la ed. Beijing, China, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1985, p. 27. La Asamblea Popular Nacional es el Poder Legislativo.

<sup>137</sup> Cfr. Alemania, *Constitución y ordenamiento jurídico*, trad. y edit. por el Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal Alemán, Bonn, 1991, p. 11.

<sup>138</sup> Cámara baja; es a lo que se le llama usualmente el Parlamento federal. También existe el *Bundesrat*, que es la Cámara alta integrada como Consejo Federal.

<sup>139</sup> Estados federados.

<sup>140</sup> Cfr. *Hechos de Israel. El Estado*, trad. y edit. por el Centro de Información de Israel, Jerusalén, 1991, p. 6.

cada cinco años por simple mayoría de los miembros de la *Knéset* y puede ejercer dos periodos consecutivos. Es la cabeza del Estado y su cargo simboliza la unidad del mismo.

En la República parlamentaria italiana, el presidente de la República no sólo se distingue de la monarquía o del régimen monárquico por ser electivo su cargo, sino porque es un órgano representativo del pueblo.<sup>141</sup> En Italia, el presidente de la República representa la unidad nacional (artículo 87) y su elección corre a cargo del Parlamento (artículo 83), durando en el período constitucional siete años, pero la elección se hace mediante escrutinio secreto y por mayoría calificada. También en la Constitución italiana se regula el gobierno, que está compuesto por el presidente del Consejo y por los ministros que constituyen conjuntamente el Consejo de ministros (artículo 92).

Como puede observarse, no siempre el funcionamiento de las estructuras complementarias entre la forma de gobierno republicano y el sistema presidencial se sujetan al patrón norteamericano, ya que cada país le imprime sus propias variantes tratando de conjugar la forma de gobierno con el sistema o viceversa, de modo que ambos respondan a sus exigencias. De esto se desprende que los textos constitucionales resultan siempre distintos en sus previsiones, porque una cosa es lo que se escribe en la Constitución y otra es la que sucede en la realidad, fenómeno éste que en la doctrina hizo expresar a Lassalle: "De nada sirve lo que se escriba en una hoja de papel [se refería a las Constituciones], si no se ajusta a la realidad, a los factores reales y efectivos de poder".<sup>142</sup>

Casos como los de Francia e Israel, incluso Italia, con su parlamentarismo democrático, resultan complicados para una esquematización de formas políticas definidas por las que tanta propensión demuestran los politicólogos, pero en las que hasta hoy no se han podido estructurar tipos perfectamente integrados y completos, por la complejidad con que siempre se han manifestado los fenómenos políticos.

Pero el hibridismo de Francia, el magicismo de Suiza y el simbolismo de Israel, persisten con estabilidad constitucional junto a prototipos que, ceñidos a fórmulas originales, no han podido conseguir la consolidación política plena que su estructura gubernamental hubiese podido asegurar (como serían la mayoría de los países latinoamericanos), lo que demuestra que una organización estructural de gobierno no puede operar eficazmente si no se ajusta a la realidad, so pena de que ésta acabe por rebasarla.

Admitase también que aun el binomio clásico de la forma de gobierno republicano con el sistema presidencial, estructurado y moldeado para los Estados

<sup>141</sup> Cfr Prosperetti, Ubaldo. *L'ordinamento dello stato italiano*, 6a ed., Florencia, Felice Le Monnier, 1966, p. 47

<sup>142</sup> Cfr Lassalle, Fernando. *¿Qué es una Constitución?*, trad. Wenceslao Roces, Buenos Aires, Ediciones Siglo Veinte, 1964, p. 89

Unidos, no fue muy obediente en seguir el camino que le señalaron sus padres de 1787. Por eso Manuel González Oropeza afirma con certeza que

el propio sistema presidencial de los Estados Unidos forjado en el siglo XVIII no es el mismo que el visto —y sufrido— en el presente siglo. Los acontecimientos se suceden de tal manera que, aun en el análisis del sistema presidencial norteamericano durante el siglo XX, no puede considerarse igual a los regímenes presidenciales de los Roosevelt, Theodore y Franklin, con el de Warren Harding o Calvin Coolidge, así como el de Richard Nixon con el de James Carter.

Como el Poder Ejecutivo se ha depositado en una sola persona y no en un órgano colegiado, el presidencialismo posee además la característica de observar no sólo un desarrollo de la institución y de sus funciones constitucionales y políticas, sino la peculiar impronta psicológica del presidente en funciones. De esta manera, es posible hablar de presidentes dinámicos o pasivos, así como de optimistas o pesimistas con respecto a su cargo.<sup>143</sup>

En este contexto, analizar la institución presidencial como se ha desarrollado en el constitucionalismo norteamericano puede que no precise de muchas peripecias en el esfuerzo, pero seguro que se encontrarían ciertas variantes que la institución ha presentado a lo largo de su desenvolvimiento político en aquel país. En cambio, iniciar el estudio del sistema presidencial en otras latitudes plantea la posibilidad de asomarse más a la historia política de cada país, en que las corrientes ideológicas y las fuerzas de presión condicionan en sumo grado la disponibilidad estructural de la forma de gobierno y de su Poder Ejecutivo, y en la que se mezclan diversos matices, que si bien en el texto constitucional se antoja difícil su armonización, en la realidad opera con probada efectividad.

Por eso, en honor a la claridad de los términos, debe señalarse que las formas de gobierno no pueden aislarse del entorno social bajo el cual operan, y si de clasificaciones se trata, lo que procede es tener, ante todo, una perspectiva real y objetiva del medio sociopolítico en que la estructura de gobierno se ha de materializar. Conforme a este criterio, entonces, las clasificaciones deben atender escrupulosamente a las realidades políticas que existan. Mi idea no consiste en el rechazo de formas de gobierno esquematizadas; de alguna manera resultan de suma utilidad para el estudio de la materia, pues son las bases de que se puede partir para ulteriores investigaciones, sino evitar que formas de gobierno tipificadas se apliquen o se impongan a realidades políticas distintas y a las cuales no corresponden.

Como quiera que sea, el sistema presidencial, fundamentalmente el de los Estados Unidos, responde en buena medida al principio de separación de funciones en el ejercicio del poder, y éste, a su vez, a los cánones y principios que

<sup>143</sup> Cfr. González Oropeza, Manuel, *El presidencialismo*, México, UNAM, 1986, p. 3.



norman al sistema federal. Por eso es inexacto atribuir en forma permanente la concentración de poder sólo a favor del ejercicio presidencial, pues más bien la separación de poderes ha oscilado entre el predominio del Parlamento y del presidente. Sin embargo, la posición de este último se ha visto revalorizada merced a dos fenómenos: primero, por el aumento de atribuciones extraconstitucionales que al presidente le han conferido los sistemas políticos; segundo, por la posición que la figura presidencial impone como árbitro en la negociación y solución de conflictos.<sup>144</sup>

En los tiempos modernos el poder central del Estado federal asume cada vez una posición relevante respecto a las otras formas de Estado, al igual que con relación a las entidades federativas que lo conforman, y este proceso que no deja de incrementarse ha redundado en beneficio del propio poder central, y concretamente en el poder del presidente. Este fenómeno es particularmente notorio en los países de Latinoamérica, en donde la figura del presidente personifica la herencia del caudillaje.<sup>145</sup>

Con referencia a los Estados Unidos, vale decir que su reafirmación como potencia hegemónica en el contexto internacional, ha fortalecido el papel que el presidente juega en el ámbito internacional como representante de la primera potencia económica, militar y política, a tal grado que lo que haga el presidente norteamericano siempre resulta de interés mundial y de la atención de todos los países del orbe.

Volviendo al punto inicial, en cuanto a que el régimen presidencial suele asociarse con la forma de gobierno republicano, es porque se piensa en la idea de los Estados Unidos, en donde el presidente es el titular del Poder Ejecutivo y al mismo tiempo cabeza del Estado (artículo 2º; secciones: I, II y III). No porque un hecho condicione el otro, sino porque simplemente así es; así se establece legalmente. Pero si se piensa en el Estado de Israel, la situación se toma distinta, porque aquí el presidente es la cabeza del Estado, mas no funge como titular del Poder Ejecutivo; es decir, del gobierno, que lo encabeza el primer ministro y no el presidente, aun cuando éste puede tener cierta injerencia en las funciones del gobierno.<sup>146</sup> Lo mismo sucede en el caso de la República Federal

<sup>144</sup> Para efectos de un brillante análisis de las facultades extraconstitucionales (él las llama metaconstitucionales) del presidente, es imprescindible consultar una de las obras más importantes que se han escrito en los últimos años: la del respetable constitucionalista Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978, pp. 190 y ss.

<sup>145</sup> Un libro imprescindible de consultar sobre cuestiones del papel que encarna la figura del presidente en los países latinoamericanos, es el de Lambert, Jacques, *América Latina*, trad. Pablo Bordonaba, 2a ed., Barcelona, Ariel, 1970, pp. 271 y ss. También, con un enfoque más sociológico que político, Hanke, Lewis, *América Latina (Continente en fermentación)*, trad. Armando Lázaro Ros, México, Aguilar, 1961.

<sup>146</sup> Por lo general en el nombramiento del primer ministro, que debe ser miembro de la Knését. Actualmente ha sido presentado un proyecto de ley para la elección directa del primer ministro. Cfr. *Hechos...*, p. 10.

de Alemania, en la que, según se vio también, el presidente federal es la cabeza del Estado, pero no titular del Poder Ejecutivo (gobierno federal), a cuyo frente se encuentra el canciller federal y sus ministros (artículos 62 y 63).

En el caso de Francia el presidente de la República es el titular del Poder Ejecutivo al mismo tiempo que la cabeza del Estado, sólo que aquí el Poder Ejecutivo no equivale al gobierno, o sea, no coinciden en ser lo mismo (artículos 5º y ss., y artículos 20 y ss.), como en el caso de los Estados Unidos, sino que son dos áreas diferentes. Desde luego que para efectos de sistemática constitucional, cuando se habla del Poder Ejecutivo suele incluirse implícitamente al gobierno, cuya representación corre a cargo del primer ministro (artículo 21). En la Constitución no se identifica al Poder Ejecutivo con el gobierno, lo que sí sucede en las otras Constituciones de corte norteamericano.

La ley constitucional de Finlandia confiere el supremo Poder Ejecutivo al presidente de la República, y aunque la Constitución no define claramente su forma de gobierno (artículo 1º)<sup>147</sup> por sus características funcionales puede calificarse como una República unitaria de tipo parlamentaria. El poder legislativo es ejercido conjuntamente por el Parlamento y el presidente de la República (artículo 2º), y para el caso de la función del gobierno, cuya responsabilidad la Constitución encarga al presidente, éste contará también con la existencia de un Consejo de Estado compuesto por un primer ministro y el número necesario de ministros (artículo 2º).

No obstante que la Constitución declara expresamente que el titular del Poder Ejecutivo es el presidente de la República, sus funciones aparecen regladas en el capítulo IV, que es el que se dedica al gobierno y la administración, lo que denota que al presidente se le atribuyen más funciones como jefe de gobierno que como jefe o cabeza de Estado, aun cuando es el que representa a Finlandia para efectos del derecho internacional. Las responsabilidades del gobierno resultan bastante compartidas entre el presidente y el primer ministro (artículos 23 y ss.).

Creo que es incorrecto considerar al sistema presidencial como una forma de gobierno. Las formas de gobierno clásicas y conocidas en la historia constitucional son la república y la monarquía.<sup>148</sup> Tanto una como otra poseen un sistema de organización y disposición de los órganos encargados de ejercer el poder, y depende del órgano o del área donde recaiga el mayor peso o la mayor responsabilidad de ejercicio del poder, es donde ha recaído, también, la calificación de su sistema. Por esa razón se habla o se califica de un sistema parlamentario o presidencial, en su caso, pues es en estos órganos donde se concentra la mayor fuerza del ejercicio del poder, y cuya influencia marca y determina la vida institucional del país. En pocas palabras: el sistema de organización del

<sup>147</sup> La Constitución habla sólo de "República soberana".

<sup>148</sup> *Supra*, p. 47.

ejercicio del poder (que yo llamaría sistema de gobierno o disposición orgánica de gobierno) de la República, ha sido el presidencial, porque en este órgano confluye la mayor influencia para ejercer el poder de gobierno, y por tanto, en el que se tiene la preeminencia de la vida política y la estructura constitucional del país".<sup>149</sup> El sistema de la monarquía ha sido, por antonomasia, el parlamentario, pues en este órgano es donde se ha tenido la mayor concentración del ejercicio del poder de gobierno.<sup>150</sup>

No puede darse el caso de la existencia (y de hecho no la ha habido) de una monarquía presidencial; pero sí puede darse el caso (y de hecho los hay —según se vio ya—) de una república parlamentaria (caso de Francia).

También pueden darse los casos de la existencia de repúblicas presidenciales con ciertos matices parlamentarios (caso de México) y de república parlamentarias con ciertos matices presidenciales (caso de Finlandia).<sup>151</sup>

Todos estos elementos son susceptibles de mezclarse indistintamente, ya sea con una república federal o con una república unitaria, por lo que resultaría muy difícil poder establecer líneas de demarcación entre las notas de unos sistemas y otros. Sin embargo, la única diferencia constitucionalmente válida entre un sistema y otro es que la república presidencialista preconiza el ideal de separación de poderes, mientras que la república parlamentaria es heredada del sistema constitucional inglés.<sup>152</sup>

En la parte que se refiere a las tipologías clásicas de las formas de gobierno, en una de sus interesantes obras, Norberto Bobbio concluye:

Una vez que se difunden cada vez más los gobiernos caracterizados por la diferencia (o separación) entre poder de gobierno propiamente dicho y poder legislativo, el único criterio apropiado de distinción es el que evidencia la diferente relación entre los dos poderes, aunque el titular de uno de los dos poderes sea un rey o un presidente de la república.<sup>153</sup>

Ya Kant definía como forma republicana aquella en la que está vigente el principio de separación de poderes, aunque el titular del poder de gobierno sea un monarca.<sup>154</sup>

En principio, para los constituyentes norteamericanos, la figura del monarca inglés tuvo que haber sido el centro de atención, sobre el cual se tenía que

<sup>149</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 14.

<sup>150</sup> *Idem*, p. 13.

<sup>151</sup> Resulta muy interesante la lectura de los caps III y IV de su ley constitucional.

<sup>152</sup> Aunque es posible que también recoja las sugerencias de Prévost-Paradol en su *France nouvelle*

<sup>153</sup> Cfr. Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno, sociedad. Contribución a una teoría general de la política*, trad. Luisa Sánchez García, Barcelona, Plaza & Janes Editores, 1987, p. 120

<sup>154</sup> *Ibidem* Entiéndase esta afirmación como caso extremo para enfatizar que lo que importa, es que exista una separación entre poderes para conceptualizar a un gobierno como republicano.

estructurar el gobierno de las colonias. Por eso el sistema presidencial surgió como una reacción a la monarquía parlamentaria inglesa, y es de sobra conocido “que la intención del constituyente era alejar a la institución presidencial de cualquier semejanza con la monarquía o el parlamentarismo inglés”.<sup>155</sup> Empero, esta verdad, que con toda justicia debe aplicarse por lo que se refiere al presidente de la República, no lo era tanto en cuanto a las demás normas de la Constitución inglesa, la que estaba sirviendo de modelo a los constituyentes, pues como bien señalaba Wilson en una de sus valiosas obras:

Se pretendió que la Constitución de los Estados Unidos, tal como fue redactada por la convención constitucional de 1787, fuera una copia de la del gobierno de Inglaterra, con las modificaciones que nuestros propios estadistas creyeron necesarias para salvaguardar al pueblo americano contra las especies de prerrogativas y facultades particulares que se había visto que los perjudicaba en sus relaciones marítimas con el gobierno de la madre patria.<sup>156</sup>

Más adelante añadía el expresidente de los Estados Unidos de Norteamérica:

El presidente creado por nuestra Constitución fue concebido, según el modelo de lo que entonces se consideraba que el rey debería haber sido bajo la práctica antigua de la constitución inglesa, precisamente en la época en que tanto la teoría como la práctica inglesas estaban cambiando y en que estaba en camino de establecerse un partido de gobierno directo por medio de los líderes del Poder Legislativo. Nosotros presto nos colocamos, en lo que respecta a la magistratura presidencial, en la etapa del desarrollo constitucional que Inglaterra estaba abandonando por formas más simples y todavía más avanzadas.<sup>157</sup>

Por eso en el seno de los debates de la Convención, el punto a considerar fue acerca de la estructura y atribuciones con que se dotaría constitucionalmente al presidente. “James Wilson, James Madison y Gouverneur Morris pugnaron por el Ejecutivo unipersonal, ya que con ello se garantizaría la unidad de acción y de decisión, la energía de los actos de su administración, la eficacia y seguridad de la Nación, así como la responsabilidad política del presidente”.<sup>158</sup> “Los constituyentes como Edmund Randolph que favorecían la figura de un Ejecutivo colegiado se basaron sobre todo, en el temor a que, una persona degenerara en déspota y tiranizara al país”.<sup>159</sup>

Finalmente, la Convención de Filadelfia optó por el Ejecutivo unipersonal, dotándolo de pocas pero importantes atribuciones (artículo 2º, sección 1) que

<sup>155</sup> Cfr. González Oropeza, Manuel, *El presidencialismo*, cit., p. 4.

<sup>156</sup> Cfr. Wilson, Woodrow, *El gobierno constitucional en los Estados Unidos*, trad. Federico González Garza, 3a. ed. inglesa, México, Editorial Cultura, 1922, p. 44.

<sup>157</sup> *Idem*, pp. 45-46.

<sup>158</sup> Cfr. González Oropeza, Manuel, *El presidencialismo*, cit., p. 5.

<sup>159</sup> *Ibidem*

con sus fallos la Corte Suprema se ha encargado de fortalecer en favor del Ejecutivo.<sup>160</sup>

Los constituyentes hicieron de la figura presidencial algo más fuerte que lo que le señalaron en la Constitución, porque ningún presidente ha dudado en poner en práctica sus facultades, tanto constitucionales como extraconstitucionales, a pesar de que con ello el presidente se sitúa no sólo como el jefe legal sino como el *leadership* de la nación. Wilson condensó esta idea de la siguiente manera:

Por más que la práctica y la influencia de los presidentes tanto haya variado, nadie puede poner en duda el hecho de que hemos ido inclinándonos más y más de generación en generación, a considerar al presidente como la fuerza unificadora de nuestro sistema complejo, como el jefe de su partido y como el jefe de la nación. No es incompatible obrar así con los preceptos positivos de la Constitución; sólo lo es con una teoría demasiado mecánica sobre su significación y finalidad. La Constitución no contiene teorías, es un documento tan práctico como la Carta Magna.<sup>161</sup>

La República norteamericana cuenta con las inapreciables ventajas que provienen de una tradición nacional, una división de poderes adecuadamente organizada entre las autonomías locales y las institucionales del poder central. Y es en este contexto en el que se han dispuesto todas las circunstancias para que el Poder Ejecutivo haya quedado debidamente configurado, de tal modo que sus innumerables funciones contrastan totalmente con las escasas atribuciones que la Constitución de 1787 le confirió. La organización, junto con las atribuciones que ostenta el Poder Ejecutivo, han sido determinantes en el desarrollo histórico y potencial de ese país.

A finales del siglo pasado, Chambrun, quien desempeñaba una función en los Estados Unidos por parte de la *Légation de France*, en el prólogo de la introducción a una obra poco conocida escribió: "En una República, es el Poder Ejecutivo el más difícil a organizar. Se requiere que sea vigoroso, capaz de bastar sus necesidades de gobierno, sin que sea tampoco un obstáculo al desarrollo de las libertades del país".<sup>162</sup>

Por último, pienso que el título de presidente proviene del nombre que se le dio al presidente en uno de los congresos continentales,<sup>163</sup> que en cierto modo sustituyó al de gobernador general del Proyecto de la Unión que presentó Franklin en 1754.<sup>164</sup>

<sup>160</sup> *Supra*, pp. 62 y 63

<sup>161</sup> Cfr Wilson, Woodrow, *op cit*, p. 61.

<sup>162</sup> Cfr Chambrun, M Adolphe de, *Le pouvoir exécutif aux États-Unis Étude de droit constitutionnel*, 2a ed, Paris, Librairie Thorin et Fils, A. Fontemoing, Editeur, 1896, p. 1.

<sup>163</sup> En el mismo sentido, Fiske, John, *op. cit.*, p. 251.

<sup>164</sup> *Supra*, pp. 22 y ss.

### 5. Las entidades federativas. Su autonomía

En una de sus prestigiadas obras, el célebre Hans Kelsen, sostiene que dentro de un Estado federal existen tres órdenes jurídicos: el orden jurídico total (*Gesamtrechtsordnung*), que es el de la Constitución federal, la que, a su vez, engloba dos órdenes jurídicos parciales: el del Estado central, que es parcial, porque sólo tiene una determinada competencia material que le otorga la Constitución, y el de los estados-miembros, que es parcial desde el punto de vista del contenido material y de la extensión territorial de su competencia; ambos forman los *Teibrechtsordnungen*, que resultan coordinados por la Constitución federal.<sup>165</sup>

La equivocación de Kelsen consiste en pensar que, además del orden jurídico central (que él llama el Estado central) y el orden jurídico local (que él llama de los estados-miembros), existe otro, que es el que contiene la Constitución federal.

He sostenido que en un Estado federal sólo existen dos órdenes jurídicos: un orden jurídico central y un orden jurídico local, según quedó aclarado anteriormente cuando definí el Estado federal.<sup>166</sup> Luego afirmé que ambos órdenes jurídicos son coordinados por una norma suprema que es la Constitución general,<sup>167</sup> también llamada "federal", por la connotación de la forma de Estado configurada en ella.

Entonces, no es dable pensar que todavía exista otro orden jurídico general o total (como Kelsen lo llama) aparte de los ya precisados. ¿Por qué? Sencillamente porque el contenido programático y esencial de toda Constitución de un Estado federal, no es más que la adecuación del orden jurídico central y del orden jurídico local. Sus normas y disposiciones no hacen otra cosa que establecer esa armonía y esa coordinación entre ambos. Cualesquiera que sean sus normas se referirán indefectiblemente a esos dos órdenes jurídicos. Ciertamente es que los dos órdenes jurídicos constituyen un orden jurídico general, pero eso no implica que hablemos de la existencia de tres órdenes jurídicos; en todo caso, se estaría hablando de un solo orden jurídico general.

El error es doble, porque Kelsen habla de un Estado central y de estados-miembros, pero ya quedó precisado en líneas anteriores que dentro de un mismo espacio de validez se produce la coexistencia de dos órdenes jurídicos; esto es, el que corresponde al orden jurídico central y el que corresponde al orden jurídico local. Juntos integran lo que se llama Estado federal.<sup>168</sup>

<sup>165</sup> Cfr. Kelsen, Hans, *apud*, Mouskheli, M., *op. cit.*, p. 156.

<sup>166</sup> *Supra*, p. 36.

<sup>167</sup> *Supra*, pp. 37 y ss.

<sup>168</sup> *Supra*, p. 36.

Que el Estado federal haya sido la fórmula a través de la cual las fuerzas locales hallaron el cauce para la conciliación de sus intereses, no sorprende si se ve con objetividad el origen que tuvieron las antiguas colonias de los Estados Unidos, cuando pusieron en suerte su potestad originaria frente a la creación del Poder central, cuya fuerza y control político se dejaron sentir con firmeza una vez incorporado a la Constitución de 1787. Las colonias se convirtieron en entidades federativas una vez que consintieron en la cesión de una "parte" de aquella potestad que otrora habían establecido para su formación.

Lo que luego atrajo la atención fue el problema de saber dónde quedaba o cómo quedaba la tan llevada y traída soberanía, en vez de indagar cuáles eran los beneficios o ventajas que representaba para el gobernado una concatenación de entidades de derecho público que, a la postre, debió haber garantizado la igualdad de condiciones en la participación de las decisiones nacionales de los dos órdenes jurídicos y no la imposición de uno sobre otro, como se estudiará más adelante.<sup>169</sup>

Desde entonces la discusión sobre la soberanía se remontó por vuelos siderales, manteniendo por un buen tiempo entretenidos a quienes gustan de las "teorizaciones" (si se me admite el término), y surgieron las opiniones (que no teorías) de aquellos que pensando que resolviendo esta cuestión resolvían también la naturaleza y la sustancia de las estructuras constitucionales.

En este tenor, fluyeron diversos puntos de vista originados sólo por las circunstancias históricas que los motivaron. La doble soberanía,<sup>170</sup> dividida entre la entidad central y las entidades locales (Waitz); la soberanía para las entidades locales, pero no para la entidad central (Calhoun, Seydel); la soberanía para la entidad central, pero no para las entidades locales (Zorn), "no negándosela, empero en algunos casos (Laband, Jellinek, Kunz) la naturaleza 'estatal' aunque sea sin soberanía"; la existencia de otra (una tercera) entidad estatal (Haenel, Gierke, Nawiaskki, Kelsen), además de la entidad central y de las entidades locales, para constituir un ordenamiento jurídico omnicompreensivo, en el que se incluye el de la entidad central y el de las entidades locales, considerados como parciales y variando, de acuerdo con los autores, las opiniones relativas a la determinación de los sujetos soberanos.<sup>171</sup> También incluyó la opinión de Schmitt mantenida en su tiempo durante la vigencia de la Constitución de Weimar. Schmitt negó la soberanía de las entidades locales y sólo reconoció la de la entidad central, pues sólo ésta tenía competencia para decidir sobre el estado de excepción.<sup>172</sup>

<sup>169</sup> *Ibidem*, p. 78.

<sup>170</sup> *Supra*, pp. 43 y 44.

<sup>171</sup> *Cfr.* Vergottini, Giuseppe de, *op. cit.*, p. 270.

<sup>172</sup> *Ibidem*. Para el estado de excepción, *cfr.* a Schmitt, Carl, *La defensa de la Constitución*, trad. Manuel Sánchez Sarto, Madrid, Tecnos, 1983, pp. 187 y ss.

Pero el problema, que se sepa, no ha sido resuelto aún a entera satisfacción, ya sea porque éste no se haya abordado con la suficiente profundidad, o porque haciéndolo los tratadistas no se pusieron de acuerdo, o por ambas cosas; lo cierto es que ante la imposibilidad de presentar un esclarecimiento racional de la problemática de la soberanía, acabaron por endilgarles cómodamente la autonomía a las entidades locales.

En efecto, la autonomía sustituyó a la soberanía en las entidades locales, sea porque éstas pueden darse su propia legislación, incluyendo su Constitución, sea porque figuran sólo en el ámbito nacional y no en el internacional, o bien, porque dichas entidades participan en la formación de la voluntad nacional, pero lo que sí se puede asegurar es que hasta hoy las entidades locales, se dice, conservan una autonomía frente a la entidad central.<sup>173</sup>

Las entidades locales federadas constituyen el presupuesto lógico y *sine quibus non* para la existencia del Estado federal, tanto en el caso angloamericano en donde aquéllas se reúnen para configurarlo, como en el caso de México, donde el proceso se gestó inversamente. Sin embargo, en cualquiera de los ejemplos citados puede hablarse con propiedad de la existencia de un autogobierno, y en este sentido, sólo pueden considerarse verdaderos Estados federales aquellos en cuya estructura coexistan entidades federacionales dotadas de autonomía.

Pero no por ello debe pensarse que la cuestión sobre la autonomía de las entidades federativas ha quedado totalmente definida y debidamente aclarada. En mi opinión, la autonomía de una entidad no siempre puede definirse satisfactoriamente porque este concepto varía según el tipo de estado que se trate, pues aun no refiriéndose al federal suele hablarse de autonomía cuando se estudian otras formas de Estado, como el regional o el unitario descentralizado, sólo que con respecto a este último sería más propio hablar de autarquía que de autonomía. Es difícil establecer distinciones cualitativas entre conceptos que la doctrina utiliza con suma ligereza y que la mayoría de las veces suele confundir.

De cualquier modo a la autonomía se le atribuyen dos aspectos de carácter fundamental: uno, es el hecho de que una entidad de derecho público únicamente puede considerarse dotada de autonomía cuando es capaz de darse su propia organización del poder público, por lo tanto esta característica básica será de contextura estrictamente constitucional, ya que dicha organización no es otra cosa que el hecho de Poder darse su propia Constitución. Otro, es el que aparece considerando a un ente con autonomía pero solamente para efectos de la elaboración de su legislación ordinaria, o sea que este segundo aspecto posee un carácter eminentemente delegativo, porque de antemano se da por supuesto la existencia de un ente o de un poder superior delegante. Por lo pronto este cri-

<sup>173</sup> Vid. *supra*, p. 62 e *infra*, p. 76.



terio conduce a considerar dos clases de autonomía: la autonomía constitucional y la autonomía legislativa ordinaria.

De acuerdo con lo anterior, entonces, puede pensarse que la única autonomía propiamente dicha, en el sentido literal del término, es la autonomía constitucional, pues resulta válido aceptar que si un ente de derecho público es capaz de darse su propia norma constitutiva, lógico es que se le daba considerar con el carácter de autónomo. No sucede lo mismo con la autonomía legislativa ordinaria que, aun siendo producto de su Poder Legislativo también, no resulta lo suficientemente significativa como para constituir un indicador determinativo que califique su sustancia.

No obstante, tomando como base a los estados considerados como federales, la autonomía de sus entidades federadas aparece imprecisa si observamos *in situ* ciertos rasgos que le son propios a cada estado en lo individual. En concordancia con este criterio tenemos que según el artículo 20, fracción I, de la ley fundamental de la República Federal de Alemania, ésta es considerada como un Estado federal, pero "su examen de conjunto manifiesta diferencias notables entre la concepción federal a que responde el Estado alemán y aquella en que se inspira Estados Unidos de América".<sup>174</sup> En efecto, sabemos que en este país tanto la legislación, la administración y la jurisdicción aparecen compactadas en un bloque, pero cuyo ejercicio se atribuye unas veces al poder central y otras a las entidades federadas, de acuerdo con las materias de que se trate. En cambio, en la República Federal de Alemania, según su ley fundamental, la legislación se centra en el *Bundestag*, que es el Parlamento Federal, por más que el artículo 50 de la propia ley establezca la cooperación de los *Länder* en la legislación y administración de la Federación.

Con todo ello, y aunque no existe una separación formal entre el poder central y los *Länder*, como se da en otros Estados Federales, en la República Federal de Alemania los *Länder* se ostentan como independientes, y esta ficción de autonomía contrasta con el hecho de que tanto el poder central como los propios *Länder* actúan siempre como una verdadera Unión compacta, acercándose más a las características de un Estado unitario en el terreno de la realidad. Esto se debe al principio que impera en el federalismo alemán conocido como fidelidad a la federación (*Bundestreue*), que a semejanza de aquellos corceles que tiran del carruaje no pueden tomar caminos distintos porque la estabilidad de éste se vería en peligro; por lo tanto, esta Unión sólo puede lograrse con la voluntad de trabajar en estrecha vinculación y mediante el buen sentido de colaboración mutua.

<sup>174</sup> Cfr. Stein, Ekkchart, *Derecho político*, trad. Fernando Sainz Moreno, Madrid, Aguilar, 1973, p. 107.

Tal vez sea porque en la configuración histórica de la Alemania Federal, la evolución de su federalismo no ha sido el mismo en sus etapas constitucionales, ya que su estructura organizacional estuvo sujeta a una serie de transformaciones condicionadas por factores nacionalistas cuyos principios básicos se reflejaron notablemente en su arquitectura jurídica, pues desde el establecimiento del régimen federal que con su tinte monárquico definió al II Reich, pasando por el endeble federalismo de Weimar de 1919 hasta el federalismo uniformista de la República de Bonn, que adobado con tendencia socialista surge a raíz de la Segunda Guerra Mundial, hacen de esta nación uno de los más sólidos pilares de la experiencia constitucionalista federal en el mundo. Nunca ningún sistema jurídico puede ser igual o al menos obedecer a las mismas reglas, porque cada estado surge de su propia realidad, de su propia historia, y en los casos de Alemania Federal y de los Estados Unidos su federalismo se sujeta a los principios que cada uno de esos países le ha ido atribuyendo en su conformación. Por eso es que el significado de la estatalidad de los *Länder* resulta completamente diferente a la concepción de estatalidad o de autonomía en otros países, y por lo mismo, resulta también imposible establecer reglas generales sobre la cuestión de la autonomía en lo que se refiere a las entidades federativas de un estado federal. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, la calidad de la autonomía de los *Länder* se circunscribe a una concepción de entes facultados o dotados de dirección y voluntad política propias, que dan paso a una idea primaria del federalismo como un sistema o una pluralidad de centros de dirección.<sup>175</sup>

Básicamente, la concepción de autonomía en las entidades federativas de un Estado federal aparece ligada con el reparto de competencias entre el poder central y los poderes locales, pero esto es algo que sucede también en Estados de carácter fuertemente centralizado o unitario, como son los casos de España o Francia. Así, la Constitución política vigente en el Estado español

establece una organización territorial del estado de carácter descentralizada; concretamente, convierte al Estado español en un Estado autonómico, esto es, un Estado en el que existe una división del poder, tanto política como administrativa, que se traduce básicamente en un concreto sistema de reparto competencial sobre las distintas materias entre el Estado central y los entes territoriales con autonomía política.<sup>176</sup>

No pocas veces la distribución de competencias entre los órdenes jurídicos central y local, ha sido el problema a plantear en la formación de un Estado, lo que ha conducido a abordar, en última instancia, el asunto de la autonomía,

<sup>175</sup> Cfr. con similares conceptos Alberti Rovira, Enoch, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de estudios Constitucionales, 1986, p. 58.

<sup>176</sup> Vid. Barceló, Mercé, *Derechos y deberes constitucionales en el Estado autonómico*, Madrid, Civitas, 1991, pp. 34-35.

como sucedió, por ejemplo, en territorio ibérico, con el caso de Cataluña,<sup>177</sup> ya que una constante del pueblo español ha sido lograr un equilibrio entre las fuerzas de un poder central con las exigencias de una autonomía local, que la Constitución de 9 de diciembre de 1931 tanto enfatizaba.

En los Estados federales el reparto de competencias entre un orden y otro se ha precisado siempre en sus Constituciones generales, cuestión esta que lleva a considerar a la autonomía estatal de sumo ya limitada por ser el poder central, y no otro, el que materialmente se reserva la iniciativa de hacerlo. Ferrando Badía sostiene que en todas las Constituciones federales se limita la potestad constituyente del estado-miembro mediante el reparto de competencias entre los poderes federales y los poderes locales, establecido por la misma Constitución federal.<sup>178</sup>

Si bien el poder constituyente de los Estados federales se integra por representantes de los poderes locales y corresponde a aquel determinar el reparto, de cualquier modo la restricción para los estados-miembros se traduce, de hecho, en una limitante a su autonomía.

Pero este poder constituyente pudiera en determinado caso no restringir la distribución de competencias a las entidades federacionadas, sino ampliárselo, sólo que por inercia propia y por el fenómeno natural de que el poder tiende, por sí mismo, a la concentración de más poder, resulta una constante la tendencia a restarles ese poder a las entidades locales. Esto es así, porque en el escenario político el poder constituyente central es el órgano creador del Estado, y el que dispone de toda la energía y fuerza originaria para establecer la organización jurídica del Estado, porque es el depositario por antonomasia de la voluntad del pueblo.

No cabe la menor duda que el principio jurídico federal que preconiza la prevalencia del derecho federal sobre el local se ha proyectado en el aspecto político, pues es un hecho que cada vez más el poder federal absorbe facultades en detrimento de las entidades locales. A esto me refería en páginas anteriores cuando sostuve que en el campo de la realidad existe la imposición de un poder sobre otro.<sup>179</sup> Los Estados Unidos, país en que más preclaramente el Estado federal ha operado de manera práctica y en donde las entidades federativas han tenido una actuación más o menos independiente, se ha observado en los últimos años un desmesurado crecimiento de las atribuciones del poder central por el

<sup>177</sup> Vid. sobre este caso el estudio de Jiménez de Azúa, Luis, *La constitución de la democracia Española y el problema regional*, Buenos Aires, Losada, 1946, pp. 86 y ss. También es interesante consultar: González Casanova, José Antonio, *Federalismo y autonomía Cataluña y el Estado Español 1868-1938*, trad. cast. Mercedes Fernández, Barcelona, Editorial Crítica, 1979.

<sup>178</sup> Cfr. Ferrando Badía, Juan, *Formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1964, p. 65.

<sup>179</sup> *Supra*, p. 74.

fortalecimiento de la Corte Suprema y del papel del *leadership* que han favorecido al titular del órgano del Poder Ejecutivo.

Pero ni el fantasma de la autonomía ni el espectro de la soberanía han consentido en sosegar un solo momento. Los conflictos que generó la guerra civil en el vecino país del norte trajeron como consecuencia una gran actividad para los órganos Legislativo y Judicial federales. Este, sobre todo, sentó tesis en muchas de sus sentencias en las que se trataban problemas de autonomía de las entidades federativas, o como muchas veces se decía: de soberanía.

De hecho, proceden de esa época las tesis más célebres y los magistrados más reconocidos que dieron prestigio al Poder Judicial federal de los Estados Unidos, y ha sido la cláusula de supremacía nacional establecida en su Constitución la que ha sostenido el equilibrio entre los órdenes jurídicos central y local en aquel país, pues "la sola existencia de dos niveles de gobierno que funcionan en la misma área territorial, hacen que sea por completo inevitables esas contiendas. Aunque cada orden de gobierno no estuviera movido por el deseo de extender su autoridad, siempre se presentarían casos en que la acción del uno violaría quizá la competencia del otro".<sup>180</sup> La clave para zanjar esos conflictos de competencia los Estados Unidos la encontraron en la cláusula de supremacía que contiene su Constitución en el artículo VI.

Pero la reflexión que plantea el Estado federal en cuanto a que en su seno coexisten dos órdenes jurídicos, uno global y el otro particular o individual, no significa que ambos posean exactamente el mismo grado de poder o la misma competencia sobre materias iguales. Esto sería imposible, sobre todo en un contexto mundial, en donde los países necesitan de un poder unificado por el que se hagan representar en el ámbito internacional, y ese poder tiene que ser solamente el poder global o central.

La esencia de un Estado federal es la de hacer posible la preservación de comunidades, mientras que la idea de su autoridad motor descansa en el supuesto existencial de una sociedad, entendida ésta como un conglomerado de agrupaciones de distintos órdenes en donde a cada una de ellas le corresponde representar un papel determinado. Y en su ámbito de acción también cada una ejerce su libertad, que no encuentra otro límite más que aquel que le impone la misma libertad de la otra. El conjunto articulado de todas esas asociaciones integran la sociedad global o la sociedad en general, cuyos imperativos *erga omnes* van dirigidos a todos y cada uno de sus miembros, por lo que la autoridad que coordine todos esos esfuerzos y las conductas de cada una de las partes que la componen, deberá ser representativa de ese todo y de cada una de esas partes.

<sup>180</sup> Cfr. Schwartz, Bernard. *Los poderes del gobierno. Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos*, trad. José Juan de Olloqui I abastida, México, UNAM, 1966, vol. I, pp. 52 y 53

El Estado federal establece un conjunto de normas obligatorias para todas las agrupaciones que se sobrepone siempre al orden jurídico local. Sin embargo —afirma Burdeau—, el federalismo no solamente se analiza en este proceso centralizador; de ser así no se distinguiría de los sistemas políticos tendientes a unificar, bajo la férula de un poder único, las actitudes contradictorias de una colectividad inorganizada para terminar finalmente en el Estado unitario. La originalidad (y el valor) del federalismo, por el contrario, radica en que no aspira a una unificación total. No solamente deja subsistir la libertad de los diferentes grupos que une, sino que también utiliza ésta para fundamentar la autoridad del poder central. En lugar de sacrificar la independencia del orden —concluye el connotado tratadista—, las particularidades a la norma, concilia sus exigencias aparentemente contradictorias.<sup>181</sup> Cada agrupación requiere de su campo de acción para su realización natural, según sus propios recursos y sus capacidades, y el sistema federal no sepulta estas opciones e inquietudes que son a las que responden los poderes central y local cuya razón de ser obedece a garantizar la armonía y el orden entre ambos. Quizá estas sean las únicas y fundamentales justificaciones del fortalecimiento del poder central en un Estado federal. Pero cualquiera que sea el grado de fortalecimiento de ese poder central, si no permite que cada una de las entidades federativas componentes actúe conforme a su marco jurídico interior, y en razón a sus espacios políticos de participación en la formación o construcción de las instituciones que son comunes a ambos poderes, se estará hablando de cualquier otra forma de Estado, pero no del Estado federal. Por eso el inolvidable constitucionalista Dicey es muy claro cuando afirma que "*La distribution des pouvoirs est un trait essentiel du fédéralisme. Le but, pour lequel se forme un État fédéral, implique une division de l'autorité entre le gouvernement national et les États particuliers*".<sup>182</sup>

De ello deriva el interés fundamental que presenta el estudio del fenómeno federal, concebido como una organización jurídica del poder político que permite la opción de que las comunidades locales se puedan ocupar de los asuntos que les competen, de acuerdo con la delimitación de sus competencias que finalmente están fundamentadas en un orden jurídico global. Reconozco que en la práctica resulta muy difícil instituir un poder supranacional organizado a la perfección, y más aún dotarlo sabiamente de atribuciones, pues no existe ley que prescriba el límite al que se deba llegar cuando se trata de la dotación de competencia a un poder. Para ello se requiere que una sociedad posea una conciencia plena y un conocimiento —al menos esencial— del sistema político en el que trata de vivir; es decir, se necesita arraigar en ella la idea del derecho de

<sup>181</sup> Vid. Burdeau, Georges, *Tratado de Ciencia Política*, op. cit., t. II, vol. II, pp. 193-194

<sup>182</sup> Cfr. Dicey, A. V., *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, trad. franç. André Batut et Gaston Jéze, Paris, V. Giard & E. Brière, 1902, p. 134.

un Estado federal. La esencia del federalismo puede concebirse como aquel sistema en el que encuentran solución, más fácilmente, los problemas que plantea un gobierno de seres humanos que viven en agrupaciones y que pretenden un proyecto político común, pero que al mismo tiempo desean participar en los asuntos nacionales y sin renunciar a sus propios problemas locales que sólo a ellos atañen.

Resumiendo las ideas que hasta este punto se han expuesto, puede decirse que la autonomía de las entidades federativas de un Estado federal se halla en estrecha relación con la distribución de competencias entre ambos, y el estudio de esta distribución de competencias obliga a abordar el tema del fortalecimiento del poder central del Estado federal, dado que es éste el que se reserva, por lo general, una considerable cantidad de atribuciones que bien podrían algunas de ellas comprenderse dentro de las propias entidades federacionales.

Por eso es que cuando se habla de autonomía en las entidades federativas de un Estado federal, no puede haber definiciones concretas y determinantes, al menos en los casos de los que me he ocupado, incluso, la Constitución austriaca de 1920 en su artículo 2.1 califica a esta nación como un Estado federal. Pero si se busca una autonomía real y efectiva de los *Länder*, la verdad es que no podría precisarse con exactitud, mucho menos los indicios de su participación en las decisiones nacionales. Todavía más: en algunos regímenes de corte federal, aun cuando las entidades federativas estén representadas en el órgano Legislativo del poder central, no poseen la libertad absoluta para expresar sus opiniones particulares por la luz resplandeciente que irradia el Poder Ejecutivo, sobre todo en países en los que éste opaca la actuación de los demás poderes.

Ahora bien, tampoco es aceptable situarse en el extremo opuesto, es decir, proclamar la igualdad entre el orden central y los estados miembros, como erróneamente sostiene Kelsen,<sup>183</sup> pues esto supondría anular la idea de derecho de cada orden jurídico. Y es que el abstraccionismo con que observó siempre dicho autor los fenómenos del derecho, fue en el que por mucho tiempo se sustentó el formalismo kelseniano producto del positivismo del siglo XIX. Acostumbrado a solucionar problemas jurídicos a través de métodos de lógica formal, no era extraño que considerara la interrelación de las normas sólo por el modo en que son producidas, pero no a través de un sistema estructural de valores o de contenidos esenciales, de allí la confianza del jurista vienés en la exactitud en los enunciados jurídicos, así como en que la norma, por sí misma, podría captar los fenómenos de la realidad, cualquiera que ésta fuera.

No sorprende —siguiendo la lógica formal del autor de la Teoría pura— que si el poder central de un Estado federal es capaz de darse su propia Constitución, si igualmente el poder local puede darse de la misma manera también su propia

183 Vid. Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, op. cit., p. 153.

Constitución y ambas normas son producidas mediante las mismas técnicas, la conclusión es que tanto el orden central como los Estados miembros no presentan ninguna diferencia esencial.<sup>184</sup>

Lo anterior queda invalidado, puesto que la esencia integral de la estructura del Estado federal debe comprenderse siempre en el sentido de que cada uno de los órdenes jurídicos permanece en su ámbito, íntegro y compacto, porque cada orden representa la idea de su derecho pero unificados en torno a una norma superior que es la Constitución general del Estado, que es la única que legitima la coexistencia de ambos órdenes jurídicos en un espacio de validez determinado.

En el aspecto en que se podría conceder cierta autonomía a las entidades federativas de un Estado federal, es el que se refiere a la competencia administrativa. Los estados miembros poseen sus propios órganos que estructurados en su administración pública aparecen dotados de sus respectivas atribuciones para los diversos asuntos que tienen que atender. Sin embargo, aun cuando la forma de organización de la administración pública federal influye considerablemente en las administraciones locales, es usual que éstas posean ciertos órganos que no tengan nada que ver con los de la administración del poder central. La razón de ello la podemos encontrar si pensamos en las particularidades regionales que presentan cada una de las entidades locales, las que muchas veces se ven precisadas a adecuar su organización administrativa, de manera que ésta responda a las necesidades que ciertas regiones o que determinados sectores de la población requieren de su atención.

Desde luego que en los regímenes de carácter federal es común que en las Constituciones generales se prescriba expresamente la forma de gobierno para las propias entidades locales, más no la forma en que deben organizar su aparato administrativo, aunque éste siempre aparece replegado a los cánones de la organización administrativa central. Pero, por otra parte, el hecho de que las Constituciones generales impongan la forma de gobierno a las entidades federativas no significa una limitación a la autonomía de estas últimas, sino que simplemente denota el sentido de unificación de los dos órdenes jurídicos que debe privar en todo Estado federal.

Lo importante es tener en cuenta que la administración pública de las entidades federadas pretende organizarse en razón directa a las necesidades propias de las localidades, y que en ello el orden jurídico central no interviene, al menos formalmente, por lo que este sería el único aspecto en el cual podría considerarse que las entidades federativas de un Estado federal poseen autonomía; en este caso, autonomía administrativa.<sup>185</sup>

<sup>184</sup> *Ibidem.*

<sup>185</sup> La autonomía administrativa de las entidades federativas es un matiz que se observa, preponderantemente en los *Länder* de la República Federal de Alemania según su ley fundamental (Cfr. en concordancia con este criterio a Stern, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*).

No obstante, en el terreno de los hechos y por la supremacía manifiesta que encarna el orden jurídico central, la posición de las entidades locales no deja de ser subordinada, cuando sus relaciones deberían ser de coordinación y cooperación entre ambos órdenes jurídicos.

Finalmente, una consideración personal en cuanto a términos: mucho se ha discutido si a las entidades federadas debe reconocérseles la calidad de Estado,<sup>186</sup> tema este por demás arduo y engorroso, ya que tendría que precisarse concretamente la razón por la que el uso de este concepto se aplica tanto globalmente cuando se trata del país, o parcialmente cuando se menciona a las entidades locales de un régimen federal.

A mi juicio, se trata únicamente del mal uso del término Estado, y me inclino a pensar que así ha sucedido en la doctrina sólo por comodidad en el lenguaje. Lo conveniente sería usar la acepción Estado para el caso de referirse al país, o sea, genéricamente, en tanto que para los estados miembros el término más adecuado sería el de entidades jurídicas federadas.

#### 6. *La participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad nacional*

Este principio está basado en el hecho de que todas las agrupaciones sociales que integran un Estado federal colaboran en las decisiones nacionales que toma el orden jurídico central. Cuando Rudolf Smend exponía su interesante teoría integracionista acerca de las fuerzas y relaciones que convergen en el fenómeno estatal, sostenía con agudeza:

Siempre se ha considerado con cierta razón que el sentido más inmediato de la integración de los Estados federales radicaba en la forma en que estaban dispuestos los estados federados individuales dentro del todo: por un lado, su disposición pasiva, en el sentido de que se ejercía un control sobre ellos y por otro, en la activa, por la participación de su voluntad individual en las más diversas formas. Lo fundamental de esta cuestión radica, sin embargo, en el hecho de que en un Estado federal políticamente sano, los estados federados no son meros objetos de la integración, sino sobre todo factores del proceso integrador.<sup>187</sup>

Más adelante Smend reiteraba:

En otro lugar he intentando definir la tarea de la división de estados federados, como aquella que consiste por un lado en la integración de los distintos Estados

trads. Javier Pérez Royo y Pedro Cruz Villalón, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, p. 375.

<sup>186</sup> Cfr. Burdeau, Georges, *Tratado de ciencia política*, cit., t II, vol. II., pp 263 y ss.

<sup>187</sup> Cfr. Smend, Rudolf, *Constitución y derecho constitucional*, trad José Ma. Bencyto Pérez, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 179.



individuales, pero que a su vez sirve, por otro lado, a la integración de todos ellos en un sistema integrador único. Uno de los problemas más importantes del derecho político radica en la reglamentación de la naturaleza estatal de cada uno de ellos, y en la forma en que se ordenan en el todo del Estado federal.<sup>188</sup>

El propio Stern, reconocido teórico del derecho alemán, apoyándose en las ideas de Konrad Hesse<sup>189</sup> expresaba que

Si los *Länder* tienen que ser mantenidos como “centros de decisión política legítima democrática”, tienen que estar en condiciones de “tomar decisiones” junto a la Federación “que vayan más allá de la imposición de tareas predecidas políticamente o de carácter no político, decisiones que sean sentidas como que marcan la pauta para la vida común en la comunidad estatal y que pueden desatar en consecuencia un proceso profundo de constitución de opinión y de voluntad democráticas, en el Parlamento de Land, en la prensa diaria, en asambleas, y en el intento de los interesados y de sus asociaciones por influir en los órganos de Land competentes”. Justamente en ello se pone de manifiesto el sentido fundamental del carácter federal del Estado: división de poderes, seguridad de la libertad del ciudadano mediante la articulación regional del poder del Estado, intervención en cada caso de fuerzas políticas distintas, formas políticas propias en la competencia por la mejor solución de las tareas de la comunidad.<sup>190</sup>

De las ideas de los autores antes citados pueden desprenderse las siguientes premisas:

- La participación de las entidades federadas en las decisiones tomadas por el orden central, y
- El papel que juegan dichas entidades federativas como partes integradoras de un todo que es el Estado federal.

De esa manera, tenemos, que las entidades federativas aparecen como que participa en la toma de decisiones de otra parte. Ambas partes forman el todo, que no es más que el Estado federal. Yo agregaría que para que ese todo funcione deberá estar plasmado y compactado en una ley superior, que es la Constitución, la que no hace otra cosa que amalgamar los dos órdenes jurídicos conformando la unificación política del Estado federal,<sup>191</sup> pues la esencia de toda ley máxima consiste en encarnar el principal ordenamiento jurídico por el que se sustenta la integración estatal.

El profesor de derecho constitucional de la Universidad de Friburgo, Konrad Hesse, ya lo avizoraba a la mitad de este siglo cuando producía su notable obra jurídica:

<sup>188</sup> *Idem* pp. 236 y 237.

<sup>189</sup> *Infra*, p. 85.

<sup>190</sup> *Cfr* Stern, Klaus, *op. cit.*, pp. 350 y 351.

<sup>191</sup> *Supra*, p. 34 y ss.

Si la unidad política y, con ella, el Estado sólo devienen existentes a través de la actuación humana, esta última exige, a su vez, la necesidad de organizar esa cooperación que debe conducir a la formación de la unidad política y en la que deben realizarse las tareas del Estado. Sólo por medio de una cooperación planificada y consciente, y por tanto organizada, puede surgir la unidad política. Ahora bien, puesto que este surgir de la unidad política es un proceso permanente, el mismo necesitará de una ordenación, si no quiere quedar abandonado al azar de luchas de poder carentes de reglas; del mismo modo el Estado, a fin de que sus poderes resulten operativos, necesita de la constitución de estos poderes dotándolos de organización, así como, a fin de cumplir sus tareas, de unas reglas de procedimiento: la cooperación organizada y procesualmente ordenada exige un orden jurídico, ahora bien, no un orden jurídico cualquiera, sino un orden determinado que garantice el éxito de esa cooperación creadora de unidad, así como la realización de las tareas estatales, eliminando el abuso de las competencias de poder encomendadas o acatadas en orden al cumplimiento de tales tareas; bien entendido que tal garantía y aseguramiento no es sólo una cuestión de fijación de normas sino, sobre todo, además, de actualización del orden jurídico.<sup>192</sup>

Carl J. Friedrich, por su parte, asegura que

En realidad, el “federalismo” parece el término más apropiado a fin de designar el proceso de federalizar una comunidad política, esto es, el proceso mediante el cual cierto número de organizaciones políticas separadas, trátase de Estados u otra clase de asociaciones, entran en negociaciones y arreglos para elaborar soluciones, adoptando políticas conjuntas y tomando decisiones comunes en problemas que a todos afectan; o bien puede tratarse, a la inversa, del proceso a través del cual una comunidad política que hasta entonces era unitaria, a medida que se va diferenciando en cierto número de comunidades políticas distintas y separadas, consigue una nueva organización en la cual las comunidades diferenciadas, que ahora se organizan separadamente, se vuelven capaces de trabajar por separado, y cada cual según su interés, en estos problemas que ya no tienen en común.<sup>193</sup> Señala, por último —refiriéndose al orden político que debe privar en un Estado federal—, que éste sólo puede conseguirse dentro del marco de una Constitución, y que “la encarnación de la división territorial del poder, en unas normas legales de índole constitucional”, es lo que distingue un orden federal de otro imperial.<sup>194</sup>

Con profundo espíritu democrático sobre el significado que corresponde a la Constitución que se encuentra anclada en una sociedad plural, más allá de lo que fue la tradicional concepción liberal, Schneider no se detuvo para manifestar que la Constitución no sólo podía limitarse a proteger la libertad individual y racionalizar el poder del Estado,

<sup>192</sup> Cfr. Hesse, Konrad, *Escritos de derecho constitucional*, trad. Pedro Cruz Villalón, 2a. ed., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, pp. 13 y 14.

<sup>193</sup> Cfr. Friedrich, Carl J., *Gobierno constitucional y democracia*, trad. Agustín Gil Lasierra, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, vol. I, p. 386.

<sup>194</sup> *Idem*, p. 388.

sino que al mismo tiempo garantiza un proceso político libre en cuanto que regula la formación legítima de la unidad de acción estatales sobre la base de la autodeterminación del pueblo, desde la formación de la voluntad política en la base hasta la creación de órganos estatales, logrando con ello que el individuo participe activamente en el conjunto de los sucesos públicos y asegurando al mismo tiempo a la dirección responsable de la comunidad una continuidad suprapersonal.<sup>195</sup>

Sentadas las ideas anteriores, mi criterio es en el sentido de que uno de los elementos esenciales del Estado federal lo constituye la participación de las entidades federativas en la voluntad federal,<sup>196</sup> pues esta acción debe traducirse en una verdadera relación de colaboración entre las propias entidades y el orden central, ya que en un régimen federal no es correcto hablar de subordinación de un orden jurídico con respecto del otro, pues se perdería la esencia del Estado federal, incluso, debe buscarse, en todo caso, la existencia de una relación de efectiva cooperación entre las funciones de ambos órdenes jurídicos.

Visto de esta manera, todo parece indicar que la participación de las entidades federacionadas en las decisiones tomadas por el orden central, es decir, aquellas que constituyen o integran la voluntad nacional, no es más que una reafirmación de que ellas actúan como partes integrantes del todo, que es el Estado federal, porque precisamente esta acción de participación es la que viene a determinar la adecuada unificación del Estado federal.

Es importante reflexionar en la idea del papel que corresponde a la Constitución en la integración de Estado federal, pues éste sólo tiene la posibilidad de expresar su institucionalización a través de aquella, porque la Constitución es el único fundamento jurídico que asegura la existencia de la forma federal de Estado. Y cualquiera que sea el origen de la forma del Estado federal (por asociación o disociación), la presencia de la Constitución se vuelve indispensable, ya que es en ella donde las entidades federadas encuentran la justificación de sus prerrogativas, el fundamento de su competencia y la garantía de sus decisiones.

Lo característico de un Estado federal es que tanto el orden jurídico central así como el orden jurídico local, tienen la misma categoría y ambos poseen su propio derecho. Ciertamente es que en la práctica existe una relación de supra o subordinación del primero con respecto al segundo, respectivamente, pero esto no conduce a afirmar que haya un rango de derecho de un orden con otro. Son dos órdenes jurídicos que convergen en una norma suprema que los coordina,

<sup>195</sup> Cfr. Schneider, Hans Peter, *Democracia y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 42.

<sup>196</sup> Véase en contra de esta opinión Ferrando Badía, Juan, *El estado unitario, el federal y el estado regional*, Madrid, Tecnos, 1978, p. 60.

esto es, en la Constitución. Así sucede en el federalismo alemán, en el que se encuentran articulados tanto el derecho de la federación como el derecho de los *Länder*, tal y como se hallaban el imperio alemán de 1871 y la República de Weimar en 1919 en los que existía un derecho del Estado del imperio y un derecho del Estado de los *Länder*.

Sin embargo, con el arribo del nacionalsocialismo en 1933 las cosas cambiaron radicalmente, pues las conocidas leyes de unificación (*Gleichschaltungsgesetze*) acabaron con la estructura del Estado federal, porque los poderes legislativos de los *Länder*, así como sus propios gobiernos, fueron unificados y compactados en el *Reich*, y los *Länder* pasaron a manejarse por administradores (*Reichsstatthalter*) que no dependían de ellos sino que eran subordinados del propio *Reich*. Así, los *Länder* perdieron sus facultades y con ello su calidad de Estados, las que resultaron absorbidas por el *Reich*. Luego

mediante la ley de 14.2.1934 se suprimió también de manera consecuente el *Reichsrat* (Consejo del imperio) (Art. 60 y ss. de la Constitución de Weimar), a través del cual los *Länder* participaban en la formación de la voluntad del *Reich*. El Estado federal se convirtió en un Estado unitario. Aquí podemos pasar por alto la cuestión de en qué medida los *Länder* conservaron la posición de corporaciones autogobernadas, de meras subdivisiones administrativas (provincias) o un modelo de cuño específico: en cualquier caso perdieron todos los criterios que caracterizan la estatalidad: Constitución propia, derechos de soberanía no derivados. Sólo se admitía un derecho del Estado del *Reich*.<sup>197</sup>

Por eso es que una de las condiciones esenciales que entraña la participación de las entidades federadas en las decisiones que conforman la voluntad nacional en el Estado federal, es la que presupone que las propias entidades ostenten la característica de la estatalidad, y no que sean meras subdivisiones gubernamentales que únicamente sirvan de correas de transmisión de las órdenes unilaterales del poder central. De lo que se trata es de que sean partes integradoras de las decisiones nacionales para que pueda hablarse de un Estado federal, pues de lo contrario estaríamos frente a un Estado unitario.

Pero de alguna forma la cuestión sobre la participación de las entidades federativas en la voluntad nacional habrá de conducir, en última instancia, al aspecto de la representación política. Desde luego, no es este el lugar para abordar el tema por cuanto a que esta tarea requeriría de un estudio por separado, pero lo que sí hay que dejar sentado es que la representación política constituye el puente a través del cual se canaliza la participación de las entidades con el poder central del Estado federal, y las decisiones tendrán la categoría y la fuerza de voluntad nacional sólo si son tomadas por ambos. De allí que la estructura del

<sup>197</sup> Cfr. Stem, Klaus, *op. cit.*, p. 118.

Estado federal descansa necesariamente en una relación de representación; en rigor, es un régimen de relaciones de representación. Así, la representación política que las entidades federativas tienen en el Poder Legislativo central, como integrantes de las cámaras federales, se traduce en una participación directa en las tareas legislativas que van dirigidas a todo el país, de manera específica en las reformas a la Constitución general y cuya atribución atañe al Poder Legislativo central. A su vez, los poderes legislativos locales participan también en el procedimiento de reformas a la Constitución general.

El hecho de que las entidades federadas participen en la formación de la voluntad nacional con el poder central del Estado federal, no se debe a que posean una autonomía administrativa ni mucho menos porque ostenten la estatalidad o puedan ejercer competencia en algunos asuntos de índole administrativa, legislativa o judicial. Si esto fuera así, bastaría con que la Constitución general restara gradualmente esa competencia y las entidades quedarían reducidas a un envase vacío sin ningún contenido. Las entidades federativas participan en las decisiones nacionales con el poder central, porque su esencia jurídica no es otra cosa que la capacidad real de tener la posibilidad de esa participación, participación que a dichas entidades les es propia y que arranca desde su existencia como ente regional. Independientemente de cual pueda ser en concreto esa participación, las entidades federacionadas tienen en todo caso la fuerza real que les nutre la presencia de su regionalismo que hace que se conviertan en unos verdaderos núcleos de decisión política y de participación democrática en el contexto de la voluntad nacional. Justamente, ésta es la mejor manifestación de la esencia y el sentido de lo que es un Estado federal.

### CAPÍTULO III

## EL ESTADO FEDERAL MEXICANO

#### 1. *Gestación del Estado federal en nuestro territorio*

Cuando se estudia el origen del Estado federal en nuestro país es muy común que los historiadores y teóricos del derecho se refieran siempre a la influencia que ejerció el sistema constitucional de los Estados Unidos de Norteamérica en la conformación de nuestro federalismo. Esta referencia acabó por conducir a la doctrina hacia el establecimiento de dos corrientes de opinión que hoy por hoy dominan el panorama de nuestra historia constitucional.

La primera corriente de opinión —incluso, cronológicamente—, es aquella que afirma que la forma de Estado federal fue copiada de la forma de organización política de la nación estadounidense, resultando plasmada primeramente en la Constitución mexicana de 1824; luego continuaría en la de 1857 hasta persistir en la de 1917, que es la que actualmente rige los destinos del pueblo mexicano; desde luego haciendo la excepción durante la etapa en que se expidieron la Constitución de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, Constituciones de corte centralista que interrumpieron el establecimiento del sistema federal hasta su restauración con el Acta de Reformas de 1847.

La segunda corriente de opinión concuerda en que, efectivamente, el Estado mexicano de alguna manera tuvo que inspirarse en las instituciones jurídicas del país norteamericano, pues la atracción que éste ejercía para México era la de un país progresista cuya economía empezaba a destacar a nivel mundial y esto se debía, en buena parte, a su sistema jurídico y político. Sin embargo dicha opinión se complementa con la idea de que el federalismo mexicano, más que un artículo de importación de los Estados Unidos de Norteamérica, fue un producto genuino hispánico que tenía sus antecedentes en la Constitución de Cádiz de 1812.

Impregnada de un sentimiento de mexicanidad y no como resultado de un estudio científico-histórico, apareció por allí una tercera corriente de opinión que se le ocurrió afirmar que la raíz de nuestro federalismo se localiza en la organización política que regía a los antiguos mexicanos, pues en torno a la Triple

Alianza se llegaron a constituir los señoríos, que no eran otra cosa que “verdaderas provincias federadas”.<sup>198</sup>

Independientemente de que no amerita el esfuerzo de poner en entredicho la científicidad de tan endeble opinión, estimo pertinente que antes de fijar mi posición en el tema debo proceder a hacer algunos análisis que considero necesarios acerca de las dos primeras opiniones.

En efecto, por lo que se refiere a la afirmación en el sentido de que la influencia del sistema jurídico de los Estados Unidos de Norteamérica se dejó sentir con fuerza en el establecimiento de nuestras instituciones no existe duda alguna, pues es una verdad real que el sistema federal de aquel país empezó a despedir el haz que propagaba la energía de sus beneficios y sus ventajas hacia otras latitudes. Quiérase o no esto era un ejemplo de que el sistema estaba funcionando bien y que valía la pena intentar su ensayo en otros territorios.

México, al igual que algunos países latinoamericanos, se estaba encaminando hacia la búsqueda de formas políticas que garantizaran su estabilidad y pudieran asegurar un impulso en su desarrollo social. No tenía mucho tiempo que en nuestro país había dejado de oírse la lucha del fragor del movimiento independentista en contra de la península y el recuerdo del Imperio aun estaba fresco. “Eramos teóricamente un pueblo independiente, pero no habíamos adoptado todavía ninguna forma jurídica-política, no teníamos ninguna Constitución, no había Estado mexicano”.<sup>199</sup>

No es que la búsqueda de esas formas políticas a que me refiero no pudieran parirlas hombres doctos y pensadores que siempre abrevaron en la cultura de las diversas etapas de la historia mexicana. Lo que sucedió es que ellos tuvieron que asomarse a las instituciones que conformaban otros países, lo que resulta un fenómeno natural cuando los nacionales de un país desean establecer fórmulas innovadoras que cuajen en su tierra, por un afán de estar a la altura de otros a los que se considera o se les ve como ejemplo de progreso. Incluso, quienes con la pluma y con la palabra pugnaron por el establecimiento del federalismo en nuestro territorio, conocían las ideas de Montesquieu y de Rousseau, de tal modo que tenían una noción de la idea federal europea que, complementada con el modelo norteamericano, terminaron por producir el sistema federal en México.

Pero la idea federal por sí sola no era suficiente para garantizar la estabilidad que se pretendía, pues el periodo crítico que sobrevino al término de la independencia trajo consigo un vacío de poder que se origina con la desaparición del virreinato. Es la etapa en que surge con ímpetu el sistema del caudillaje, en

<sup>198</sup> Cfr Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano*, México, Cultura y Ciencia Política, 1972, t. I, p. 227.

<sup>199</sup> Cfr Burgoa Orihuela, Ignacio, “Conferencia sobre el federalismo mexicano”, *Las experiencias del proceso político-constitucional en México y España*, México, UNAM, 1979, p. 271.

que una buena parte de la historia del país aparece protagonizada por la presencia de los hombres fuertes durante todo el siglo XIX y comienzos del presente.<sup>200</sup> Aquí subyace de algún modo la fuerza social que deviene del movimiento de la independencia, contraponiéndose a la fuerza de la sociedad colonial que al enfrentarse tratan de encontrar un nuevo rostro para la nación, lo que hace que se perfíle una tendencia conservadora y una tendencia liberal que empiezan a proyectarse en nuestra evolución histórica como el deseo de mantener los viejos estamentos, por una parte, y por la otra, el de imponer las reformas sociales emanadas de la lucha libertaria.

Una consecuencia de esta confrontación se reflejó en la pugna surgida entre federalistas y centralistas, lo cual evidenciaba que no todas las corrientes de pensamiento estaban seguras de correr el riesgo con el ensayo de un nuevo sistema que, al menos, en principio, se sentía que no garantizaba la estabilidad del régimen constitucional. De allí, los vaivenes constitucionales que se presentaron con posterioridad en que pendularmente aparecieron en forma subsecuente Constituciones federalistas y centralistas.

Resulta entonces evidente que en el establecimiento de nuestro federalismo no pudieron ignorarse las influencias de instituciones y sistemas jurídicos externos. Por tanto —como afirma Valencia Carmona—,

existió la influencia, en primer lugar de las instituciones constitucionales norteamericanas, que no sólo gozaban de un enorme prestigio entre Ramos Arizpe y otros distinguidos constituyentes, sino también eran promovidas por los propios políticos norteamericanos a través de una intensa penetración ideológica. El considerable impacto, por otro lado, que había causado en los mexicanos de la época el pensamiento liberal europeo tampoco puede desconocerse, particularmente las ideas de ciertos filósofos de la ilustración como Montesquieu y Rousseau cuyas obras eran muy leídas y transmitían sugestivas ideas en torno a la descentralización política.<sup>201</sup>

La opinión que hoy en día prevalece en la doctrina mexicana constitucional es la que sostiene que el origen genuino y auténtico de nuestro sistema federal se halla en la Constitución gaditana de 1812, concretamente en el apartado que establecía lo referente a las diputaciones provinciales.<sup>202</sup> El sustento de esta afirmación es porque en las Cortes de Cádiz se tenía la representación de las provincias de ultramar, y entre ellas se encontraban comprendidas las de la Nueva España. Recordemos, además, aquel hecho en que Miguel Ramos Arizpe y José

<sup>200</sup> Este criterio es aplicable a la mayoría de países latinoamericanos.

<sup>201</sup> Cfr. Valencia Carmona, Salvador, *El federalismo mexicano Génesis y transformaciones*, México, apuntes mimeográficos, 1994, p. 7.

<sup>202</sup> Sobre todo con una obra que marcó sistemáticamente esta opinión, que fue la de Nettie Lee Benson titulada *La diputación provincial y el federalismo mexicano*.



María Couto llevaron la representación de las provincias de oriente ante las Cortes españolas, en la memorable Asamblea Constituyente de 1812 y en la que defenderían con ardor la representación de las mismas, a través de sus órganos que eran las diputaciones.

Quien ponga en tela de juicio que Miguel Ramos Arizpe y José María Couto desconocían el sistema federal de los Estados Unidos de América, estaría ignorando la secuencia gradual de los hechos más importantes del acontecer histórico del país. Por lo consiguiente, quien piense que no llevaban la idea federal norteamericana<sup>203</sup> y europea del federalismo, en el momento en que acudieron con la representación ante la Asamblea Constituyente de 1812, para defender la autonomía de las provincias de la Nueva España, estaría desechando el conocimiento de las ideas que actuaron como motores en nuestros hombres que habrían de establecer el federalismo formalmente en la Constitución de 1824.

Hay que tener presente que Ramos Arizpe se recibió de abogado en 1810 y tres años antes la Real Universidad de Guadalajara le había otorgado los grados de licenciado, y un año más tarde, en 1808, el de doctor en cánones. Además, por parte de la Audiencia de Nueva España se tituló como doctor en leyes, lo que en cierto modo demuestra los conocimientos sobre sistemas jurídicos que debió adquirir durante la carrera que cursó como abogado.

El 10 de noviembre de 1811 presentó a la Asamblea Constituyente de 1812 una Memoria sobre el estado natural político y civil de su provincia y las del Nuevo Reyno de León, Nuevo Santander y los Texas.

Trata en ese documento de la geografía, la producción, el clima, la enseñanza, el sistema de gobierno, la población y el intercambio mercantil; expone sus *ideas federalistas*<sup>204</sup> y se pronuncia por el municipio libre; exalta el libre comercio; propone la colonización y el establecimiento de una universidad en la sede de la diócesis y un colegio real en Saltillo;<sup>205</sup> pide la creación de una nueva intendencia (Coahuila, Nuevo León y Texas) y la elevación de Saltillo, Parras, Monclova y el Real de Borbón al rango de ciudades; y defiende la libertad de imprenta.<sup>206</sup>

Pero cuando Ramos Arizpe defendió la autonomía de las provincias, sabía muy bien cuál había sido la historia de la formación del federalismo en los Estados Unidos del norte, porque quien conocía su Constitución sabía también

<sup>203</sup> Había una traducción de la Constitución de los Estados Unidos del Norte, que sirvió de texto y modelo a los legisladores del Congreso Constituyente de 1823, y que seguramente Ramos Arizpe ya conocía, pues en 1821 fue electo diputado por Coahuila al Primer Congreso Constituyente y en 1823 presidió la comisión que formuló el proyecto de Constitución Federal. *Cfr* estos datos en *Enciclopedia de México*, 3a. ed., México, Edit. Enciclopedia de México, 1977, t. 3, pp. 118 y ss.

<sup>204</sup> Las cursivas son propias

<sup>205</sup> Téngase presente que Ramos Arizpe nació en Coahuila, lo que seguramente facilitó cierto acceso a la información sobre el país del norte

<sup>206</sup> *Cfr. Enciclopedia de México, ed. cit., p. 118.*

de los antecedentes que la originaron y éste, sin duda, fue el espíritu que campeó en el ánimo del célebre legislador. Ciertamente es que el proceso del origen del federalismo en aquel país fue muy diferente al nuestro, pero lo más importante es que aun cuando la idea federal mexicana no se podía gestar en términos de imitación de la estadounidense (las condiciones políticas y sociales eran diferentes), se presentaba la oportunidad para apoyar la autonomía de las provincias a través de la representación de las diputaciones, y esto era, de algún modo, un inicio de la idea de un sistema federal, pues al fin y al cabo el federalismo de los Estados Unidos de Norteamérica descansó, en gran parte, en la autonomía de las colonias que más tarde se convirtieron en entidades federativas.

Por ese motivo y las razones expuestas con anterioridad, mi opinión es en el sentido de que, aun cuando se hubiese buscado un principio o idea federalista a través de la defensa de la autonomía de las provincias de la Nueva España por parte de Ramos Arizpe,<sup>207</sup> no puede negarse que la idea *ad ovo* que impregnó la mente de nuestro representante, fue la idea federal que privaba en los Estados Unidos de Norteamérica, preferentemente, aun cuando existía información sobre las ideas liberales europeas al respecto, como ya quedó establecido.

Sin embargo, más que una idea federal concreta o clara que pudiese haber existido entre los panegiristas de nuestro federalismo, la idea que se tenía era más bien sobre la descentralización política, pues para esas fechas todavía no se habían derramado una serie de estudios que transmitieran un conocimiento sistemático de lo que era el sistema federal. Por eso Ramos Arizpe buscó con ahinco una descentralización gubernamental que garantizara la solución a los diversos problemas que representaban las provincias a sabiendas de que de este modo resultaba más fácil la solución de los problemas provinciales de la Nueva España, ya que las distancias y la falta de comunicaciones, o el atraso de éstas complicaban la celeridad para su resolución; es decir, no se buscó la forma federal como forma de Estado debidamente estructurada, científicamente hablando, sino que se pugnó por una descentralización política o gubernamental. Entonces, si nos ponemos en el supuesto de que el sistema federal se traduce como sinónimo de una descentralización política, sí podríamos hablar de que el federalismo mexicano tuvo su origen en la aportación que, con su defensa, hizo Ramos Arizpe en la Asamblea Constituyente de 1812 para que la Constitución del mismo año incorporara la autonomía provincial. Pero si nos colocamos en la hipótesis de que se hubiese propuesto una forma de Estado federal como tal, o por lo menos sus bases primordiales, para el territorio de la Nueva España, la respuesta tendría que ser en sentido negativo. De allí que la afirmación de Reyes Heróles, refiriéndose a la intervención de Ramos Arizpe en la mencionada Asamblea, en el sentido de que “de no haber existido la fórmula del fe-

207 Materialmente en eso consistió su intervención ante la Asamblea Constituyente de 1812.

deralismo norteamericano, probablemente habría terminado por inventarla, a tal punto que lo aguijoneaban las necesidades del país y el sistema federal resultaba impuesto por las realidades”,<sup>208</sup> resulta, desde mi modesto punto de vista, un tanto exagerada.

Si se analiza con cuidado cada una de las facultades que el artículo 335 de la Constitución gaditana otorga a las diputaciones provinciales, no existe ninguna que declare expresa o tácitamente la autonomía provincial, por lo que, si con la exégesis del texto de dicho artículo se tratara de buscar la autonomía provincial el fracaso no se haría esperar, porque la mayoría de esas atribuciones, incluyendo las del propio capítulo II del título VI, que prescribe, entre otras disposiciones, la manera en que estas diputaciones se designan, así como la forma en que deberán integrarse, no son más que normas enunciativas de vigilancia y coordinación de las autoridades en quienes recae la representación provincial, sobre asuntos que atañen a éstas.

Lo que sucede es que resulta muy peculiar en nuestra idiosincrasia mexicana exaltar, a veces, con exageración, nuestros triunfos, que la historia, en ocasiones, nos ha demostrado no tener demasiado, en tanto que por la deformación de un esquema mental que deriva de una cultura impuesta, surge el fenómeno de la imitación, que es un acto de inconciencia, y que forma parte de un carácter de la psicología mestiza mexicana. Samuel Ramos, en 1934, lo decía de este modo:

ejemplos de este mimetismo los hay en todos los órdenes de la cultura, pero los más claros se encuentran en la obra constitucional mexicana del siglo XIX. En este terreno es en donde mejor podemos apreciar la trascendencia efectiva que la imitación ha tenido en la historia de México. Por eso vale la pena recordar aquí algunos de los casos más típicos. Se sabe que el modelo de las Constituciones que se sucedieron en nuestro país durante la pasada centuria, fue tomado de los Estados Unidos. El primer texto de la Constitución Norteamericana que se conoció en México, al decir de Carlos Pereyra, fue una mala traducción traída por un dentista. Cuando después de la caída del Imperio se suscitó en México el conflicto entre “federalismo” y “centralismo”, Fray Servando Teresa y Mier decía, en un fogoso discurso, que “se cortaba el pescuezo” si alguno de sus oyentes sabía “que casta de animal era una república federada”.<sup>209</sup>

Es posible que las palabras de Ramos suenen crueles, pero es necesario que entendamos que no siempre una civilización extranjera puede enseñarnos a hacer las cosas. La experiencia nos ha mostrado que contamos con un carácter propio y un destino que es sólo nuestro, y a él debemos atender para poder buscar las soluciones a los problemas que nos aquejan, pero basándonos en nuestra reali-

<sup>208</sup> Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, México, Instituto de Administración Pública, 1988, p. 61

<sup>209</sup> Cfr. Ramos, Samuel, *El perfil del hombre y la cultura en México*, México, Espasa-Calpe, Mexicana, 1994, p. 23.

dad como nación, y para ello deberemos partir del conocimiento de nuestros valores mexicanos y de nuestra propia historia como país.

## 2. *Consagración del federalismo en México*

La idea de la república federal aparece finalmente como consecuencia del derrumbe del imperio provocado por el movimiento de 1810; empero, un sentimiento vigoroso de republicanismo comienza por inundar el ambiente de la nación, y todas las fuerzas vivas se orientan hacia la idea de construir un gobierno republicano con un fuerte aroma federalista.

El nuevo Congreso se reunió el 5 de noviembre de 1823, y los diputados que en él intervinieron arribaron imbuidos de entusiasmo por el sistema federal, pues la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica les serviría de modelo para los trabajos legislativos. Ramos Arizpe encabezó el partido de los federalistas al tiempo que presidió la comisión de Constitución. En este partido se encontraban, entre otros, Rejón, Vélez, Gordo, Gómez Farías y García Godoy, en tanto que en el partido de los centralistas aparecían los diputados Cabrera, Espinosa, Becerra, Jiménez, el doctor Mier y otros.

Casi dos meses se tardó el Congreso en la discusión del acta, luego de que el 20 de noviembre fue presentada por la Comisión siendo aprobada el 31 de enero de 1824 con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. El artículo 5 de este ordenamiento señalaba que la nación adoptaba para su gobierno la forma de república representativa popular federal, y el artículo 6 prescribía que las partes integrantes de la nación eran estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente corresponda a su administración y gobierno interior.

El Acta Constitutiva también sentó las bases de otras disposiciones constitucionales que habrían desubsistir en las posteriores Constituciones de nuestro país; tales son las relativas a la división de poderes (artículo 9); la obligación para los estados de elaborar sus propias Constituciones (artículo 21); así como la prohibición a los propios estados para oponerse a lo dispuesto en el Acta y a la Constitución general (artículo 24).

Lo que interesa aquí es precisar que, al consagrar la forma de gobierno federal, el Acta Constitutiva se refería a la forma de gobierno, pero como sinónimo de la forma de Estado federal, sólo que en ese momento los términos "forma de Estado" y "forma de gobierno" no estuvieron bien delimitados aunque, repito, en realidad el Acta se estaba refiriendo al sistema federal pero como forma de Estado. Además, la palabra "república" fue acuñada por los autores del Acta Constitutiva como una intención de subrayar la unidad del Estado, pues no por nada se le calificó como representativa popular y finalmente federal, todo

esto para que dichos calificativos reforzaran el concepto de gobierno federal. En esta directriz, creo que el sentido del Acta sobre el término "república", resultó ser el mismo que se le dio en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en su sección 4 del artículo IV.

Sin embargo, existe una diferencia sustancial que requiere ser explicada: el artículo 5 del Acta Constitutiva contiene una disposición imperativa y contundente que, incluso, se puede interpretar como una decisión unilateral por parte del Congreso, pues al decir que "la nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal", no hace más que "ordenarle" a todo el territorio cuál es la forma de gobierno que debe implantar, es decir, aceptar. No así la Constitución estadounidense, cuya única disposición al sistema de gobierno de los estados particulares se encuentra en la sección 4 del artículo IV, al decir que "los Estados Unidos garantizarán a cada uno de los estados de esta Unión una forma republicana de gobierno[...]". Aquí la Constitución no está ordenando; está reconociendo, y por lo tanto afirma que garantizará esa forma de gobierno a los estados, esto es, está asegurando y dando certidumbre a las propias entidades federadas de que esa forma de gobierno no se trastocará por parte de los estados Unidos, o sea, del poder central. Luego, el artículo 24 del Acta Constitutiva dispone que "Las constituciones de los estados no podrán oponerse a esta acta ni a lo que establezca la Constitución general; por tanto, no podrán sancionarse hasta la publicación de esta última[...]"; pero una disposición análoga no se encuentra en todo el articulado de la Constitución norteamericana. Esta no es más que una manifestación clara que se traduce como la intención que había de imponer el federalismo en todo el territorio a como diera lugar, ya que, precisamente, al designar el artículo 24 del Acta que ninguna de las Constituciones de los estados se opondrán a sus mandatos, no está más que ordenado, implícitamente, que los estados adopten la forma que se prescribe para la nación, desde luego si se toma en cuenta y se atiende lo que dispone su artículo 5. Así, pues, el propósito era que quedara como en los Estados Unidos de América, en donde los estados individuales tenían, desde mucho tiempo antes de que se formara el poder central, la estatalidad federal, como ya se ha mencionado.

¿Por qué en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica no sucede esto? Ya lo sabemos: porque allá el federalismo surgió cuando los estados, que ya tenían la calidad como tales, cedieron parte de sus facultades para crear un poder central y cuyas atribuciones, que no habían sido asignadas a este último, quedaban reservadas para aquéllos. Ciertamente es que en el territorio mexicano ya existían algunos estados, pero cuya estructura constitucional y situación limítrofe aún no se definían en su totalidad.

De todos modos, la disposición del artículo 24 del Acta Constitutiva no hace más que dar la razón a quienes ven que el sistema federal mexicano fue copiado

de los Estados Unidos de Norteamérica, aun cuando las diputaciones provinciales hayan contribuido de manera coyuntural al surgimiento del federalismo en nuestro país. Si consideramos que la representación en los casos históricos de la Nueva España y las colonias inglesas tuvo como principal motor la de aspirar a su autonomía, la verdad es que no se observan diferencias considerables como para descartar, en todo o en parte, la influencia determinante del federalismo norteamericano en la instalación del federalismo mexicano. Por lo tanto, no veo que el proceso en cuestión haya sido distinto, ni tampoco que Ramos Arizpe hubiera pretendido algo diferente que las colonias inglesas, si bien éstas desde el principio abrigaron un criterio separatista, las diputaciones provinciales enarbolaron la bandera de la autonomía para luego separarse.

Pero la fuerza que en definitiva empujó para que el federalismo encontrara camino en el territorio mexicano fue el Plan de Casa Mata, porque una vez que varias provincias se adhirieron a este Plan, comenzaron a defender su autonomía declarándose independientes del todavía existente gobierno de Iturbide. Si bien la mencionada autonomía se concretó al cuidado de su administración interna, no por ello las provincias desaprovecharon la oportunidad de solidarizarse en una causa común, pues el verdadero sentido del Plan de Casa Mata no era otro que la reinstalación del Congreso disuelto por Iturbide, aunque, de paso, le prestó ayuda a Santa Anna cuando se le relevó del mando militar en Veracruz. Melgarejo Vivanco, reconocido historiador, afirma que

Iturbide disolvió el Congreso, nombró una Junta Nacional Instituyente, donde figuraron representantes de Veracruz; mandó relevar del mando militar en Veracruz a Santa Anna, y a éste le hicieron erupción los resentimientos; el 2 de diciembre de 1822 y en el puerto de Veracruz, proclamó la República. El movimiento se propagó por Antón Lizardo, Alvarado, Acayucan; Guadalupe Victoria firmó también el Plan de Santa Anna y volvió a ocupar Puente Nacional; Santa Anna y sus tropas emprendieron la marcha; en Plan del Río derrotaron a los primeros contingentes iturbidistas, pero a su vez fueron rechazados en Jalapa; el Sotavento le volvió la espalda, Veracruz quedó prácticamente sitiado, hasta que se unificaron las diversas guerrillas para pedir la reinstalación del Congreso, acordes con el Plan de Casa Mata firmado el primero de febrero de 1823, con lo cual Santa Anna cambió su fracaso en triunfo, Iturbide fue nulificado, reinstalado el Congreso en marzo 31 de 1823 y éste, para junio 17, convocó a nuevo Congreso en un sistema de República Federal.<sup>210</sup>

En efecto, el Plan de Casa Mata no constituyó la semilla de nuestro federalismo pero sí un motivo determinante para que éste naciera, porque las provincias vieron en el Plan un oportuno instrumento que les venía a la mano para

<sup>210</sup> Cfr. Melgarejo Vivanco, José Luis, *Breve historia de Veracruz*, México, Universidad Veracruzana, 1960. p. 149, Biblioteca de la Facultad de Filosofía y Letras

oponerse al imperio. Por eso no estoy de acuerdo con quienes piensan<sup>211</sup> que nuestro federalismo empieza con el Plan de Casa Mata, pues ninguno de los 11 puntos del Acta del Plan avizora la proposición de un nuevo sistema de gobierno; antes bien, reconoce la investidura del propio emperador como producto de la representación nacional.<sup>212</sup> Como no fuera porque el manejo de los términos “representación” y “autonomía” entrañan de alguna manera un supuesto federalismo, entonces lo mismo podría adjudicarse a los Elementos Constitucionales de Rayón y a los Sentimientos de la Nación de Morelos.

Así, pues, ni la Constitución de Cádiz, ni los Elementos Constitucionales de Rayón, ni los Sentimientos de la Nación de Morelos, ni el Plan de Casa Mata de Echávarri pueden considerarse como los pilares del sistema federal en nuestra patria. Menos atribuirle a Ramos Arizpe la paternidad exclusiva del federalismo mexicano, porque, en todo caso, habría que extender dicha paternidad a la mayoría de los que intervinieron en la conformación del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, incluyendo a Esteban Austin. Por lo tanto, es mi criterio que el único documento formal en el que verdaderamente se plasma el sistema federal como forma de Estado por primera vez es, precisamente, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824. Éste es el documento, sin duda, en el que hace su entrada el federalismo en nuestro suelo mexicano para después incorporarse de lleno en la Constitución de 1824.

Pero si en contra de los “criterios mexicanistas” se evidencia la total influencia de las instituciones norteamericanas, concretamente de la Constitución, en la implantación de nuestra forma de Estado federal, no pienso por ello que el sistema haya sido desventajoso o inconveniente para el país adoptante. Lo que sucede es que es propio de los países latinoamericanos, o de sus culturas jurídicas, elaborar sus instrumentos jurídicos basados en abstracciones y en ideales que muchas veces no coinciden con la realidad. Y así, mientras en otros países las características de sus sistemas jurídicos y políticos se han ido conformando gradualmente como resultado de sus tradiciones y de su progreso cultural y social, a los latinos nos ha parecido muy cómodo implantar formas o modelos cuyo éxito en la tierra de origen ejerce para nosotros su inevitable atracción. La creación de nuestra forma de Estado federal no es obra de la tradición ni de nuestras costumbres, porque el *signum specificum* de México era la dependencia que tenía con un país europeo. Así, entre coros fernandinos que arrullaban a la monarquía y periodos de caudillaje político, ensayamos casi todas las formas

211 Cfr. Barragán Barragán, José, *Introducción al federalismo*, México, UNAM, 1978, p. 113 y Burgoa, Ignacio, “La evolución de la idea federalista en México” en Córdoba Cervantes, Luis Antonio, *op. cit.*, p. 43.

212 Es interesante observar la contradicción que con motivo del uso de este concepto se presenta entre el preámbulo y el artículo 11 del Plan.

de Estado y caímos en dictaduras en las que el titular del Poder Ejecutivo rebasó siempre aquello que la ley se limitaba a definir.

La ausencia de un conocimiento objetivo que finque sus raíces en la realidad concreta de nuestra sociedad, ha sido la constante en casi todos aquellos que se encargan de tomar las decisiones fundamentales del país. Es lamentable que no puedan abandonar posturas necias que pretenden justificar principios falsos que no corresponden a la realidad mexicana. Debemos analizar a nuestras instituciones políticas con sentido común y sin apasionamiento, estudiándolas tal y como son, dándoles la dimensión que realmente tienen y el valor que congruentemente representan, con sus defectos y sus aciertos; con sus carencias y sus virtudes, ni más ni menos.

Por eso quizá se pueda decir que nuestro federalismo será auténtico sólo en la medida en que se encuentre enraizado en nuestras costumbres y forma de vivir, una vez que los mexicanos hayamos aprendido medianamente qué es la forma de Estado que rige nuestras relaciones cotidianas; pero sostener que el sistema federal nació como producto de nuestra realidad, constituye una equivocada visión de nuestra propia historia constitucional, al mismo tiempo que una utopía de quienes la sustentan. No es posible transformar de golpe las costumbres de un pueblo con solo plasmar las letras en las páginas de un libro, así se trate de la propia Constitución de un país.

Ausente México casi por completo de páginas democráticas en el libro de su historia, su federalismo no ha calado hondamente en la conciencia de sus ciudadanos, que no ven más que un sistema omnipotente en el que se transmite el poder de un grupo a otro, pero ligados por los mismos intereses, tanto políticos como económicos. Por esa razón ha sido casi imposible el tránsito gradual hacia la democracia, y ésta inicia su camino con el respeto y acatamiento que se tenga por el derecho por las instituciones políticas, en primer término por quienes ejercen el poder. Pero si bien es cierto que estos problemas de respeto y sometimiento a la ley por parte de los funcionarios, son propios de países subdesarrollados con una subcultura jurídica como el nuestro, no lo es menos que la ley, por muy buena que se suponga, resulta letra muerta cuando lo que se prescribe es imposible que se cumpla. La fuerza de la ley no radica en aquellos que la hacen, sino en el apoyo que le prestan aquellos sobre quienes dirime. Por ello, si a la sociedad no se le orienta para su desarrollo integral, dentro de su sistema de gobierno y dentro de un Estado de derecho federal, continuará en forma regresiva hasta su completa claudicación. Las dictaduras, tiranías o totalitarismos y, en fin, cualquier sistema de gobierno que se aparte del derecho, han predominado en el mundo sólo cuando no han tenido el contrapeso de la conciencia popular. Y no se piense que pretendo afirmar que debemos hacer Constituciones o leyes perfectas, pues ningún espíritu es capaz de elaborar normas de conducta retocadas que se transformen en verdad allá afuera en la realidad



social. Lo que quiero decir es que antes que asomarnos a otros países, debemos compenetrarnos en lo que somos y en lo que tenemos, para que nuestras normas sean reflejo fiel de nuestra realidad, de nuestra idiosincrasia y de nuestra cultura, pues la mayoría de las Constituciones que nos han regido habrían funcionado mejor si hubieran tomado en cuenta nuestra forma de vivir, así como las condiciones de nuestra incipiente cultura jurídica.

Entonces no debemos regocijarnos de que somos creadores de un sistema cuya semilla trasplantamos de otra tierra a la nuestra. Por eso he afirmado que el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana es el documento en el que formalmente se plasmó por primera vez el sistema federal como forma de Estado, más no que lo haya creado, porque si de antecedentes se trata podemos decir con Jorge Gaxiola que

Fueron los predicadores del Evangelio, con el establecimiento de sus provincias y custodias, los que echaron el germen primero de la *división política de la Nueva España*,<sup>213</sup> que acentuada con el transcurso del tiempo, fructificó en las Ordenanzas de Intendentes y encontró su expresión, después, en las Juntas Provinciales creadas<sup>214</sup> por la Constitución de Cádiz. Eran estos verdaderos Congresos locales y centro de los apetitos, anhelos y codicias de los grupos de provincia. La independencia nos sorprendió cuando la nueva Galicia hacía llamar Estado Soberano de Jalisco, y Yucatán pretendía formar una nacionalidad aparte, al paso que Ramos Arizpe pugnaba por constituir un Estado poderoso en el Norte.<sup>215</sup>

De hecho el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana es materialmente una Constitución, puesto que sienta las bases de la organización política del Estado mexicano. Fue sancionada el 31 de enero de 1824 y “dos meses fueron suficientes para aprobar, en ella, los principios fundamentales que estructuraron al nuevo Estado que asomaba al concierto internacional, y que habrían de servir de base a la Constitución de 4 de octubre de 1824”.<sup>216</sup>

Mas si en el contenido del Acta no deja lugar a dudas la imitación que se hizo de la Constitución de los Estados Unidos del norte, lo mismo puede desprenderse de su nominación, pues en principio sólo llevaba el nombre de “Acta Constitutiva de la Nación Mexicana”, según el proyecto que Ramos Arizpe presentó al Congreso en noviembre de 1823. Pero éste, al adoptarla, lo hizo con el nombre de “Acta Constitutiva de la Federación Mexicana”.

A mi modo de ver, el mérito principal del Acta Constitutiva consistió en haber incorporado la forma de Estado federal para la nación (artículo 5º), pero

<sup>213</sup> Las cursivas son propias.

<sup>214</sup> *Ibidem*.

<sup>215</sup> Cf. Gaxiola, Jorge F., *La crisis del pensamiento político y otros ensayos*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1956, p. 47.

<sup>216</sup> Cf. Sayeg Helu, Jorge, *Introducción a la historia constitucional de México*, México, UNAM, 1978, p. 48.

sobre todo haberles prescrito también a los estados su sistema constitucional de gobierno, —como ya quedó asentado en líneas anteriores—, y digo mérito, porque la intención del Acta era la conciliación de intereses de facciones opuestas que en ese momento se gestaban; sin lograrlo, por lo menos se pensó en la unidad política de la nación mexicana y para ello había que amalgamar a los estados, y no arriesgarse a convenciones o asambleas locales en las que se hubiese perdido el control y manejo de las mismas.

Pues bien, a pesar de lo inextricable con que se pueden calificar algunos de los principios con los que fue aderezada el Acta Constitutiva, lo cierto es que “Diecisiete estados y los Territorios de las Californias y Colima nacen a la vida pública en el Acta Constitutiva, el 31 de enero de 1824.”<sup>217</sup> Sin embargo, lo incauto con que se procedió a formular las correspondientes declaraciones sobre la forma de Estado no representa la sapiencia de sus autores, pues resulta una declaración inútil expresar la forma de Estado de un país en un artículo de su Constitución cuando debe reflejarla en todo su contenido.

### 3. *Federalismo y Constitución*

De todos modos el 12 de junio de 1823 se produjo el “voto del Congreso”, con lo que quedó confirmado el régimen federal consagrándose dicho sistema en el artículo 5° del Acta Constitutiva, en enero de 1824, y cuya intención no fue otra que pretender unir lo que se tenía desunido. Con ello se sentaron las bases para impedir que tanto fuerzas internas y factores de diversa índole provocaran desajustes en la ya de por sí inestabilidad política imperante.

Pero el enfrentamiento que persistía entre los federalistas y los centralistas, quienes sentíanse herederos de los vestigios imperiales, continuaba provocando la inquietud de cuantas fuerzas se movían por alcanzar el poder. Tal vez la manifestación más clara entre la confrontación de las fuerzas conservadoras y liberales que sostenían enconadas pugnas, fueron las diversas Constituciones que contrastan en cuanto a su tendencia ideológica. Así, la primera Constitución federal que se expidió fue la de 1824, cuya antesala fue, precisamente el Acta Constitutiva; luego vendrían las llamadas Siete Leyes Constitucionales de 1836, de corte eminentemente centralista; más tarde, tendríamos un intento de establecimiento del régimen federal hecho por el Congreso Constituyente de 1842, para, en seguida, encontramos con la presencia de las Bases Orgánicas, de fuerte raigambre centralista en el año de 1843; a los cuatro años siguientes debuta el Acta de Reforma, volviendo a la cargada con el federalismo, pero en 1853 y ya trepado Santa Anna sobre el tinglado de la política, se expiden las Bases

<sup>217</sup> Cfr. Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales*, México, Editorial “Polis”, 1940, p. 32.

república confederada, es decir, de una república nacional, compuesta de varios Estados, es una forma de gobierno tan irrevocable, como la Constitución de un Estado hecha y ratificada por la reunión de las diversas partes de ese Estado.<sup>21</sup>

La Constitución mexicana responde por su naturaleza constitucional al género democrático-liberal, porque en su contenido se encuentran los elementos esenciales de la idea liberal; es decir, existe un catálogo de derechos humanos y el reconocimiento a su dignidad, congruentemente vinculados en razón de normatividad con el poder estatal; limitación y control del poder político con los procedimientos por ella señalados; principios generales inspirados en luchas de reivindicación social, o sea, un Estado social de derecho, también contiene principios de democracia y, desde luego, el Estado federal.

Aun cuando la forma de Estado federal se anuncia en su artículo 40 bajo el título "De la soberanía nacional y de la forma de gobierno", en su capítulo I, en la praxis constitucional las entidades federadas resultan considerablemente debilitadas debido a la fuerte presencia del poder central y a la actitud dócil que por lo general, en el rejuego de la división de poderes, asume el Legislativo, frente a la destacada posición del Poder Ejecutivo.

La República mexicana está integrada por 31 entidades federadas, cuya estatalidad se reduce esencialmente a competencias administrativas, fundamentalmente, y sus Constituciones no contemplan elementos o principios originales, sino que se traducen en una repetición de los que enarbola la Constitución federal. Esto hace suponer que en la práctica mas bien se considere al Estado mexicano como un Estado de tipo unitario y no como uno de tipo federal.

Ahora bien, no obstante que en la civilización moderna el desarrollo individual y social debe posibilitarse con más efectividad dentro del Estado federal, y que éste debe realizar una tarea de configuración social permitiendo una actividad abierta a los fines económicos y sociales, que pretendan un mejor nivel de vida de la sociedad, hasta hoy no se ha palpado fehacientemente una conducción firme hacia ese objetivo por parte del Estado federal mexicano, porque a la mayoría de los gobiernos se les ha olvidado que el desarrollo económico y social de un país es sólo aquel que se finca en el progreso de su cultura y en el de sus instituciones jurídicas, políticas y sociales con un sentido democrático y de justicia social hacia sus gobernados. La tesis del Estado constitucional liberal debe ser la de un Estado previsor que planifica, cumple prestaciones y promueve el desarrollo integral de la comunidad; pero nada se puede esperar si ese Estado se encuentra separado de la sociedad para la cual fue instituido. Esto conduce a la falta de una interconexión cada vez mayor entre la sociedad y el Estado; incluso, en ocasiones, hasta vérselos como entes distintos uno de otro

<sup>21</sup> Cfr. Story, Joseph, *Comentario abreviado de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América*, México, Imprenta del Comercio de Dublín y Cía, 1879, p. 16.

y no en armónica existencia y orientados o dirigidos hacia un mismo fin. Por eso es que una separación sistemática entre la acción legitimadora de la sociedad y de la filosofía de principios expuestos en el texto fundamental, casi siempre dan al traste con la efectividad pragmática de éstos con el correspondiente abandono de los objetivos de aquella. Este efecto de interconexión debe reforzarse en virtud del principio del Estado federal, cosa que en México no sucede, pues su sistema federal no contribuye a la articulación del ciudadano en la formación de la voluntad política relegando, a su vez, el ejercicio de la vida democrática de la nación. Una separación sistemática entre la voluntad legítima de la sociedad y un principio formulado por la Constitución, está tan distante de la congruencia del binomio pueblo-gobierno, que no puede más que interpretarse como un ideal deseado pero difícil de alcanzar.

Hay que aceptar que la escasa cultura constitucional de la República mexicana, no obstante las presiones de los factores reales de poder que predominan en la época moderna, aparece reflejada por la total ausencia de una conciencia con respecto a su texto constitucional, puesto que la sociedad mexicana no está involucrada realmente con las decisiones políticas fundamentales del Estado federal, cuyo matiz unitario arrolla la opinión en torno al orden político, económico y social o al sentimiento por la necesidad de un cambio social y democrático.

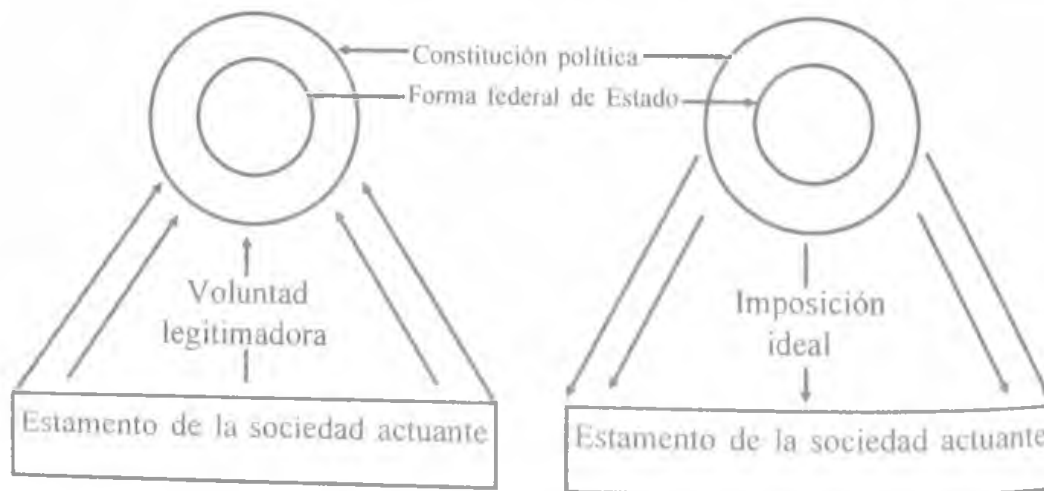
Cuan han sido relegadas las comunidades que integran a las entidades federadas del sistema federal mexicano, se puede deducir de la exigua participación que éstas han tenido a lo largo de la historia en las decisiones políticas fundamentales, tomadas siempre desde el centro en detrimento del papel que se requiere de aquéllas, para establecer un consenso nacional en torno a decisiones que involucran a la sociedad mexicana. Con todo ello, hay que recordar que la historia de la mayoría de las entidades federadas muestran una parte importante de la vida de la Constitución, pero parece que con el transcurso del tiempo algunas posiciones liberales y ciertas normas que reivindican las luchas libertarias del pueblo mexicano, han sido abandonadas. Sin embargo, el Estado mexicano, con su Constitución a la cabeza, aún sigue considerándose como un Estado de tipo federal.

Yo creo que el artículo 40 de la Constitución de 1917 contiene la pretensión de una unidad social ideal, porque, como dice Carl Schmitt, una Constitución puede significar también un sistema cerrado de normas, y entonces designar una unidad, sí, pero no una unidad que existe en concreto, sino pensada, ideal.<sup>222</sup> No se trata aquí de discutir si dicho precepto está bien formulado técnicamente, o si presenta deficiencias semánticas; eso es lo que se hace casi siempre cuando se aborda un estudio de derecho constitucional, pero tal cosa no interesa para

<sup>222</sup> Cfr. Schmitt, Carl, *op. cit.* p. 29.

efectos de este trabajo. De nada sirve a la sociedad proponer una redacción correcta e impecable de uno o de varios artículos de una ley si ésta no puede ser capaz de tener la convicción democrática para poder persuadir a los gobernados que actúen en tal o cual sentido. Lo que aquí se pretende o se intenta, es saber si el contenido enunciado en el precepto ha funcionado realmente en la praxis constitucional; es decir, si el devenir histórico de los mexicanos se ha conducido con la inspiración real en lo dispuesto por esa decisión política fundamental que contiene el mandato del artículo en cuestión.

En una Constitución real no basta que el precepto sea lo suficientemente claro en cuanto a la intención de adoptar la forma de un Estado llamada federal. Lo que se necesita es discernir si la forma que plasmó la Constitución fue recogida por ésta sabiendo el sentir de todos sus gobernados; es decir, si de acuerdo con las condiciones en que se estaba desarrollando la participación política de la sociedad mexicana en ese momento, fueron las que condujeron al legislador para adoptar esa forma de Estado, o sea, de abajo hacia arriba, o si dicho principio de la forma de Estado fue impuesto por la Constitución sin que la sociedad actuante para la cual iba dirigida fuese consciente, al menos en ese momento histórico determinado, del significado y trascendencia del mencionado principio que conlleva en sí mismo una forma de ser, una conducta, de esa sociedad, así como de cuál debía haber sido su participación complementaria para que el deseo de lo allí escrito fuera real y efectivo, a sea, de arriba hacia abajo. A manera de esquematizar estas ideas, quedaría de la siguiente manera:



A lo expuesto hasta aquí podrían hacerse algunos cuestionamientos. Por ejemplo, que este tipo de lucubraciones no llevan a ninguna parte, y que si en una Constitución resulta plasmada la forma federal del Estado, no habría por

qué cuestionar nada. Si la Constitución lo dice es un Estado federal y ya, cualesquiera que hayan sido las causas que originaron que dicha forma de Estado se estableciera en la Constitución. Con respecto a lo primero contestaría que es posible, pero por lo que se refiere a lo segundo, preguntaría. ¿cuál ha sido, entonces, la causa por la cual en México no se vive el auténtico federalismo que la Constitución plasma en su artículo 40? El propósito es no caer únicamente en el cuestionamiento de la ortografía del constituyente, sino ver más allá, y tratar de encontrar las causas del porque la sociedad mexicana no ha pasado de vivir en un federalismo ideal.

Pienso que una Constitución, debe caracterizarse sustancialmente por tener la fuerza para propiciar una consolidación democrática constante, estableciendo el marco institucional que permita una actividad social unificadora, que se cimente en la solidaridad entre la comunidad y el propio Estado. Desde este punto de vista, puede descartarse cualquier gobierno autoritario que quiera imponer su voluntad desde la cúpula, al mismo tiempo que se puede lograr un respeto al principio de participación democrática. Si la Constitución pudiera ver más allá que el simple enunciado de una forma de Estado federal democrático, como lo sería el concierto de fuerzas y corrientes de opinión, que se desplazaran dentro de una determinada situación constitucional conducidas a la alternancia institucional en el poder, pero soportadas esas fuerzas y esas corrientes de opinión en una libre consociación en la sociedad mexicana, estaríamos, entonces, dentro de un proceso de renovada participación política permanente cuya base no sería otra que la voluntad de las mayorías. De ese modo tendríamos un verdadero Estado federal democrático actuante y dinámico, y no un Estado federal que existe en el texto constitucional pero solo de nombre.

Dentro de este contexto, en el caso mexicano, yo observo un problema político fundamental de antidemocracia que provocó originalmente otro problema jurídico-constitucional. Veamos: durante las primeras décadas del siglo pasado la mayoría de los países latinoamericanos iniciaron sus movimientos independentistas en los que obtuvieron su libertad. Este fenómeno se gestó, básicamente, entre los años 1810 y 1825. De aquellas luchas libertarias surgieron documentos que hoy conforman la historia constitucional de esos países, pues los grupos opositores insurgentes, al fragor de la batalla, se ocuparon también de la expedición de leyes fundamentales, cuyos principios contenidos en muchas de ellas continuaron hasta hacerse un lugar en sus Constituciones actuales. No se conocía en todos los rincones del territorio una ley cuando ya otra estaba por expedirse. Daba la impresión que cada facción beligerante que participaba en el movimiento y deseaba proponer la solución al conflicto, lo hacía a través de una ley. En torno a este fenómeno se dibujaban ya los rasgos de una forma de Estado que con el paso del tiempo resultaría la que ahora esos países practican en su vida constitucional.

A numerosos sectores de la sociedad la independencia los sorprendió por sus imprevisibles consecuencias, pues “la lucha por el cambio en la hegemonía es frenada inicialmente por temor a que, de llevarse adelante, pueda desencadenar un radicalismo de las masas populares esclavos, indígenas, blancos pobres [...] la independencia es visualizada en algunos casos por la elite criolla como medio preventivo de tomar el poder antes de que advenga una subversión incontrolable”<sup>223</sup>. Ahora bien, estos criterios deben insertarse en una conceptualización más amplia del proceso emancipador, con respecto a su origen, proceso y desarrollo, porque, antes que nada, el movimiento lo fue más elitista que popular, porque encontró propicio el clima, más en los centros urbanos donde habitaban los criollos que en los estratos populares. El movimiento no conlleva cambios profundos, ni en la estructura ni en la superestructura de la economía, incluso, en lo político, el movimiento se observa vacilante, pues la conducción resulta incierta y contradictoria, y en algunos casos la independencia aparece salpicada de conflictos de tipo ideológico y de clase. El mosaico se ve multicolor, pero los componentes se separan y los matices se entrelazan en el desarrollo global, volviéndolo aún más confuso y heterogéneo.

En México, la independencia motivó que en años posteriores se polarizaran una serie de luchas intestinas ante la falta de una acción unificadora del movimiento, y la doctrina del federalismo conquistó el espíritu de la clase dirigente de las distintas facciones que se habían perfilado en el liderazgo heredado del movimiento emancipador. Conocía las ventajas del federalismo la clase que en ese momento había escalado posiciones políticas en la administración pública, o bien, la clase que en los escaños legislativos representaba a la población, y que por su función era la más informada sobre el sistema federal. Sin embargo, el grueso de la masa popular no alcanzaba a entender lo que estaba pasando, pues entre los constantes vaivenes constitucionales y los asiduos cambios de los hombres en el poder, permanecía relegada, cuando no marginada del proceso de las decisiones fundamentales del Estado. A estos últimos mexicanos se refirió fray Servando Teresa y Mier, cuando se quejó de que nadie sabía lo que era el federalismo y cuya opinión le ha valido la anatematización como enemigo del sistema federal.

Lo que aquí se anota hay que entenderlo en el sentido de que quienes pugnarón por instituir el sistema federal en México no tuvieron el cuidado o no consideraron procedente, establecer canales adecuados de información a los diversos sectores sociales, con el propósito de obtener el consenso de opinión y de participación de los mexicanos, tal como lo hiciera la nación estadounidense

<sup>223</sup> Cf. Kaplan Marcos, *Formación del Estado nacional en América Latina*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1983, p. 120.

a través de las publicaciones de *El Federalista*. La finalidad, pues, de estos artículos no fue la de analizar el sistema federal que se iba a adoptar en la nación, sino la de informar las ventajas y la conveniencia que representaba el Estado federal, al tiempo que persuadían a la población para que manifestara y diera el apoyo al sistema federal. Por eso *El Federalista*, antes que otra cosa, tuvo la intención primordial de educar y conscientizar a la población para que aprendiera a vivir con el Estado federal. Éste es el problema antidemocrático al que me referí.

Con esto no quiero decir que si se hubiera hecho tal cosa el sistema federal funcionaría en nuestro país a la perfección, pero al menos se les hubiera abierto la posibilidad a los mexicanos de participar con sus opiniones, y tomar más conciencia de lo que en realidad era o debía ser el Estado federal, así como el papel que en ello iban a jugar cada una de las comunidades que integraban las entidades federativas.

Del problema político de antidemocracia se pasó al problema jurídico-constitucional, pues el artículo 40 persiste hasta la fecha tal y como lo presentó en el proyecto original de Constitución reformada,<sup>224</sup> el primer jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo en el Congreso Constituyente convocado para tal efecto. El artículo en cuestión se insertó en la Constitución actual con la misma redacción que tenía en 1857, incluso con el mismo número de artículo,<sup>225</sup> ya que la Constitución de 1824 no mencionaba siquiera a las entidades federativas, cuando se refirió a la forma de gobierno federal en su artículo 4, situación que aparece sólo a partir de la carta de 1857. Finalmente, y con una gramática que parece surgida del seno de una asamblea aldeana, el Acta de Reformas de 1847 en su artículo 29 apenas deja ver la mención a las entidades federadas con motivo del respeto que invoca a la división de poderes.

Por estas razones, Carranza tuvo que ilustrar magistralmente al Congreso con sus ideas federalistas en el proyecto que presentó el 1 de diciembre de 1916. Con esto, Carranza sabía muy bien cuál era el problema del federalismo, pero lamentablemente no tuvo la visión para diseñar el canal o la vía para que este sistema fuera apoyado por el pueblo mexicano. Por otra parte, y si bien es válido afirmar que esto de las redes de información y consulta hacia la sociedad hizo falta desde la Constitución de 1824, con más razón tratándose de la Constitución de 1917, puesto que ya se tenían las experiencias constitucionales del federalismo, y la sociedad mexicana permanecía ahora más receptiva a los fenómenos políticos, pues arrastraba la azarosa historia de leyes fundamentales que se su-

<sup>224</sup> Cfr. Melgarejo, Randolph L. y Fernández Rojas, J., "El Congreso Constituyente de 1916 y 1917. Reseña Histórica", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Imprenta de la Secretaría de Gobernación, 1917, p. 227

<sup>225</sup> Casos parecidos al que se menciona hubo al cambio de Constitución.



cedían unas de otras, y que no habían logrado el consenso de la sociedad como origen ni la estabilidad política anhelada.

El problema jurídico-constitucional que presenta la propia carta de 1917 (desde luego en relación directa con su artículo 40), por lo que respecta a la forma de Estado federal, es que en ningún lugar de ella dice lo que debe entenderse por Estado federal, aun cuando muchos de sus preceptos se refieren, directa o indirectamente, al orden federal. Sin embargo, si se tratara de establecer por lo menos una noción de lo que entiende por Estado federal la propia Constitución, habría que acudir al primer párrafo del artículo 41 del mismo apartado, y se llegaría a la conclusión de que para ella el Estado federal es una soberanía distribuida.<sup>226</sup> Pero esta conclusión nos llevaría otra vez a la susodicha cuestión de la soberanía, lo cual no corresponde a este tema, y de la que ya se habló en páginas atrás,<sup>227</sup> por lo que hay que señalar que al parecer dicho concepto se ha hospedado en la mayoría de las Constituciones occidentales para ya no abandonarlas.<sup>228</sup> Y si se trató de enunciar fórmulas en artículos sin que éstas se reflejen en la praxis constitucional, tal y como lo hace nuestra Constitución, más afortunada habría resultado si el Constituyente hubiese definido en ella<sup>229</sup> la forma de Estado federal que consagró como conducta democrática de los gobernados y del propio Estado, situación que, al menos, se interpretaría como una contribución para aclarar a los mexicanos lo que significaba esta forma de Estado y no a la desorientación.

#### 4. Principios de índole federal en la Constitución

Teóricamente, la forma del Estado federal adoptada por la Constitución de 1917 se inscribe en la clásica hipótesis de distribución de competencias entre

<sup>226</sup> El mismo criterio se puede aplicar con respecto a la ley fundamental de la República Federal de Alemania, según su artículo 20, secciones (1) y (2), en concordancia con el artículo 28, sección (1). Lo mismo a la Constitución suiza de 1874 (artículo 3°).

<sup>227</sup> *Supra*, p. 74.

<sup>228</sup> Es interesante observar cómo casi todas las Constituciones que ha producido la cultura occidental utilizan en sus textos el concepto de *soberanía*, como si la simple inclusión del término, por sí solo, fuera suficiente para esclarecer lo relativo a la forma de Estado, a la representación y a la democracia.

<sup>229</sup> Un buen artículo de la Constitución en relación con este comentario hubiera sido el siguiente: "El poder central y las entidades federativas integran el Estado federal mexicano. Para que éste pueda desarrollar el progreso de los mexicanos y de sus instituciones nacionales, se requiere que ambos órdenes jurídicos participen democráticamente en la conformación de las decisiones fundamentales del país, observando en todo momento lo dispuesto en esta Constitución y en la legislación que de ella emane". Recuérdese que en este trabajo se ha establecido que la participación de las entidades federativas en la voluntad y decisiones nacionales, determina la existencia real del Estado federal. *Vid. supra*, p. 86. En contra de este criterio, también, *vid.*, Gaxiola, Jorge F., *op. cit.*, p. 70.

el poder central y las entidades federativas, aun cuando a éstas se les considere en el texto como soberanas. Pero este calificativo proviene del estereotipo conceptual que los constituyentes originarios han usado tradicionalmente, no se sabe si por ignorancia, por estrategia o por comodidad del término, tal como se hizo en nuestra Constitución, pues pocas han escapado de esta costumbre al hablar de las entidades federadas. Por lo demás, el artículo 40 resulta comprensible en cuanto a la intención de establecer el Estado federal, aunque al estudiar la distribución de competencias de manera vertical entre el poder público central y las entidades federativas que hace la Constitución mexicana, se da uno cuenta que la propia Constitución ha tergiversado el verdadero espíritu del Estado federal, ya que la auténtica distribución debería ser en forma horizontal, en el entendido de que ningún orden jurídico de esta forma de Estado tiene superioridad sobre otro, desde el punto de vista estrictamente jurídico.

Por desgracia este problema no es privativo sólo de nuestro sistema federal, sino de la mayoría de las repúblicas federales de Latinoamérica, en las que también se observa una distribución de competencias por demás desigual y siempre en favor del poder central. Así, por ejemplo, la Constitución venezolana del 23 de enero de 1961, que se encuentra en vigor en aquel país, reflejando mejor técnica constitucional, declara en su artículo 16 que “Los Estados son *autónomos*<sup>230</sup> e iguales como entidades políticas”. No obstante ello, merced al fuerte carácter centralizado de esta República federal, junto con la intensa actividad de los partidos políticos durante los últimos años, no ha sido afortunada con una verdadera descentralización de competencias hacia los estados individuales. Por su parte, la Constitución de la República Federativa de Brasil, de 5 de octubre de 1988, dispone en su artículo 18 que: “La organización político-administrativa de la República Federativa de Brasil comprende la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios, todos autónomos en los términos de esta Constitución”. Pero con objeto de estructurar el sistema federativo, desde 1988 la Constitución de Brasil sustenta el método de enumeración de competencias de los poderes de la Unión (artículos 21 y 22), con competencias remanentes para los estados particulares (artículo 25) en el que existe una gran diferencia entre las competencias de éstos con respecto de aquélla, pues en tanto la Unión concentra facultades en demasía, las entidades federadas apenas superan el par de ellas.

Una Constitución poco conocida, pero admirablemente redactada, fue la Constitución helénica del 2 de junio de 1927, que sustituyó a la de 1925. En esta ley fundamental se introdujeron valiosas disposiciones que constituyen ejemplo en los anales de la autonomía y descentralización administrativa en relación con el régimen federal. Su artículo 108 reza:

<sup>230</sup> Las cursivas son propias.

La administración del Estado está organizada según un sistema de descentralización, con la colaboración más extensa posible de los ciudadanos y de modo que las cuestiones referentes a la administración se resuelvan lo más rápidamente posible y sobre la base de un conocimiento más exacto de las condiciones en que se planteen. Los servicios centrales no deben tener más dirección e inspección que las supremas.

¿Puede haber un concepto más claro de lo que es la autonomía con respecto de las entidades federativas? Pero aun así, no puede afirmarse, rotundamente, que en Grecia se de una auténtica autonomía en las entidades locales, estrictamente apegada a lo dispuesto en su Constitución.

Precisamente un principio de naturaleza eminentemente federal y que se encuentra relacionado estrictamente con la distribución de competencias, es el que consagra la Constitución mexicana en su artículo 124, que literalmente expresa: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". Tan improvisado fue el aterrizaje del federalismo en nuestro país, que ni en el Acta Constitutiva de la Federación mexicana ni en la Constitución de 1824, existió una disposición análoga a esta precepto, ya que el primer antecedente constitucional se remonta hasta la expedición del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842, que en su artículo 80 establecía: "Todas las atribuciones y facultades que no se otorgan específicamente al Congreso Nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia se entenderá que quedan reservadas a los Departamentos".<sup>231</sup>

El artículo 124 está basado en el supuesto de que las entidades federativas han cedido facultades expresas al poder central, reservándose para ellas todas las demás que no hayan concedido al propio poder central, tal como se hizo en el país estadounidense. Sólo que este criterio no ha correspondido a la realidad histórica de nuestra nación, porque no es cierto que el Estado federal haya nacido de un pacto en el que las entidades federativas hayan delegado las facultades referidas, pues ya se vio que la forma federal les fue señalada desde el centro a las mencionadas entidades particulares.

Ahora, el espíritu de este artículo ha servido a toda la doctrina jurídica mexicana para invocar el fundamento de nuestro sistema federal, al menos en teoría, cuando la verdad es que se trata solamente de una colocación del texto constitucional que dista mucho de la forma en que se instituyó el Estado federal en nuestro país. Este artículo fue tomado por nuestra Constitución de 1857 de

<sup>231</sup> Cfr. Congreso de la Unión -Cámara de Diputados- I. Legislatura, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 2a. ed., México, Manuel Porrúa, 1978, p. 800.

la enmienda X de la carta norteamericana, inclusive, con la misma redacción aparecía en el Proyecto de Reformas presentado por Carranza al Constituyente de Queretaro, sólo que con el número 123.

Otras Constituciones del continente latinoamericano han adoptado la distribución de competencias en el Estado federal, a semejanza de la nación norteaña. Así, la República de Brasil, en su artículo 25, inciso 1º, establece que "Están reservadas a los Estados las competencias que no les estén prohibidas por esta Constitución", en tanto que la Constitución de la nación Argentina, la más antigua del continente, en su artículo 104 dispone que "las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se haya reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación". Por su parte, la carta venezolana prescribe en su artículo 17, inciso 7º, que "Es de la competencia de cada estado: [...]7 todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal".

De ellas, la que observa mejor claridad en su redacción es la de Brasil. Las otras se presentan un tanto confusas, sea porque no se apegaron al texto estadounidense o porque no existió buena traducción de la enmienda X. En efecto, el texto original de esta enmienda es como sigue: "The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by in to the States, are reserved to the State respectively, or to the people". Ahora bien, independientemente de que las Constituciones anteriores no se hayan apegado al texto original del idioma, lo cual es hasta mejor, en el caso de la Constitución nuestra se observa que utilizó el término "funcionarios federales", con el cual personalizó la referencia al poder central del Estado federal, cuestión que se debió evitar porque en un texto jurídico, y más si se trata de la propia Constitución, la mención a un ámbito o a un ente de nivel estatal, sobre todo cuando se van establecer principios generales, no debe personalizarse, pues las atribuciones deben ser prescritas para el órgano. Por eso cuando la enmienda X dice "los poderes no delegados a los Estados Unidos [...]",<sup>232</sup> quiere decir, concretamente al poder central del Estado federal.

Con mejor técnica la Constitución argentina se refiere al "gobierno federal", con lo que se ubica en el sentido correcto de la semántica constitucional en el punto que se está tratando, y con ello se sustrajo al error ya comentado. En cuanto al texto brasileño, al que ya hice mención, sólo cabe agregar que con el estilo gramatical actual superó en mucho a la Constitución de 1946, que en su artículo 18, inciso 1º, utilizaba las expresiones "implícita o explícitamente"<sup>233</sup>

232 Las cursivas son propias.

233 Cfr. Calmon, Pedro, *Curso de Direito Constitucionnal Brasileiro*, 2a. ed., Río de Janeiro, Librería Freitas Bastas, 1951, p. 27.

Con respecto al caso de la Constitución mexicana, en la sexagésima segunda sesión ordinaria que se celebró el 25 de enero de 1917, fue propuesta una adición al artículo 123 (que correspondía al 117 de la Constitución de 1857) la cual consistía en que las facultades reservadas a los estados se entendían que quedaban reservadas a éstos y al pueblo, respectivamente, con lo que se pretendía apearse literalmente al texto de la enmienda X de la Constitución norteamericana. La propuesta fue presentada por el diputado Fajardo, quien, entre otros argumentos, esgrimió que

el pueblo mexicano no abdicó totalmente su soberanía en los poderes federales o en los de los estados, sino que se reserva ciertos derechos, a los más cuales jamás ha renunciado ni podrá renunciar a esos derechos; derechos que podrán estar, como lo están consignados en la Constitución; y por consiguiente, debe entenderse que quedan en el pueblo, para que el pueblo, cuando desee hacer uso de los derechos, lo haga y no se entienda que este los entrega al poder federal o al de los estados. Además, hay otras razones: nuestra Constitución, como Constitución escrita, es una Constitución de poderes expresos; así es que los poderes que no estén expresados, es decir, que no estén escritos, en esta Constitución a favor de los poderes de la Unión o de los estados, se entiende que es el pueblo quien los reúne; por consiguiente, de ninguna manera puede decirse que toda la soberanía del pueblo se ha delegado en los poderes de la Unión, sino que el pueblo tiene ciertos derechos a los cuales no ha renunciado [...].<sup>234</sup> El tema central del criterio sustentado por Fajardo, no estaba del todo alejado de la realidad, pues desde el punto de vista democrático, el pueblo puede cambiar en todo momento sus Constituciones y, por ende, la forma de su estructura estatal. Machorro Narváez fue el encargado de objetar la idea de Fajardo en estos términos:

Es inoportuna la observación del señor Fajardo, porque nuestra Constitución y nuestro sistema, como en todos los pueblos que existen actualmente, el pueblo no es un órgano constitucional y aquí estamos creando órganos, constitucionales, y el pueblo, repito, no es un órgano de esta naturaleza; de tal suerte que lo que está expreso en esta Constitución se entiende reservado al pueblo como órgano porque no lo ha sido; establecer el precepto escrito sería imitar a la Constitución francesa de 93,<sup>235</sup> elevando al pueblo a la categoría de órgano constitucional; pero eso es cambiar el sistema de gobierno presidencial para seguir el sistema de gobierno parlamentarista; en tal virtud, no puede establecerse lo que el señor Fajardo ha dicho; sin embargo, como digo, se entiende que el pueblo conserva sus derechos.<sup>236</sup>

Sea por lo cautelosos con que se han distinguido siempre nuestros legisladores, cuando se trata de discutir la iniciativa o la participación popular en

<sup>234</sup> Cfr. Congreso de la Unión -Cámara de Diputados- L. Legislatura, *op. cit.*, p. 804

<sup>235</sup> Posiblemente Machorro Narváez se refería a la Constitución Republicana de Francia del 24 de junio de 1793, pues en el siglo pasado no existió ninguna del año 93

<sup>236</sup> Cfr. Congreso de la Unión -Cámara de Diputados- L. Legislatura, *op. cit.*, p. 805.

cuestiones constitucionales, o tal vez porque no se quiso evidenciar la burda imitación del texto de la enmienda X, lo cierto es que el argumento de Machorro Narvaez se podía haber debilitado si se le hubiese contestado que, efectivamente, el pueblo no es un órgano constitucional, pero de lo que se trataba era de establecer un precepto constitucional en el que la actividad participativa popular era lo esencial, pues el pueblo, sin ser órgano constitucional, propiamente dicho, sí es la fuente directa de la que devienen las decisiones fundamentales en una disposición o principio de índole federal; desde luego, si se quería dejar sentada una norma para un auténtico Estado federal, en el que no debe prescindirse de tomar en cuenta dicha participación popular. De cualquier manera, el artículo se aprobó con la redacción que actualmente ostenta nuestra Constitución, pero cuya esencia, hasta hoy, ha sido letra muerta y práctica inútil de nuestro sistema federal.

Los preceptos fundamentales que establece una Constitución descansan en la congruencia que los mismos pueden tener en la vida política de la sociedad a la que se dirigen. De ese modo, la Constitución se inviste de validez no sólo porque los preceptos que contenga sean susceptibles de aplicación, sino porque los mismos constituyen el reflejo fiel del sentir y del actuar de aquella sociedad participativa en las decisiones fundamentales nacionales. Si esto no se da, ninguna Constitución, por muy hermosa que ésta sea, es capaz de generar la credibilidad sustancial en quienes deben normar su actividad dentro del proceso de consociación estadual. Cualquier forma de Estado prescrita en una Constitución que no se enmarque en este contexto está destinada al fracaso, y el papel al que se reduce quedará concretado a la domesticación constitucional que sus normas o principios, con sus aparatos burocráticos, hará con la sociedad para relativizarla y aminorarla. La eficacia de la praxis en la forma federal de Estado establecida por una Constitución depende, más que del acierto de su aplicación, de una convicción volitiva para querer normar la conducta en ese sistema y no de la perfección de sus textos, porque un principio constitucional mide su eficiencia en razón a la contribución para satisfacer las necesidades y poder cumplir los ideales de un pueblo. La forma de un Estado es aquella que corresponde a las cualidades propias, y a la historia, del desarrollo de la nación que en ella vive, pues el Estado no es un fenómeno de contingencia en la historia sino consustancial a ella. No otra cosa resulta el Estado más que la unidad de la voluntad jurídica y política de la comunidad gobernada. De ello se sigue que el derecho encuentra su plena expresión en el propio Estado.

Ahora bien, junto a una democracia y a un Estado de derecho que se supone deben existir, aparece el Estado federal como fórmula compuesta, en que se propicia con más efectividad la participación de las entidades individuales en la voluntad nacional. Una prospectiva rápida muestra evidentemente que la Constitución mexicana de 1917 continúa replegándose con el tradicional con-

cepto dogmático del federalismo centralizado, y según la dinámica propia del Estado federal, como ya quedó establecido en páginas anteriores, lo conveniente es la estructura de una organización estadual donde las entidades particulares integran un todo, pues para esta forma estatal lo importante es una distribución de las tareas entre el orden jurídico local y el poder central. Mas hay que reconocer que los tiempos actuales que vive México, han condicionado a aligerar el peso de las tareas hacia el poder central. Aun así, sería muy riesgoso afirmar que el sistema federativo mexicano haya conseguido su funcionalidad; simplemente son las necesidades actuales las que lo han empujado a modificarse sustancialmente. De todos modos el surgimiento del pluralismo político brotado en el México de hoy ya no alcanzó a recibir una vitalización que proviniera de la idea y con las condiciones de paternidad del Estado federal; antes bien, emerge como contrafuerza a un sistema federal vetusto que no previó o no se anticipó al fenómeno consustancial de los cambios en la sociedad. Por ello, el actual Estado federal debería dar el salto para incorporarse en el rejuego de las fuerzas políticas, si no quiere ser rebasado por ellas y cuestionado, tanto en su historia como en su estructura.

Otro principio estrechamente ligado con la distribución de competencias entre los dos órdenes jurídicos que integran el Estado federal, junto con el artículo 124, es el 41 de nuestra Constitución, que a la letra dice:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto federal.

De este artículo —sustentan Carpizo y Madrazo— claramente se desprende que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas, y que existe una división de competencias entre los órdenes que la propia Constitución, norma suprema, crea y que le están subordinados: el de la Federación y el de las entidades federativas. La nota característica —afirman dichos autores— del Estado federal, que acepta el artículo 41, es la descentralización política.<sup>237</sup>

En efecto, la Constitución mexicana parte del supuesto de que ciertas funciones estatales están rigurosamente distribuidas entre los dos órdenes jurídicos, ya sea en el ámbito de los poderes Legislativo, Ejecutivo, y Judicial. Por ello, lo mismo que en la Alemania federal, pueden distinguirse lo que es la legislación federal y la de las entidades particulares, la administración federal y la administración local, así como la jurisdicción federal y la jurisdicción local. Pero

<sup>237</sup> Vid. Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, "El sistema constitucional mexicano", *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Editorial Dykinson, 1992, p. 571.

frente a la suposición general de que las entidades federativas asumen competencias equilibradas con el poder central (al menos en el ámbito de la administración), preceptuada por el artículo 41 de la Constitución, se alza el imponente liderazgo del titular del Poder Ejecutivo frente a la opacidad de los otros poderes, de donde resulta que las tareas conjuntas que deberían realizar los dos órdenes jurídicos del Estado federal han superado con creces los inocentes supuestos idealizados por la Constitución. Y así, entre los principios idealizados y la raquítica posibilidad para las entidades federativas de incorporarse de lleno en la participación global, México ha conducido sus pasos por el sendero del "Estado federal unitario", o si se quiere, por el del "Estado federal centralizado", lo que ha reducido a la propia Constitución, en cuanto a los principios que se comentan, a un carácter meramente nominal y con ello también a la democracia, pues "[...] el menoscabo o desvirtuación de la democracia en Latinoamérica se ha producido por el carácter eminentemente nominal o semántico de muchas de sus Constituciones."<sup>238</sup>

Y es que el sistema de distribución de funciones entre los órdenes jurídicos que integran el Estado federal mexicano nunca ha dejado de cuestionarse. Siempre ha existido polémica en cuanto a la asunción de las materias por parte de ambos órdenes, pero siempre las negociaciones en asuntos de la vida constitucional han caído bajo el dominio y competencia del poder central. Por eso es que el cúmulo de tareas y actividades estatales ha seguido avanzando en favor del poder central federal, y aun cuando la Constitución ha previsto facultades o atribuciones concurrentes, en la práctica no ha dejado de calificarse sólo como un buen deseo constitucional, porque cualquiera que haya sido la incidencia concurrente de esas tareas, las decisiones globales han correspondido al poder central y no a los de la entidad federativa. El problema aparece aun más grave cuando se atisba sobre las Constituciones de los estados particulares, tan incapaces para crear elementos originales, tan ingenuas para diseñar la estructura de su sociedad y tan imprevisoras para conformar el proyecto político estatal que las fortalezca.

Cierto es que las entidades federativas no deben trastocar el modelo de Estado federal que ha sido trazado para su vida institucional. Pero sí pueden, sin contradecir la forma de Estado, expresar en sus Constituciones la revalorización del modelo que quieran que sea su sociedad, así como la prospectiva de participación federal democrática en lo que se refiere a las decisiones del país, de tal manera que pudiera hablarse en México de un verdadero constitucionalismo local o provincial. Pero si se insiste en no abandonar el matiz hegemónico con que se ostenta el poder central, habrá que aceptar que la iniciativa de los estados

<sup>238</sup> Cfr. Quiroga Lavié, Humberto, *Derecho constitucional latinoamericano*, México, UNAM, 1991, p. 17.



particulares quedará conculcada frente al poder central, ante el temor de intentar contradecirlo, porque

para una creación de derecho auténticamente propia quedan solamente las conocidas materias reservadas de los estados es decir, los ámbitos de la cultura, el derecho policial y el comunal, y el derecho administrativo interno, excepción hecha de las regulaciones federales que toman siempre un volumen mucho mayor.<sup>239</sup>

Si continuáramos asomándonos sobre lo que corresponde a la legislación secundaria de las entidades federativas, el panorama tampoco resulta halagüeño, pues aunque la Constitución prevé la concurrencia entre leyes federales y locales, la conclusión en este sentido se ha vuelto hace tiempo desafortunada. En estos ámbitos la adopción de regulaciones globales y genéricas ha correspondido siempre al poder central. Compruébese esto con la casi nula existencia de leyes locales, cuyo contenido se concreta a la normatividad de detalles que complementan a algunos instrumentos jurídicos federales, o a ciertos reglamentos que repiten conceptos de la legislación central.

Si acaso por lo que toca a la administración de justicia, apenas se advierte cierta actividad de las entidades federativas; no obstante ello, también en este ámbito se pueden apreciar cambios propuestos por la intromisión del gobierno federal. A excepción de las materias de derecho civil y penal, las demás materias junto con las normas procedimentales, forman parte casi exclusiva del derecho federal. Por tanto, es muy remota la posibilidad de la producción jurisprudencial por parte de los tribunales superiores de justicia locales, cuya tarea, por lo consiguiente, ha estado concentrada por los tribunales federales. En síntesis, las entidades federativas, por lo mismo, no suelen ser ámbitos para la creación del derecho.

##### 5. *Presente y futuro del federalismo mexicano*

¿Cómo se observa actualmente en algunos casos concretos la actuación del sistema federal en México? La respuesta a tal pregunta es la que habrá de centrar el tema sobre este punto, pues es necesario una apreciación casuística de la problemática del federalismo para, posteriormente, proponer algunos criterios con el fin de adecuarlo a las necesidades actuales que vive el país.

A diferencia de un escueto catálogo, que sobre la intervención del poder central en las entidades federadas contiene la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica,<sup>240</sup> en nuestro país no ha dejado de sentirse un fuerte proceso de expansión del poder central hacia las entidades federacionales,

<sup>239</sup> Cfr. Schneider, Hans Peter, *op. cit.*, p. 236.

<sup>240</sup> Vid. Ameson, Ben Albert, *Elements of Constitutional Law*, Nueva York y Londres, Harper Brothers Publishers, 1928, p. 77.

originando con ello una creciente absorción de facultades en favor del primero, pero en menoscabo de estas últimas. Tal fenómeno ha propiciado que la doctrina jurídica mexicana se empeñe en bendecir a nuestro federalismo como un sistema de "peculiaridades propias". Criterio tan soterrado no puede tener otra explicación mas que la de empecinarse en presentar al sistema federal mexicano bajo una benevolencia sutil y no reconocer con gallardía los problemas que con tal proceder ha causado el poder central a los estados particulares.

Por lo tanto, existe la evidencia de que estemos ante un centralismo compacto que trata de engullirse a un federalismo agrietado, hasta tal punto que se empieza a reconocer la unitarización de un sistema político mexicano que jamás ha sabido vivir como un régimen de naturaleza federal.

Por otra parte, no es falso que en los últimos años se hayan ensayado algunas fórmulas tendientes a restaurar las acciones conjuntas entre el poder federal y las entidades federativas, como fue la reforma al artículo 115 constitucional,<sup>241</sup> que, aunque balbuceante, intentó ampliar y apoyar las facultades de los municipio, sobre todo en las materias hacendaria y de servicios, pero no ha surtido el efecto que se esperaba por la cooptación que de ellos hacen constantemente, tanto el Poder Ejecutivo estatal como las legislaturas de los estados.

Ya se dijo que de alguna forma las entidades federadas tienen y gozan de autonomía, lo que significa que pueden darse sus propias Constituciones. Pero esas Constituciones locales —también ya se abordó este tema—, no han reflejado la originalidad estatal con sus características que a menudo suelen ser dinámicas y cambiantes, pues la ignorancia de los gobernantes locales para visualizar las mutaciones constitucionales en sus ámbitos jurídicos, junto con la actitud de sometimiento al poder central, han sepultado las esperanzas para el alba de un auténtico derecho constitucional provincial o local, y aun cuando una buena porción de instrumentos legislativos operaba en las entidades locales (materias como la bancaria, la minería, la laboral, la agraria, etcétera), llegaron las reformas constitucionales destinadas a prolongar la esfera federal, con el consiguiente resultado de que a esas materias se les empezó a borrar su carácter de estatalidad local.

Si las autoridades judiciales federales, por ejemplo, pueden revisar, en última instancia, las sentencias que dictan los tribunales locales, aplicando el *habeas corpus* mexicano, la consecuencia no puede ser otra sino la de que, hasta en esta materia, el poder central se ha permitido husmear en ámbitos que sólo podrían corresponder a los estados. Esto conlleva a una mala interpretación del juicio de amparo, pues merced a una elástica interpretación de los artículos 14 y 16 constitucionales éste protege a todo el ámbito jurídico nacional, "desde

<sup>241</sup> La reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983.

los más elevados preceptos constitucionales, hasta las disposiciones de un modesto reglamento municipal”.

Otra intervención más que la Constitución se ha encargado de diseñar para poder inmiscuirse en los conflictos interno—políticos de las entidades federativas, es la llamada desaparición de poderes, que se encuentra prevista en la fracción VI del artículo 76 de la propia carta. Con frecuencia, el abuso que se hacía de esta facultad<sup>242</sup> motivó que se le tuviera que reglamentar, con el propósito de otorgar mejores garantías a los poderes de las entidades locales. Los mismos problemas fueron ocasionados con la aplicación arbitraria que se hizo del juicio político, reglado en los artículos constitucionales 108 y siguientes, y que el gobierno federal utilizó a principios de siglo una vez expedida la Constitución de 1917.

Manuel González Oropeza, prestigiado jurista mexicano, reconocido entre otros estudios por los que ha realizado sobre este tema, es de la opinión que la medida de la desaparición de poderes colabora en la solución de supuestos trastornos que pueden afectar a las entidades federativas, además de que constituye una garantía de autoconservación a la unidad entre las propias entidades.<sup>243</sup> Sin embargo, reconoce que

la facultad declarativa de desaparición de poderes ha sido frecuentemente mal interpretada para acabar en forma inmediata con los gobiernos estatales desafectos o contrarios a la política federal. Esta utilización inconstitucional de la medida es atentatoria del federalismo mexicano, convirtiéndola en lo que no es, en una medida deformada, sancionadora de la realidad política; por ello, en repetidas ocasiones se ha solicitado su derogación del texto constitucional, sin percatarse que lo único que debe abolirse es su mal uso y su interpretación deformada, puesto que la medida declarativa de desaparición de poderes es la única medida reconstructiva del sistema constitucional mexicano.<sup>244</sup>

De cualquier forma, la medida de la desaparición de poderes aplicada hacia las entidades federativas no deja de ser un arma de grueso calibre en manos del poder central, que es susceptible de amagarlas en cualquier momento, ya que dicha medida tiene un sello eminentemente político y no jurídico, pues el quietismo del Poder Judicial Federal en la aplicación o ejercicio de las facultades consagradas en los artículos 103, fracción II, y 105, fracción I, inciso h), de la Constitución, hace que su intervención para resolver las controversias que se susciten por esta medida resulte prácticamente nula. Por otra parte, y en el su-

<sup>242</sup> Por lo general, en los casos en que fue aplicada esta medida obedeció a conflictos políticos entre los gobernadores y el poder central.

<sup>243</sup> Cfr. González Oropeza, Manuel, *La intervención op. cit.* pp. 87 y 88

<sup>244</sup> *Ídem*, p. 246.

puesto de que se tuviera un verdadero respeto a la autonomía estadual en el marco de un auténtico federalismo, esta medida no tendría razón de existir

Pero si se trata de medir con exactitud la injerencia con que el poder central del Estado federal mexicano se entromete en el ámbito de las entidades federativas, allí está la cuestión hacendaria. En efecto, el problema hacendario constituye uno de los renglones más serios por el que se haya provocado un verdadero desequilibrio entre los dos órdenes jurídicos del Estado federal en México y en donde las entidades federativas, junto con los municipios, han cargado siempre con el peso de la desventaja.

En la década de los años cuarenta el sistema hacendario mexicano no establecía propiamente una delimitación entre la competencia federal y las entidades federativas, por lo que correspondía a algunos aspectos de la materia impositiva, pues los principios se basaban en una concurrencia contributiva entre ambos órdenes jurídicos. Esta tesis era aplicable, fundamentalmente, en el establecimiento de impuestos para la mayoría de las fuentes de ingreso, y se inspiró en los artículos 73, fracción VII, y 124 constitucionales.<sup>245</sup> Sin embargo, posteriormente, el poder central se apoltronó con mejor comodidad encima de las limitaciones a la facultad impositiva que se establece en la Constitución para las entidades particulares, a través de la reserva que hace el poder central en su favor sobre determinadas materias, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 73 fracción X y XXIX inciso c); 117, fracciones V, VI y VII, y 118, de la propia carta magna. El resultado no puede ser otro que el exagerado fortalecimiento que hasta hoy ha tenido el poder central, en el ramo de la hacienda pública, pues durante mucho tiempo ha absorbido las tres cuartas partes del presupuesto del país, dejando de la mano a las entidades federativas cuya participación presupuestaria es, comparativamente, irrisoria.

No menos importante es la mención que merece el robustecimiento desmedido de las dependencias federales de la administración pública. De una incipiente organización que de principios de siglo tenía el Poder Ejecutivo,<sup>246</sup> ha pasado hoy a una superestructura por demás impresionante en la creación de órganos administrativos, en donde se observa, que lo mismo van desde simples comisiones o coordinaciones de nada hasta secretarías que, merced a la voluntad del titular del Poder Ejecutivo, han llegado a ser verdaderas supersecretarías de Estado, a las que se les ha asignado una serie de atribuciones que la mayoría de las veces rayan en la inutilidad, cuando no en la inconstitucionalidad.

Y es que la tendencia mal entendida de que el surgimiento de problemas se resuelve con la creación de órganos o bien con la expedición de leyes, ya no

<sup>245</sup> Cfr. Para estos datos tesis de jurisprudencia número 11. *Apéndice al SJF*, año 1965, parte II, pleno, p. 42.

<sup>246</sup> En 1917 eran 7 secretarías; de 1934 a 1939 fueron 8, en 1958 ya eran 14 secretarías, y de 1982 a 1988 sumaron 18.

se diga con la actitud de reformar la Constitución, no puede explicarse más que por la ignorancia jurídica de quienes gobiernan, que cifran sus pueriles esperanzas en el magicismo tanto del órgano como de la ley, como si esto, por sí solo, conllevara a la solución instantánea de nuestros problemas. Vértice de las consecuencias por esta actitud del gobierno federal, han sido las propias entidades federativas, que frente al inmenso poder federal, no pueden evitar la intervención de éste en la vida política de ellas.

La invasión de los órganos federales de la administración pública en las entidades locales adquiere su manifestación más clara en el enclave que sus organismos han hecho en el ámbito de los propios estados particulares, a tal grado que su competencia se extiende a todo lo que da su territorio, rivalizando con las propias autoridades locales, de modo que han constituido ya un "gobierno paralelo" con el de los estados miembros. Esta situación ha provocado que los gobiernos locales se sientan maniatados y vigilados, ya que el presupuesto asignado a los órganos federales, a veces, resulta mucho mayor que el de las propias entidades federativas.

Este espectro, un tanto sombrío, del actual panorama sobre la actuación del federalismo en México, precisa, forzosamente, de algunas consideraciones que han llegado a iluminarlo. En los últimos años esta tendencia al unitarismo por parte del poder central ya no ha pasado tan inadvertida por las entidades federativas, pues sin intentar siquiera oponerse al "golliat" federal, sí han hecho valer su influencia política por la vía de su participación en las tareas legislativas del poder federal. Esto ha hecho que un órgano, como es el Congreso, cobre progresiva relevancia en los años del porvenir después de haberse parapetado en la penumbra del silencio. Por ello resulta alentador que en los últimos seis años el Congreso haya hecho ciertas aportaciones a las iniciativas enviadas por el primer legislador del Estado federal, como es el titular del Poder Ejecutivo. La razón de esta innovación en el tradicional procedimiento legislativo la encontramos en el pluralismo político que se ha gestado por el surgimiento de partidos políticos opositores al partido hegemónico, que con su participación han logrado un considerable número de escaños legislativos.

La historia del federalismo en México y de la participación de las entidades federativas en las decisiones fundamentales que conforman la voluntad de la nación ha versado siempre sobre la base de la designación de los gobernantes locales por parte del poder central, concretamente por parte del titular del Poder Ejecutivo, versión que hasta hoy ha mantenido su vigencia, desde luego con algunas variantes que el pluralismo político actual empieza a manifestar. La razón de este fenómeno consiste en que las entidades federativas no establecieron, desde su origen, las pautas sólidas y firmes de un autogobierno local, ni siquiera con el movimiento de emancipación, lo que se tradujo en la ausencia de una verdadera autonomía auténtica y enérgica.

Entre las causas que motivaron estos hechos se encuentra la implantación de un gobierno local que no asimiló su verdadero papel histórico en el momento oportuno, así como el precario desarrollo y la distancia que separaba hondamente a los gobiernos locales de la metrópoli, que finalmente terminó en una subestimación de ésta hacia aquéllas. Así, las entidades federativas, carentes de recursos y de los apoyos necesarios para enfrentar los problemas de sus lugares, tuvieron que plegarse al poder central con el propósito de obtenerlos, hecho éste que fue poniéndolas en desventaja frente al poder central.

Lo anterior implicó que nunca se planteara en forma coherente el papel que las entidades federativas iban a tener en el desarrollo histórico de México, pues el poder central siempre las consideró incapaces para la realización de ciertas tareas que de suyo fueron reputadas sólo aptas para que las llevara a cabo el poder central. De allí se explica el porqué el Congreso concentró diversas facultades en muchas materias que bien pudieran seguir realizando las entidades locales, para que por lo menos se hubiese hablado de un federalismo dual y no de un federalismo centralizado, como actualmente se sigue considerando a nuestra forma de Estado. De esta manera la fórmula del Estado federal en México producía un tipo de relaciones entre poderes, pero de manera desequilibrada, pues el eje de todos los movimientos ha sido el poder central, lo que ha ocasionado problemas de un desarrollo político, económico y social desigual en el país, además de un federalismo inconstitucional.

Por otra parte, convenimos en que la esencia principal de nuestro federalismo, desde el punto de vista constitucional, es que el poder y la autoridad resultan compartidos entre los órganos del poder central y los órganos de los poderes locales, si se atiende a lo preceptuado por el artículo 124 de nuestra ley máxima. Por eso es que la división de poderes se estructura competencialmente de diversas maneras. Por un lado, se pueden confeccionar las atribuciones del poder central dejando sin especificar las que corresponden a los poderes locales, como sucede con nuestro sistema federal; por el otro, la división competencial puede hacerse enlistando una serie de atribuciones para los poderes locales, reservando los demás para el poder central como, por ejemplo, el sistema federal del Canadá.<sup>247</sup> Por eso la fórmula mexicana establecida en el artículo 124 debería hacer más difícil que el poder central adquiera más atribuciones, pues consagra la idea de limitación al gobierno federal, precisamente por los poderes enumerados por la Constitución en favor del mismo, y dicho artículo presupone la existencia de poderes reservados a las entidades federativas como poderes de tipo residual. De todos modos la Constitución di-

<sup>247</sup> Cfr. Forsey, Eugene A., *The Political System in Canada*, Ottawa, External Affairs and International Trade Canada, 1989, p. 10

señó un poder central más fuerte que el poder local, a lo que contribuyó también el artículo 133 igualmente tomado de la Constitución norteamericana.

Si se me preguntara por qué en este trabajo se percibe un ceñimiento del federalismo mexicano con el estadounidense, yo respondería a tal pregunta, que la instauración del federalismo en mi país careció de la percepción que se tuvo en la mente de los forjadores del federalismo en la nación vecina, para hacer congruente en la práctica lo que se escribió en los textos. Ahora bien, ¿a qué se debe esta diferencia? Pues no siempre el modelo tiene la eficacia en su aplicación con las ideas de quienes lo conciben, y he allí la disimilitud entre la teoría y la práctica. A mi juicio, la causa tuvo dos orígenes (que desde luego han quedado manifestados en lo que aquí se lleva de este trabajo): 1) el desconocimiento de la situación sociopolítica de nuestras condiciones sociales, y 2) se creyó que con la implantación del modelo los problemas se resolverían. Y con esto último quiero afirmar que el criterio que privó fue el mismo que he comentado, y que se refiere a la creencia de que para la solución a los problemas, basta con el solo hecho de crear un sistema, un órgano o una ley. Por tanto, lo que se pensó fue que el sistema iba a funcionar por sí mismo, y no que ningún sistema, por muy efectivo que parezca, puede operar en la realidad si la sociedad receptiva del mismo no lo comprende cabalmente o lo apoya decididamente.

Pero en concreto el punto central de mi razonamiento radica, fundamentalmente, en la importancia que concedo al pivote central que hace posible el equilibrio funcional del Estado federal, es decir, a la distribución constitucional del poder que resulta de la combinación entre un autogobierno local (*self rule*) y un gobierno compartido (*shared rule*), pero cuyo impulso dinámico proviene del grado de participación de las entidades federativas en las decisiones fundamentales nacionales.

Es cierto que en los Estados Unidos es donde mejor se aprecia ese equilibrio, lo mismo que en la Alemania Federal o en el Canadá, pero es allí, en la nación estadounidense, donde prácticamente existe mayor estabilidad del sistema federal, porque la efectividad de esa participación local en la voluntad nacional funciona mejor que en otros lugares.<sup>248</sup> Por ello este estudio lo he centrado en ese punto, en el que, según mi opinión, habrá que llamar la atención en el contexto del federalismo mexicano, porque es allí donde radica el principal problema que impide que nuestro sistema federal funcione con eficacia.

<sup>248</sup> Ya quedó aclarado que en años recientes, en los propios Estados Unidos, se ha observado un acrecentamiento gradual de facultades en favor del poder central. No obstante ello, las entidades federativas continúan asumiendo el papel opositor ante el poder central, si alguna medida o disposición de este último amenaza con menoscabar su autonomía. Este juicio puede ser aplicable a países como Suiza, Alemania y Austria.

Sentado este razonamiento, entonces, debemos coincidir en que es apremiante replantear una adecuación de nuestro sistema federal, principalmente, en el punto de equilibrio de las relaciones entre los dos órdenes jurídicos que lo integran, de tal manera que pueda responder al desafío de la modernidad constitucional que hoy envuelve al país. De la solución que pueda dársele a este problema depende, en buena medida, que nuestro federalismo se transforme radicalmente y que pueda convertirse en el verdadero vehículo renovador que conduzca al país hacia la auténtica democracia.

México necesita abandonar de una vez por todas el criterio de un federalismo unitario, en el que las decisiones nacionales concentran todo su peso en uno de los polos, haciendo que el fiel de la balanza decisional esté inclinado siempre hacia un extremo, y cuyo desequilibrio se traducirá siempre en la desventaja del otro. Mientras el poder central tase a los otros niveles de gobierno con una medida inferior a la suya, no habrá posibilidad de que el sistema federal opere con justicia. Para ello, hay que partir de una nueva concepción con respecto a la distribución de competencias, en la que cada uno de los órdenes jurídicos integrantes realice adecuadamente sus funciones sin detrimento de ninguno de los dos, y considerando que no puede existir uno sin el otro, pero sin superposición entre ambos. Se requiere una cooperación sólida y permanente que fomente el equilibrio de sendos órdenes jurídicos en el ámbito del derecho constitucional, sin olvidar que tanto el poder central como las entidades federativas constituyen piezas complementarias que están encauzadas a realizar aquellos fines comunes que no son otros que los del propio país y los de todos los mexicanos.

La concepción cooperativa del federalismo —escribe un jurista español— ha venido a reemplazar a la concepción competitiva (dual). El poder nacional y el poder estatal son partes mutuamente complementarias de un único mecanismo de gobierno, todos cuyos poderes intervienen simultáneamente por medio de funcionarios centrales, regionales y locales para la realización de objetivos reales de ese gobierno, según la aplicabilidad al problema de que se trate.<sup>249</sup>

En efecto, tenemos que empezar a dar los pasos hacia un nuevo federalismo actuante y dinámico, cuya premisa fundamental sea la cooperación entre ambos órdenes jurídicos pero sin competencia desleal, es decir, sin dualidades, que puedan dar paso al enfrentamiento inútil, sino que sus acciones puedan coincidir en intereses mutuos y comunes y dirigidos a mejorar el nivel de vida del país. Este nuevo concepto del federalismo sólo será posible cuando se comprenda que el muro de la ignorancia, de la prepotencia y de la estupidez política entre

<sup>249</sup> Cfr. López Aranguren, Eduardo, *El federalismo americano: Las relaciones entre poderes en los Estados Unidos*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1987 p 46.



el poder central y las entidades federativas tendrá que ser derruido para que la separación deje paso a la cooperación.

Debemos situarnos en una nueva filosofía del federalismo por medio de la cual surjan nuevos mecanismos de colaboración, sobre todo en la línea horizontal de autoridad. Hace falta una mística renovada de nuestro sistema federal que se cimiente en acuerdos interestatales que coadyuven al desarrollo político, económico y social que beneficien tanto al centro como a las regiones, de tal modo que los mecanismos de solución se aproximen cada vez más a sus destinatarios.

Hay que replantear y modernizar las relaciones entre las entidades federacionadas y el gobierno federal, pero sobre la visualización de un federalismo redistributivo y de cooperación. Se tiene que desterrar, ya, la mentalidad absurda de supraposición del funcionario federal con respecto del local, en el entendido de que a ambos concierne la misma responsabilidad y el mismo deber: la de compartir la distinción y el honor de que la patria nos brinde la oportunidad de servirle, y de que las decisiones de los dos jamás podrán tomarse al margen de ninguna ley.

Por eso es necesario que en el marco de un federalismo cooperativo se conciba una relación de coordinación entre los funcionarios federales y estatales, pues hasta hoy, éstos se han comportado como subordinados de aquéllos, lo cual hace que la cooperación resulte difícil porque muchas veces esta relación se transforma en una relación de antagonismo, cuando ambos deberían ser aliados en la solución de los problemas.

Se debe tener presente que en un federalismo, en donde las competencias estén distribuidas con equidad para ambos niveles de gobierno, las relaciones tienen que centrarse, fundamentalmente, en el apoyo cooperativo para el financiamiento de programas, administración y prestación de servicios públicos, porque es en estos renglones donde se puede establecer con mayor facilidad una auténtica coparticipación de esos niveles, lo que, en términos de distribución de poder y de competencias, significa una verdadera descentralización.

Lo anterior hará que los niveles de gobierno emprendan tareas conjuntas, debidamente coordinados, pero respetando cada uno sus competencias, ya que lo usual en la mayoría de las tareas que atañen a estos renglones es que el poder central aporte porcentaje mayor de los recursos destinados a esos fines, lo que plantea o determina una relación de *supra* a subordinación entre los niveles de gobierno mencionados.

Pero es mi opinión que para que las tareas conjuntas se lleven a buen término, dentro de un federalismo cooperativo, se requiere establecer una reforma constitucional en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda conocer y tener capacidad de resolución acerca de la ejecución de los programas de desarrollo que sean acordados por los niveles de gobierno, pues es conve-

niente que se proteja el destino de los recursos, así como el total cumplimiento de esos programas por parte del Poder Judicial federal.

Si se trata de que México marche por el rumbo de un verdadero federalismo cooperativo, en el que la participación de las entidades federativas sea efectiva y real en las decisiones nacionales, bueno sería establecer el referéndum para que, mediante consenso, hicieran sentir su presencia en decisiones que atañen a toda la nación, como por ejemplo, con motivo de la actual crisis económica que ha golpeado a todos los mexicanos, y en donde el poder central (Ejecutivo y Legislativo) ha tomado medidas que involucran el futuro y el bienestar social de todos los compatriotas.

La equidad coparticipativa que supone un federalismo de cuño cooperativo incluye todo tipo de relaciones entre el poder central y las entidades federativas. Estas relaciones intergubernamentales lo mismo se refieren a la coordinación de programas de desarrollo social, a las actividades políticas o a la participación de los recursos económicos que deben tener sendos niveles de gobierno. Por ello, es pertinente que las entidades federativas tuviesen en su favor determinado recurso legal ante el Poder Judicial federal para que se obligara al poder central a entregar en tiempo las participaciones de los recursos económicos que a ellas corresponde, de acuerdo con las prioridades que se presentaran con motivo del ejercicio fiscal anual.

El futuro del federalismo en México debe afianzarse en una verdadera participación democrática de las entidades federativas en las decisiones nacionales, en donde éstas desempeñen papeles innovadores como unos verdaderos laboratorios de democracia participativa, con actitudes y prácticas imaginativas que las sitúen en un factor determinativo para el progreso del país. Las entidades federativas tienen que asumir ya, un papel regulador del avance global y democrático en México con el que puedan hacer frente a sus responsabilidades dentro del desarrollo contemporáneo que el país plantea, en cuanto a la modernización de su estructura y de sus fines. Tienen que hacer valer con más fuerza su poder de intermediación entre el poder federal y sus municipios, a efecto de incrementar y fortalecer las diversas áreas de éstos, así como la coordinación y regulación de los programas intergubernamentales, en cuanto a que las entidades federativas pueden influir en la recepción y otorgamiento de los fondos federales. Hace falta que las entidades federadas se conviertan en guardianas de las acciones o medidas del poder central, cuando éstas se diseñen con la participación de las propias entidades y beneficien a todo el territorio nacional, pues el poder local constituye la clave de los asuntos que van a determinar el éxito y bienestar de todos los habitantes del país.

Las relaciones entre poder central y las entidades federativas, en el seno de un federalismo cooperativo, tendrán que ser relaciones fuertes y sólidas pero interdependientes, que estén basadas en una estrecha compartición de diversas

tareas y objetivos comunes en donde medie la cooperación y la asistencia. Por eso las relaciones entre poderes no son más que relaciones entre funcionarios, que deben interactuar en forma dinámica y continua en la cooperación mutua de las funciones que requiere llevar a cabo el Estado. De ello se sigue que sea necesaria la vinculación constante entre los representantes del poder central y los representantes del poder local para llevar a un buen término la discusión sobre programas intergubernamentales, así como para la elaboración conjunta de acciones de efectos globalizadores, para lo cual es conveniente que se haga una revisión de la distribución de facultades que contiene la Constitución con respecto de ambos niveles de gobierno, en donde se vayan creando nuevas formas de coordinación y de cooperación entre el poder central y los poderes locales, pues la auténtica renovación de nuestro sistema federal deberá plantear una moderna distribución de facultades acompañada de una distribución real de autoridad, de responsabilidades y de recursos.

CAPÍTULO IV  
LA FORMA DE GOBIERNO MEXICANA  
(SISTEMA PRESIDENCIAL)

1. *El Poder Ejecutivo. Configuración*

Cuando se abordó el estudio de la forma de gobierno del Estado federal sostuve que era incorrecto considerar al sistema presidencial como una forma de gobierno; que de acuerdo con la historia constitucional habría que considerar como tal a la República. Expuse las razones de esa aseveración. También se dijo que, por lo general, en un régimen de tipo republicano el sistema de gobierno o disposición orgánica de gobierno de ese régimen había sido por antonomasia el sistema presidencial, porque en este órgano confluye la mayor influencia para ejercer el poder de gobierno, y por lo tanto, en el que se tiene la preeminencia de la vida política del país.<sup>250</sup>

Se afirmó, además, que la confusión (o más bien la identificación) de los términos se presentaba porque en la teoría constitucional suele asociarse el sistema presidencial con la forma de gobierno republicano, tal como se da en los Estados Unidos del norte, aunque, desde luego, procuré establecer, que esto tampoco es exacto y anoté los argumentos al respecto.<sup>251</sup>

Hecha esta aclaración, se procederá a describir la conformación del Poder Ejecutivo centrandó los comentarios en el titular de ese órgano, ya que la forma de gobierno que establece nuestra Constitución es la de una República (artículo 40), en la que el ejercicio del poder de gobierno como pivote de su forma recae, fundamentalmente, en el propio titular del Poder Ejecutivo llamado “presidente”, por lo que, para efectos de este estudio, se analizará su figura como sistema mas no como forma de gobierno. En síntesis, y de acuerdo con la nominación de este capítulo, se estará asociando el sistema con la forma de gobierno, sólo por razones semánticas y para facilidad del propio estudio.

Así, pues, el sistema presidencial lo tendremos que localizar en la Constitución norteamericana, en el momento en que fue establecida la división del ejercicio del poder, allá en aquel verano de 1787, y tomando en consideración que

<sup>250</sup> *Vid. supra*, pp 63 y ss.

<sup>251</sup> *Vid. supra*, pp 69 y ss.

el modelo de sistema presidencial estadounidense también fue inspirador del que se instituyó en nuestro país.

Muy interesante resulta para este tema la descripción que realiza James Mac Gregor, sobre la configuración de la presidencia, en los momentos en que se estaban gestando las características de este sistema en la Convención de ese año. Por lo tanto, he aquí sus comentarios:

Los constituyentes poseían un claro entendimiento del poder que requeriría el nuevo gobierno nacional (aun cuando no estaban seguros de hasta qué grado cederían el poder los antifederalistas). No abrigaban dudas de que la nueva legislatura federal constituiría la maquinaria de la ley y del curso de acción a seguir. Supusieron, acertadamente, que el nuevo Poder Judicial federal mantendría, por lo menos, la suficiente autoridad sobre las ramas políticas para proteger su propia independencia. Pero los confundía la configuración del nuevo ejecutivo nacional. ¿Cómo podría elegirse al presidente? ¿Cuánto debería durar en su cargo? ¿Cuánto poder debía tener?

Los constituyentes se encontraron con un verdadero dilema al enfrentarse a estas preguntas, puesto que ni la práctica ni la teoría les eran de gran ayuda en este caso. Maquiavelo y una multitud de otros pensadores habían escrito abundantemente sobre los medios y ardides de que se valían los príncipes, pero no de una manera que pudiera tener gran utilidad respecto al Poder Ejecutivo de una república representativa. Locke había predicado los derechos de las asambleas populares contra los reyes, mas había sido vago en cuanto a lugar de Ejecutivo en un sistema republicano. Había escrito respecto a una "prerrogativa" ejecutiva que cuanto más se estudia, más parece conceder al Ejecutivo un pozo casi insondable de poder. Las lecciones de la experiencia resultan también ambivalentes. Los líderes coloniales habían sufrido toda clase de intervenciones de los funcionarios ejecutivos, y de intimidaciones de toda clase por parte de los gobernadores reales y otros esbirros de la Corona (y los cuentos respecto a tales intervenciones tendían a agrandarse cuanto más se contaban;) pero, al mismo tiempo, muchos caudillos revolucionarios y posrevolucionarios anhelaban contar con gobernadores más poderosos que pudieran dominar las revoltosas asambleas estatales, así como con un Ejecutivo nacional que tuviera mayor poder, bajo los Artículos de la Confederación.

Sin embargo, existía un miembro de la convención constituyente que tenía una concepción definida del Poder Ejecutivo: Alexander Hamilton, lector asiduo de la Historia, especialmente clásica. Su experiencia personal como ayudante de campo del general George Washington, sus observaciones respecto a la conducción de los asuntos políticos en las colonias y en los estados, así como bajo los nuevos Artículos y, quizá lo más importante, su propia naturaleza pujante y dominadora, lo llevaron a escribir en su columna del *New York Packet*, en marzo de 1788, de que "la energía en el Ejecutivo es una característica primordial para la definición de un buen gobierno"; es esencial para la protección de la comunidad contra ataques extranjeros; no es menos esencial para la firme administración de las leyes, para la protección de la propiedad en contra de las combinaciones irregulares y poderosas que a veces interrumpen el curso ordinario de la justicia; para la seguridad de la libertad en contra de las empresas y asaltos de la ambición, de la facción y

de la anarquía. Un Poder Ejecutivo vacilante, representaba una vacilante ejecución del gobierno, y un gobierno mal ejecutado. No obstante lo que fuera en teoría, en la práctica debía resultar un mal gobierno.

El 18 de junio de 1877 Hamilton se levantó en la convención constituyente de Filadelfia para "expresar mis opiniones sobre la mejor forma de gobierno, no como cosa accesible a nosotros, sino como modelo que debemos de tratar de seguir tanto como sea posible". Durante cinco horas habló ante sus colegas, mientras James Madison y otros garrapateaban notas que nos han dado una perspectiva exacta de las actuaciones. Su modelo era realmente osado: Hamilton soñaba con una nación continental poderosa, y había abrigado entonces impensables ideas sobre la concentración de poder con el nuevo gobierno nacional. Tendría que despojar a los Estados de la mayor parte de sus facultades y convertirlos en apenas algo más que nuevos departamentos administrativos del nuevo gobierno nacional que mantendría su posición de por vida, y que contaría con la atribución de votar todas las leyes, hacer la guerra o la paz, previa consulta del Senado, preparar tratados de acuerdo con éste; pero dispondría por sí solo de la dirección de todas las operaciones militares: delegar embajadores y nombrar a todos los oficiales militares, así como perdonar a todos los ofensores, excepto por traición, a menos que fuera por consejo del Senado. Su objeto, dijo Hamilton, era unificar la fuerza pública con la seguridad individual.

Hamilton se daba cuenta del alcance y la audacia de sus propuestas. No estaba seguro de que pudiera establecerse un Ejecutivo sobre principios netamente republicanos, pero, decía: "Nuestra situación es peculiar; nos deja lugar para soñar conforme pensamos adecuadamente". No obstante, el suyo era un sueño respecto a la fuerza y mecánica de un gobierno, mas no su propósito esencial.

Los delegados prontamente desecharon la atrevida propuesta de Hamilton de abolir los estados. Esto era teóricamente inconveniente y políticamente imposible; pero las atribuciones a la presidencia que surgieron en septiembre, como resultado de la labor de la convención, mostraron claramente la influencia de Hamilton y de los otros proponentes del Poder Ejecutivo. El nuevo presidente estaría en funciones únicamente durante su periodo de cuatro años, pero podría ser reelecto indefinidamente; sería elegido por los electores y no por la legislatura; contaría solo con un veto limitado sobre las medidas adoptadas por el Congreso; pero aun sería un veto sumamente importante; contaría con amplios poderes para la política extranjera y para la guerra. Quizá la más grande concesión que hizo a Hamilton la convención en el documento final consistió en dejar el Poder Ejecutivo y su forma de organización un tanto indefinidas, en comparación con la larga lista de poderes perfectamente específicos y la composición de dos cámaras del Congreso.

Es claro, pues, que el Poder Ejecutivo tendría que adoptar la configuración que le impartieron los primeros hombres que la ocuparon.<sup>252</sup>

De la lectura de los párrafos anteriores puede desprenderse lo siguiente:

1. Por una parte la importancia que se le concedía a un Poder Ejecutivo para la creación de un gobierno que impulsara a la nación hacia su consolidación como un país fuerte y vigoroso, y

<sup>252</sup> Cfr Mac Gregor Burns, James, *Gobierno presidencial*, vers. esp. Rafael Quijano, México, Limusa Wiley, 1967. pp. 23 y ss.

2. La fortaleza y la energía, a través de amplios poderes, con que se le dotó desde un principio al titular del Poder Ejecutivo.

Lo anterior tiene relevancia en razón de que el titular del Poder Ejecutivo ha sido el eje alrededor del cual han girado casi todos los sistemas de gobierno, y de cuyo papel o actuación depende en mucho el éxito o fracaso tanto de la forma de gobierno como de la forma de Estado. A tal grado es esto cierto que, incluso, la propia personalidad del titular, a veces, ha jugado un papel determinante para la definición de un régimen según le haya impreso su carácter el presidente. Así ha sido en la mayoría de los países que han conformado las instituciones políticas de su régimen, y que han confiado a su gobierno el timón que debe dirigir la nave de la nación a buen éxito, sorteando los imprevistos problemas que depara el misterio que impone el mar de la sociedad entera. Es en ese órgano en el que recae siempre la esperanza que las sociedades tienen para que su país marche cada vez mejor; es en la actuación del titular del Poder Ejecutivo donde se ubica el termómetro que indica el progreso y el avance de los países, pero también con el que se mide su estancamiento y su fracaso.

Pero aun cuando algunos convencionistas mostraban su escepticismo con respecto a las facultades que pretendían dársele al presidente, puesto que podría convertirse en un "rey", lo cierto fue que al final quedó investido de amplios poderes, con lo que se reafirmó que la convención aceptó casi en su totalidad el modelo de presidente que Hamilton proponía. La expansión que ha tenido el poder presidencial en los años subsiguientes mostró la efectividad del liderazgo que ejerció la institución presidencial sobre la sociedad de los Estados Unidos. Dos fuerzas acudieron a explicar claramente la consolidación del poder del presidente en aquel país:

Una de ellas consistió en un conjunto de desarrollos económicos que, combinados con las expectativas cambiantes del papel del gobierno, obligaron al gobierno federal a asumir nuevas responsabilidades. Los estados, con sus medios financieros limitados y arreglos gubernamentales anticuados, se vieron imposibilitados de lidiar con corporaciones que abarcaban a toda la nación: las uniones mercantiles, los problemas de transporte, conservación, etcétera. El gobierno federal avanzaba vacilante en un vacío político; y a pesar del esfuerzo del Congreso por colocar gran parte del poder regulador bajo comisiones federales "independientes", la responsabilidad esencial inevitablemente recayó en la rama ejecutiva. La segunda gran fuerza expansionista la constituyeron las dos guerras mundiales. Sea que la guerra constituya el invernadero de la democracia o no, ciertamente sí lo es de la burocracia. Los empleos civiles en el gobierno federal llegaron a más del doble entre 1916 y 1918 y casi se cuadruplicaron entre 1940 y 1945.<sup>253</sup>

<sup>253</sup> *Idem*, p. 96

De todos modos, y considerando que el poder presidencial de que goza aquel país lo ha llevado a decisiones nacionales con las que se ha beneficiado el pueblo norteamericano, hoy en día no deja de preocupar a muchos estadounidenses el amplio poder concedido a un solo hombre. A ello obedeció, por ejemplo, que entre los años treinta y cincuenta, se crearan algunas comisiones a las que se les atribuyeron funciones tanto legislativas, administrativas y judiciales, con el propósito de limitar la acción presidencial. Sin embargo, quedan todavía la fuerza que hace valer el Congreso un tanto independiente, y una Corte que, aunque opositora al Poder Ejecutivo, lo ha fortalecido en no pocas de sus resoluciones. Como quiera que sea, puede decirse que en la nación norteamericana funciona con eficacia el equilibrio entre los poderes nacionales. Igualmente, la cooperación federal que opera entre la Unión y los estados particulares, lo mismo que entre estos,<sup>254</sup> así como la preservación que se hace con el respeto a la máxima autonomía estadual, hacen que a los Estados Unidos se les considere actualmente dueños de una estabilidad jurídica y política envidiables.

En nuestro país, si se trata de pincelar un breve bosquejo sobre la evolución que el sistema presidencial ha tenido en territorio azteca, es necesario revisar los diversos documentos constitucionales que consagraron dicha institución. Así, la primera Constitución que estableció el sistema presidencial formalmente, siguiendo el modelo de la norteamericana, fue la Constitución de 1824, que en su artículo 74 expresamente decía: "Se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos". A diferencia del Ejecutivo unipersonal consagrado en esta Constitución, cabe decir que en diversos documentos constitucionales el Ejecutivo se estableció de diferente manera. En efecto, en la efímera Constitución de Apatzingán se dispuso la existencia de un Ejecutivo plural o colegiado compuesto de tres individuos. Su artículo 132 estableció:

Compondrán el Supremo Gobierno tres individuos, en quienes concurren las cualidades expresadas en el artículo 52:<sup>255</sup> serán iguales en autoridad, alternando por cuatrimestres en la presidencia, que sortearán en su primera sesión para fijar invariablemente el orden con que hayan de turnar, y lo manifestarán al Congreso.

También, al margen de disposiciones constitucionales, ciertos gobiernos provisionales se dieron a la tarea de establecer sus propios ejecutivos. En el caso del gobierno que sucedió a Iturbide; por ejemplo, el Ejecutivo se encomendó a tres personas, no así en los ensayos monárquicos del mismo Iturbide y de Maximiliano<sup>256</sup> en los que se habló de un emperador. Salvo estas excepciones, en

<sup>254</sup> Cfr. Lauvaux, Philippe, *Les grandes démocraties contemporaines*, París, Pressers Universitaires de France, 1990, p. 202.

<sup>255</sup> El artículo 52 establecía los requisitos para ser diputado al Congreso.

<sup>256</sup> En 1822, con motivo de la aprobación del Reglamento Provisional *Político del Imperio*



los demás documentos constitucionales el Ejecutivo ha sido de carácter impersonal llamado presidente de la República, siendo al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de gobierno. Cabe aclarar que con respecto al Ejecutivo colegiado en México, al parecer no existe ningún antecedente en el continente, pues el Ejecutivo colegiado de Uruguay surgió a principios de este siglo y su influencia proviene de Suiza. Quizá una luz de esa posible influencia la pudiéramos encontrar igualmente en el continente europeo, precisamente en Francia, durante el periodo constitucional de 1795, en que sobrevino una reacción del Ejecutivo en contra de la supremacía de las Asambleas legislativas que se suscitó antes de la fecha señalada.<sup>257</sup> Lo anterior tiene su explicación en la influencia que tuvieron las instituciones nacionales, pues a partir de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, el constitucionalismo francés se propagó por todo el orbe, de modo que algunas de sus disposiciones sirvieron de fuente de inspiración en la conformación de otros documentos constitucionales. Por otra parte, no es exacto afirmar que también la Constitución francesa de 1793<sup>258</sup> haya servido de inspiración o influenciado al Ejecutivo colegiado de Apatzingán, pues en ese año no hubo una, sino dos Constituciones galas: la Constitución girondina (primeros meses de 1793) y la Constitución montagnarde (24 de junio de 1793). La primera no fue votada, y la segunda, aunque sí lo fue, ya no se pudo aplicar, pues fue suspendida ante el advenimiento de la proclamación del gobierno revolucionario, el 10 de octubre del mismo año.<sup>259</sup> La turbulencia constitucional que se vivió en este periodo motivó que casi siguieran aplicando las disposiciones basadas en la Constitución de 1791, cuya organización del poder público resulta muy semejante a la establecida por la Constitución de Norteamérica en cuanto a la separación de poderes, pero un tanto diferente en cuanto a que el Poder Ejecutivo se reduce casi exclusivamente

Mexicano, por parte de la Junta Nacional Instituyente, se estableció un emperador como jefe supremo del Estado. El artículo 29 de dicho Reglamento decía: "El Poder Ejecutivo reside exclusivamente en el Emperador, como, Jefe Supremo del Estado. Su persona es sagrada e inviolable, y sólo sus ministros son responsables de los actos de su gobierno, que autorizarán necesaria y respectivamente, para que tenga efecto". Luego el artículo 10. del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, expedido por Maximiliano en abril de 1865, rezaba: "La forma de gobierno, proclamada por la Nación y aceptada por el Emperador, es la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico."

<sup>257</sup> El artículo 132 de la Constitución francesa de 1795 dispuso: "Le pouvoir exécutif est délégué à un directoire de cinq membres nommé par le corps législatif". Luego, el 137 de la misma Carta agregaba: "Il est renouvelé partiellement par lection d'un nouveau membre chaque année". Cfr. Hauriou, Maurice, *Précis, ed. cit.*, p. 301.

<sup>258</sup> Vid. Orozco Henríquez, J. Jesús, "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988, p. 4.

<sup>259</sup> Vid. Hauriou, Maurice, *Précis, ed. cit.*, p. 296.

a la aplicación de la ley, puesto que la soberanía tiene sólo dos representantes: el Poder Legislativo y el rey (artículo 2).<sup>260</sup>

En fin, después de todo, en la Constitución de 1824 se estableció el Ejecutivo unitario. Sin embargo, no se puede saber con exactitud cuál era el atractivo del Ejecutivo plural que en determinadas etapas de la historia de México subyugaba a nuestros constituyentes, porque en la discusión del Acta Constitutiva apareció el deseo de algunos de ellos de establecer el Ejecutivo pluripersonal. Por eso fue que el artículo 15 del Acta estableció que “El Supremo Poder Ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o *individuos*<sup>261</sup> que ésta señale”.

De esta manera, y de acuerdo con el texto constitucional de 1824, el sistema presidencial se estructuró de la forma siguiente:

- a) El presidente era electo por las legislaturas locales y sólo excepcionalmente por el Congreso federal, pero incluso cuando era designado por el Congreso federal no era responsable políticamente ante el Congreso; el presidente, para desempeñar su cargo, no necesitaba de la confianza del Congreso; b) Tanto el presidente como los secretarios del despacho no podían ser miembros del Congreso; c) El presidente nombraba y removía libremente a los secretarios del despacho, quienes eran responsables políticamente ante él y no ante el Congreso; d) El presidente no podía disolver el Congreso; tal acto era equivalente a un golpe de estado y, por tanto, a la ruptura de la Constitución, y e) El refrendo no era un impedimento que no pudiera superar la voluntad del presidente.<sup>262</sup>

La Constitución de 1824 otorgó también amplias facultades al Congreso (artículos 47 al 50), y aun con la inclusión del sistema presidencial el peso político del Congreso no desmerecía en importancia. No obstante ello, el presidente era fuerte porque: a) Tenía la facultad de veto; b) Frente a sí tenía un Congreso dividido en dos cámaras; c) La ley fundamental le atribuía facultades amplias, y d) Era quien publicaba y ejecutaba las leyes.<sup>263</sup> Ciertamente es que el sistema presidencial estructurado en 1824 subsiste en buena parte en nuestros días, puesto que entre las Constituciones de 1824 y 1917 hay múltiples coincidencias, lo que no sucede, por ejemplo, con la de 1857. Las coincidencias son: a) La existencia del veto como facultad del presidente; b) El Congreso dividido en dos cámaras; c) Un solo periodo de sesiones del Congreso (pero sólo hasta antes de la reforma de 1989, en que ya fue establecido un segundo periodo de sesiones y que entró en vigor en ese mismo año), y d) La forma para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias a partir de la reforma de 1923, si bien

<sup>260</sup> *Ibidem*

<sup>261</sup> Las cursivas son nuestras.

<sup>262</sup> *Vid. Carpizo, Jorge, Apud; Orozco Henríquez, J. Jesús, op. cit. p. 8.*

<sup>263</sup> *Ibidem.*

en esta última se prevé que la propuesta también provenga de cualquiera de las cámaras.<sup>264</sup>

También junto al sistema presidencial la Constitución de 1824 instituyó la vicepresidencia, de consecuencias desastrosas para nuestra vida política, pues no pocas veces se convirtió en el centro y objeto de quienes ambicionaban el poder por el poder. Pero la razón fundamental es que en México el vicepresidente puede tener, en determinadas circunstancias, un peso político que moleste al presidente y éste no comparte el poder con ningún otro funcionario, sobre todo si el vicepresidente aspira a ser presidente, con lo que se convertiría aquél en enemigo de éste.

Luego de la Constitución de 1824 aparecieron las Bases Constitucionales que fueron expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835, las que dieron paso, inmediatamente, a las Leyes Constitucionales de 30 de diciembre de 1836. Las primeras establecieron también la consabida división de poderes, pero intercalando un arbitrio entre ellos de acuerdo con lo que fijaría una ley constitucional; igualmente, establecieron el sistema presidencial, pero enmarcado en un régimen de tipo unitario. A ello respondían los artículos 4, 5, 6, 7, 8 y 10, cuyos textos eran los siguientes:

Artículo 4. El ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en legislativo, Ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones.

Artículo 5. El ejercicio del poder legislativo residirá en un congreso de representantes de la nación, dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, los que serán elegidos popular y periódicamente. La ley constitucional establecerá los requisitos que deben tener los electores y elegidos, el tiempo, modo y forma de las elecciones, la duración de los electos, y todo lo relativo a la organización esencial de estas dos partes del mencionado poder, y a la órbita de sus atribuciones;

Artículo 6. El ejercicio del Poder Ejecutivo residirá en un presidente de elección popular indirecta y periódica, mexicano por nacimiento, cuyas demás circunstancias, lo mismo que las de su elección, su duración, facultades y modo de ejercerlas, establecerá la ley constitucional;

Artículo 7. El ejercicio del Poder Judicial residirá en una corte suprema de justicia, y en los tribunales y jueces que establecerá la ley constitucional: las cualidades de ellos su número, radicación, y responsabilidad y modo de elección, los fijará dicha ley;

Artículo 8. 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; y

Artículo 10. El Poder Ejecutivo de los Departamentos residirá en el gobernador con sujeción al Ejecutivo supremo de la nación. Las juntas departamentales serán

el consejo del gobernador, estarán encargadas de determinar o promover cuanto conduzca al bien y prosperidad de los Departamentos, y tendrán las facultades económico-municipales, electorales y legislativas que explicará la ley particular de su organización; siendo en cuanto al ejercicio de las de última clase, sujetas y responsables al congreso general de la nación.

En la cuarta ley de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se depositó el Poder Ejecutivo en un presidente de la República. Su artículo 1º rezaba: "El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un supremo magistrado, que se denominará presidente de la República; durará ocho años y se elegirá de la manera siguiente:" (los artículos que continúan se ocupan de describir la forma de elección del presidente). Destaca —apuntan Gutiérrez y Rives— la compleja fórmula para la elección del presidente de la República, el que se elegía de temas propuestas por cada uno de los poderes; así como también lo extenso de sus facultades, contenidas en XXXIV fracciones. Se disponía que para auxiliar al Ejecutivo en sus funciones existiera un consejo del gobierno de 13 miembros elegidos por el presidente, de entre la lista de 39 que le propondría el Congreso. Se establecía también cuáles serían los cuatro ministerios que se integrarían, así como sus funciones. Era en síntesis una verdadera Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.<sup>265</sup>

La Tercera ley depositó el Poder Legislativo en un Congreso general integrado por dos cámaras, en tanto que la Quinta ley organizó al Poder Judicial en una Corte Suprema de Justicia, en tribunales superiores de los departamentos, tribunales de hacienda y juzgados de primera instancia. Es de llamar la atención el órgano establecido en la Segunda ley constitucional como Supremo Poder Conservador,

inspirado en las ideas de Benjamín Constant, compuesto por cinco individuos, y al que trató de hacer todopoderoso; el artículo doce de la segunda ley le señaló sus atribuciones: anular los actos de cualquier poder, excitado para ello por cualquiera de los otros poderes; excitado por el Congreso, declarar la incapacidad física o moral del presidente de la República; excitado por un poder, suspender las labores de la Corte Suprema de Justicia; excitado por el Ejecutivo, suspender hasta por dos meses las sesiones del Legislativo; excitado por la mayoría de las juntas departamentales, declarar cuando el presidente debía renovar su gabinete; otorgar o negar la sanción a presuntas reformas constitucionales, y calificar las elecciones de senadores.<sup>266</sup>

El artículo 15 de la ley en comento disponía que toda declaración y disposición del mencionado Poder Conservador, siempre que fuera dada de acuerdo

<sup>265</sup> Cfr. Gutiérrez S., Sergio Elías y Rives S., Roberto, *La Constitución mexicana en el siglo XX*, México, las Líneas del Mar, 1994, p. 56.

<sup>266</sup> Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, *op. cit.*, p. 10.

a las disposiciones precedentes, “debería ser obedecida al momento y sin réplica [sic] por todas las personas a quien se dirija y corresponda la ejecución”. Agregaba, finalmente, que “la formal desobediencia [sic] se tendrá por crimen de alta traición”, disposición que se encuentra claramente en contraposición con el artículo 15 de la Cuarta ley en su fracción III. Como se puede observar, el Supremo Poder Conservador constituye una de las más graves y vergonzosas exotocidades constitucionales que se registran en la historia jurídica de nuestro país.

Más tarde, y con algunas excentricidades en diversos de sus artículos, tanto el Primero como el Segundo Proyecto de Constitución de 1842 establecen el Ejecutivo unipersonal (artículos 92 y 77, respectivamente), si bien en el Segundo Proyecto varía el término de duración en el cargo respecto al primer Proyecto.

Posteriormente, las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, publicadas el día 14 de junio del mismo año, establecen en forma similar a los anteriores documentos el sistema presidencial (artículo 83) y la división de poderes (artículo 5). Pero mientras el artículo 5 dispone que la suma de todo el poder público reside esencialmente en la nación y se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que no se reunirán dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni se depositará el Legislativo en un individuo, el artículo 25 establece que el Poder Legislativo se depositará en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, y en el presidente de la República por lo que respecta a la sanción de las leyes, con la cual dicho precepto está claramente inmiscuyendo al presidente, es decir, al Poder Ejecutivo, en el ámbito del Legislativo. El mismo ordenamiento en cuestión reglamenta el Poder Judicial en el artículo 115, que dispone:

El Poder Judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y jueces inferiores de los Departamentos, y en los demás que establezcan las leyes. Subsistirán los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería mientras no se disponga otra cosa por las leyes.

El Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso extraordinario constituyente el 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el 21 del mismo, fue expedida con el propósito de restablecer la vigencia de la Constitución de 1824. Sus artículos 29 y 30 fueron elocuentes al respecto. En el 29 se estableció: “En ningún caso se podrán alterar los principios que establecen la independencia de la nación, su forma de gobierno republicano representativo, popular, federal y la división, tanto de los poderes generales como los de los estados”. En tanto el 30 decía: “Publicada esta Acta de reformas, todos los Poderes públicos se arreglarán a ella. El Legislativo general continuará depositado en el

actual Congreso hasta la reunión de las Cámaras. Los estados continuarán observando sus Constituciones particulares, y conforme a ellas renovarán sus poderes". Existe una especie de "democratización" del presidente en cuanto a su responsabilidad penal, pues el artículo 16 apunta que el presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo, con lo cual el Acta resta inmunidad al fuero presidencial. Por otra parte, el artículo 15 incluye la disposición para derogar los artículos de la Constitución que establecieron el cargo de vicepresidente de la República, así como también una modificación en la integración del Senado (artículo 8°). Sin embargo, creo que una innovación importante que este documento constitucional aporta al campo del constitucionalismo moderno, es el establecimiento del derecho de amparo como institución protectora de derechos individuales. El artículo 25 del Acta expresaba:

Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.

De acuerdo con dicho artículo, la competencia para conocer el hecho se le atribuía al Poder Judicial federal.

Con respecto a las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución de 1853, además de que conllevaban, en sí mismas, la intención de afianzar la dictadura de Santa Anna, la verdad es que no contemplaron la creación de un Congreso o Asamblea que realizara la función legislativa, razón por la cual se trataba de concentrar todo el poder en la persona del propio Santa Anna. La denominación de presidente subsistió para el Poder Ejecutivo.

Al iniciarse los trabajos del Congreso Constituyente de 1856, uno de los problemas que surgieron en el seno de la Asamblea, fue el que se planteó con respecto a si debería expedirse una nueva Constitución o si se restauraba la de 1824. Realmente esta corriente de opinión no sólo contemplaba el restablecimiento de la Constitución de 1824, sino también del Acta Constitutiva e, incluso, del Acta de Reformas de 1847. La propuesta ante la Asamblea Constituyente corrió a cargo del diputado Marcelino Castañeda, bajo el título de Proyecto de ley Constitucional. A esta propuesta de Castañeda se sumaron otros diputados como Degollado, García Granados y Arizcorreta —cuyo proyecto fue el que al final estuvo en discusión y votación—, pero también contó con la adhesión del entonces gobierno en funciones por conducto del ministro de Relaciones Exteriores, el señor Juan Antonio de la Fuente.

La propuesta en cuestión —de corte conservador— se basaba en la antigüedad y el prestigio que se le atribuía a la Constitución de 1824, pues su vigencia se había prolongado por dieciocho años, además de que —arguían— esa Constitución pudo lograr el establecimiento de un estrecho vínculo de unión entre los mexicanos. Sin embargo, en el fondo también yacía la cuestión del interés por volver a la Constitución de 1824, pues ésta había prescrito en su artículo 3 la intolerancia religiosa, disposición que deseaban apoyar nuevamente los conservadores. Frente a estos argumentos, algunos diputados, especialmente Mata y Arriaga, esgrimieron que la larga vigencia de la Constitución de 24 también podía propiciar la fundamentación de la restauración del sistema colonial y que ninguna ley, “por muy respetable que fuera, debería ser inmutable.”

Aunque el proyecto de restauración de la Constitución de 1824 triunfó en la discusión por 54 votos contra 51, incluyendo los votos a favor de los ministros de Relaciones y de Gobernación, una insólita y extravagante maniobra parlamentaria de los liberales junto al titubeo e ignorancia del presidente del Congreso, Mariano Arizcorreta, trocaron la derrota en votos sufridos por los progresistas en el triunfo de la tesis que sostenían. En vista de que la Comisión de Constitución estaba en contra del proyecto ganador, Arizcorreta había propuesto nombrar una comisión especial para que desahogara el tema. Entonces los liberales protestaron en contra del presidente argumentando que éste destituía a su antojo las Comisiones. Ante esta situación, Arizcorreta dispuso que pasase el proyecto a la Comisión respectiva, pero ésta no resultó ser otra que la Comisión de Constitución, absolutamente opositora al proyecto que, ese mismo día, el Congreso había aprobado. El resultado fue el acuerdo que se hizo para archivar el proyecto de Arizcorreta que era, precisamente, el que contenía la propuesta para la restauración de la Constitución de 1824, y el 16 de febrero de 1857 se juró y firmó la nueva Constitución.<sup>267</sup>

Cabe destacar que el proyecto original de la Constitución de 1857, presentado al constituyente en junio de 1856, contiene ciertas disposiciones similares al Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 y a la Constitución de ese mismo año. Por ejemplo, se sostiene tradicionalmente la separación de poderes, principio que no ameritó discusión de los constituyentes tal vez porque se consideró de valor universal en regímenes democráticos y republicanos, cuestión ésta que también ya había sido establecida en la propia Constitución, que contenía, además, el sistema federal. Se dispuso del sistema unicameral para el Poder Legislativo, en tanto que el Ejecutivo era de carácter unipersonal, electo cada cuatro años en forma indirecta y en primer grado. Lo mismo para el Poder Judicial que se depositó en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales de

<sup>267</sup> Vid. Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, México, UNAM, 1990, p. 69

distrito y en tribunales de circuito. La Corte estaba integrada por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal, pero también un procurador general.

Particularmente, y con referencia al sistema presidencial adoptado en el proyecto primitivo, se puede concluir diciendo que en él se observaron ciertas peculiaridades de índole parlamentaria, de tal modo que se le puede considerar como un sistema intermedio entre el de la Constitución norteamericana y el parlamentarismo de tipo europeo.<sup>268</sup> Esto, porque el principio de la soberanía de la voluntad popular resultó atribuido al Poder Legislativo, en tanto que el Ejecutivo casi se subordinaba al Congreso. Al parecer aún cuando los constituyentes dotaron de amplios poderes al Ejecutivo para no hacerlo débil, también sintieron temor de que desplegara un despotismo, y entonces terminaron sometiéndolo al Poder Legislativo; por lo consiguiente, aquél se vio forzado a ceder a éste para poder actuar, muchas veces al margen de la propia Constitución.

Con la expedición de la Constitución de 1857, el régimen presidencial al final de cuentas resultó fortalecido considerablemente, entre otras razones, porque “podía conservar la posibilidad de reelección indefinida y suprimir algunas instituciones que juzgaran perjudiciales o contrarias a la democracia”, como fue el caso de la vicepresidencia de la República.

No obstante lo que antecede —escribe Orozco Henríquez—, se estima que efectivamente hay varias disposiciones en la Constitución de 1857 que propiciaron un claro predominio del Poder Legislativo; por ejemplo, se depositó el Legislativo en una sola Cámara (artículo 51), suprimiendo al Senado —mismo que había venido funcionando, incluso bajo los regímenes centralistas—, por estimar los constituyentes que era un órgano conservador y aristocratizante, adverso a los intereses de la República federal; asimismo, se derogó el veto presidencial suspensivo y sólo se contempló su opinión dentro del proceso legislativo (artículo 70), respecto de la cual podía incluso prescindirse en caso de urgencia (artículo 71); se previó un segundo periodo de sesiones ordinarias, el primero de los cuales podría prorrogarse, abarcando entre ambos, cuando menos, cinco meses (artículo 62); se facultó a la diputación permanente para acordar por mayoría simple la convocatoria de oficio o a petición del presidente de la República a sesiones extraordinarias (artículo 74); se conservaron la figura del refrendo ministerial y la obligación de los secretarios del despacho de informar al Congreso (artículos 88 y 89), y se restringió el otorgamiento de fa-

<sup>268</sup> Lo que los constituyentes en realidad hicieron fue tomar elementos de tipo europeo para el órgano Legislativo y de tipo norteamericano para el Ejecutivo, sólo que la mezcla no resultó muy afortunada, y más que un sistema intermedio constituyó un sistema híbrido, pero de fuentes mal combinadas.



legislativas al Ejecutivo para los casos de emergencia y suspensión de garantías (artículo 29).<sup>269</sup>

Pero también al Poder Judicial se le otorgó relevancia en la carta de 1857, pues se introdujo formalmente en su contenido el juicio de amparo, en sus artículos 101 y 102. Se establece el sistema de distribución de competencias entre el poder central del Estado federal y las entidades federativas en el artículo 117, que después pasaría a ser el 124 de nuestra Constitución actual.

La Constitución de 1857 se enfrentó con tiempos difíciles en la vida política mexicana, pues su verdadera aplicación sólo tuvo lugar diez años después, y fue, precisamente, el presidente Juárez quien tuvo que recurrir constantemente al uso de facultades extraordinarias que le permitieron enfrentar situaciones de sumo delicadas como, por ejemplo, el caso de la invasión extranjera. Con ello, el propio Juárez, al sentir el peso que tenía el Congreso, optó por una serie de reformas constitucionales a fin de fortalecer el Poder Ejecutivo, las que no tuvieron lugar sino de 1874 en adelante. Estas reformas obedecieron seguramente al propósito del Constituyente permanente de restañar el equilibrio entre el Legislativo y el Ejecutivo, que la Constitución de 1857 había estructurado en favor del primero. Las reformas fueron las siguientes:

- a) Restablecimiento del sistema bicameral en el Poder Legislativo (se reinstala el Senado);
- b) Renovación del senado por mitad cada dos años;
- c) Restablecimiento del veto suspensivo para el presidente (sólo se superaba por mayoría absoluta de ambas cámaras);
- d) Recisión de facultades exclusivas de cada una de las cámaras;
- e) Facultad al Senado para declarar el nombramiento de gobernador provisional a un estado, cuando hubiesen desaparecido sus poderes, lo mismo para resolver problemas que surgieran entre poderes de un estado;
- f) Se invistió al Senado como un jurado de sentencia cuando tuviese que juzgar por delitos oficiales;
- g) Se facultó al presidente a fin de emitir su opinión cuando la Comisión Permanente convocara de oficio a sesiones extraordinarias.

Sin embargo, estas reformas no duraron mucho tiempo, pues dos años más tarde Porfirio Díaz inauguraba su dictadura de treinta años, y la mayoría de reformas que se hicieron a la Constitución de 1857, con el matiz del déspota, llevaron la intención de empujar el sistema político hacia un excesivo centralismo, en que la figura más poderosa sería el titular del Poder Ejecutivo.

Dos hechos importantes reflejaron en ese entonces lo que sería en adelante la preponderancia del Poder Ejecutivo mexicano: a) la sustracción de facultades que otrora pertenecían al control de las entidades federativas en favor del do-

<sup>269</sup> Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, *op cit.* pp. 14 y 15.

minio del poder central federal, sobre diversas materias como el comercio, minería, patentes y marcas, algunas instituciones bancarias, uso y aprovechamiento del agua, migración y salud; lo mismo sucedió con las alcabalas a los estados particulares, y b) el uso institucionalizado de prácticas políticas que iban en detrimento de la división de poderes, fundamentalmente aquellas que se utilizaban a través de delegaciones de facultades extraordinarias al Ejecutivo, para que éste legislara al margen de los casos previstos en el artículo 29 constitucional. Igual juicio puede emitirse por lo que se refiere a la indiscriminada práctica de la intervención del poder central de la Federación con la llamada desaparición de poderes, que el presidente utilizó a través del Senado para sacudirse a algunos gobernadores que no acataban las disposiciones del centro.

El origen abusivo de estas arbitrariedades constitucionales se inaugura en la época de Juárez, continúa con Lerdo de Tejada y se consagra con Manuel González y Porfirio Díaz, pero alcanza la legalidad con el beneplácito de la Suprema Corte que, sosteniendo la constitucionalidad de estas prácticas, bajo su manto prosiguieron expidiéndose la mayoría de los instrumentos jurídicos del siglo pasado.<sup>270</sup>

Aun cuando Carranza sabía muy bien de las trapacerías políticas de Porfirio Díaz, lo que le valió un endurecimiento hacia la dictadura de éste, el Primer jefe también terminó inclinándose a fortalecer nuevamente el Poder Ejecutivo, quizá pensando en que este poder estaba tan plegado al Legislativo, que no le quedó otro remedio más que usar de medidas arbitrarias como la única vía posible para gobernar. Por ello fue que en el Proyecto que presentó al Congreso de Querétaro se refirió a las facultades del Legislativo que estorbaban al desempeño del Ejecutivo haciendo difícil y embarazosa su función.<sup>271</sup>

Pero con respecto al Constituyente de Querétaro debo decir, en pro de una digresión, que no reseñaré aquí todo el proceso que lo motivó, pues doy por hecho que las causas que condujeron a la convocatoria del constituyente revolucionario, que finalmente desembocó en la expedición de la Constitución de 1917, son ya conocidas por nuestros juristas y por todos los mexicanos que, han abrevado en la historia de la Constitución que nos rige. Por lo tanto, únicamente me limitaré a destacar aquellos datos en los que incida la configuración del sistema presidencial, que es el punto central de este tema, desde luego enmarcándolo dentro del Estado federal, tal y como se ha venido estudiando metodológicamente en el presente trabajo, puesto que es procedente —por respeto al método— que al tratar una forma de Estado también debe abordarse, paralelamente, el estudio de la forma de gobierno y viceversa, lo que ya quedó aclarado en páginas anteriores.

<sup>270</sup> *Idem*, pp. 17 y 18.

<sup>271</sup> *Vid.* Melgarejo Randolf, L. y Fernández Rojas, J., *op. cit.*, p. 247.

Pues bien, ese endurecimiento que menciono lo reflejó muy bien Carranza cuando se trató de enjuiciar a la Constitución de 1857. En el proyecto presentado ante el Congreso después de reconocer el legado que había dejado la Constitución a los mexicanos para consolidar su nacionalidad, dijo:

Mas desgraciadamente los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica, acomodándolos a las necesidades del pueblo mexicano para darles pronta y cumplida satisfacción, de manera que nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no han podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva.<sup>272</sup>

Con respecto al funcionamiento de la consagrada separación de poderes, expresó:

Tampoco ha tenido cumplimiento y por lo tanto valor positivo apreciable, el otro principio fundamental claramente establecido por la Constitución de 1857, relativo a la división del ejercicio del poder público, pues tal división sólo ha estado, por regla general, escrita en abierta oposición con la realidad en la que, de hecho todos los poderes han estado ejercidos por una sola persona, habiéndose llegado hasta el grado de manifestar por una serie de hechos constantemente repetidos, el desprecio a la Ley Suprema, dándose sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo, la facultad de legislar sobre la clase de asuntos, habiéndose reducido a esto la función del Poder Legislativo, el que de hecho quedó reducido a delegar facultades y a aprobar después lo ejecutado por virtud de ellos, sin que haya llegado a presentarse el caso, ya no de que reprobese, sino al menos que hiciese observación alguna.<sup>273</sup>

En otro apartado de su Proyecto y al referirse a la relación del poder central con las entidades federativas; razón del Estado federal, el Primer Jefe apuntó:

Igualmente ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la Federación de los estados que forman la República mexicana, estableciendo que ellos deber ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél.<sup>274</sup>

Luego agregaba:

Finalmente, ha sido también vana la promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar a los estados la forma republicana representativa y popular, pues a la

<sup>272</sup> *Idem*, p. 228

<sup>273</sup> *Idem*, pp. 230 y 231

<sup>274</sup> *Ibidem*

sombra de este principio, que también es fundamental, en el sistema de gobierno federal adoptado para la nación entera, los poderes del centro se han injerido en la administración interior de un Estado, cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquéllos, o sólo se ha dejado que en cada entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la nación desfilar en aquellas.<sup>275</sup>

Cuando el Varón de Cuatro Ciénegas habló sobre el Poder Ejecutivo, quizá para acallar a quienes aún pretendían un parlamentarismo como forma de gobierno, expresó:

El parlamentarismo se comprende en Inglaterra y en España en donde ha significado una conquista sobre el antiguo poder absoluto de los reyes; se explica en Francia porque esta nación a pesar de su forma republicana de gobierno está siempre influida por sus antecedentes monárquicos, pero entre nosotros no tendría ningunos antecedentes, y sería, cuando menos, imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno de presidente personal, que nos dejaron los constituyentes de 1857.<sup>276</sup>

Más adelante añadía:

Tengo entendido que el régimen parlamentario no ha dado el menor resultado en los pocos países latinoamericanos en que ha sido adoptado, pero para mí, la prueba más palmaria de que no es un sistema de gobierno del que se puedan esperar grandes ventajas está en que los Estados Unidos del Norte, que tienen establecido en sus instituciones democráticas el mismo sistema de presidente personal, no han llegado a pensar en dicho régimen parlamentario, lo cual significa que no le conceden valor práctico de ninguna especie.<sup>277</sup>

Finalmente, Carranza remataba su intervención ante el Congreso con las críticas a la vicepresidencia y sus razones del porqué de la supresión que él proponía de esta institución, no sin antes ocuparse del procedimiento electivo del presidente.

No obstante la experiencia que había dejado la dictadura porfiriana, Carranza se inclinó por reforzar al Poder Ejecutivo; incluso, la idea fue secundada también por el propio Congreso. Así, en otra parte de su Proyecto expresó:

El Poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857, de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del

<sup>275</sup> *Ibidem.*

<sup>276</sup> *Idem* p. 251.

<sup>277</sup> *Idem*, p. 252.

Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos<sup>278</sup>

## 2. *La separación de poderes*

El artículo 80 de nuestra Constitución prescribe que: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos". Este precepto se halla estrechamente vinculado con el artículo 49 de la propia Constitución, que consagra la separación del ejercicio de las funciones del poder central de control. Dicho artículo, en su primer párrafo, dice: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". Luego, en el segundo párrafo, establece que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, pero agrega claramente las excepciones a esta regla en los casos que expresamente señala. Así, pues, dentro del esquema divisional que del ejercicio de las funciones del poder especifica nuestra Constitución, el Ejecutivo es el único de los tres poderes que aparece ejercido en forma unipersonal.

La teoría de la separación de poderes se encuentra consagrada en la mayoría de las Constituciones de corte presidencialista. De este modo tenemos a la Constitución de Brasil (artículo 2º); la Constitución de Haití (artículo 59); la Constitución de Costa Rica (artículo 9º); la Constitución de Colombia (artículo 113); la Constitución de Bolivia (artículo 2º); la Constitución de El Salvador (artículo 86); la Constitución del Paraguay (artículo 3º); la Constitución de la República Dominicana (artículo 4º); la Constitución de Panamá (artículo 2º); la Constitución de Guatemala (artículo 141); la Constitución de Honduras (artículo 4º). Existen otras Constituciones que, aunque no tienen un artículo que contenga la declaración expresa de la separación del poder público, le dedican capítulos por separado a cada una de las funciones del poder. Entre estos casos se encuentran la Constitución de Venezuela (artículos 138 a 180, que reglamentan todo lo concerniente al Poder Legislativo nacional; artículos 181 a 203, que se refieren al Poder Ejecutivo nacional, y los artículos 204 al 222, que establecen las normas para el Poder Judicial y el Ministerio Público); la Constitución de Argentina (artículos 36 a 73, consagrados a la reglamentación del Poder Legislativo; artículos 74 a 93, que establecen las disposiciones que competen al Poder Ejecutivo y los artículos 94 al 103, que se encargan de normar al Poder Judicial); la Constitución del Ecuador, que acertadamente reglamenta cada poder como función (artículos 56 a 73, de la función legislativa; artículos 74 a 92, que se

<sup>278</sup> *Idem*, p. 247.

refieren a la función ejecutiva, y los artículos 93 a 111, que están dedicados a la función judicial); la Constitución de Chile, que invierte el orden acostumbrado de los poderes anteponiendo como primer poder al Ejecutivo (artículos 24 a 41, que se ocupan del Ejecutivo; artículos 42 a 72, que reglamentan lo que corresponde al Legislativo y artículos 73 a 80, que incluyen todo lo que se confiere al Poder Judicial); la Constitución de la República Oriental del Uruguay (artículos 83 a 148, referentes al Poder Legislativo; artículos 149 a 172, que se encargan del Poder Ejecutivo, y artículos 233 a 261, que ven lo relativo al Poder Judicial) y la Constitución del Perú (artículos 90 a 109, que se refieren al Poder Legislativo; artículos 110 a 136, que se concretan al Poder Ejecutivo y artículos 138 a 157, que responden a la reglamentación del Poder Judicial). Hay otras Constituciones que contienen alguna característica especial y que rompen con la tradicional teoría de la separación del poder en tres funciones. Tal es el caso de la Constitución de Nicaragua que agrega un poder más, el electoral, a la clásica tríada de poderes (artículo 7).

En las Constituciones de tipo socialista es difícil que se consagre la separación de poderes, pues la mayoría de ellas tienden a concentrar el poder en un solo órgano, como en el caso de la Constitución de Cuba, en donde el poder se concentra marcadamente en la Asamblea Nacional del Poder Popular (artículo 69), aun cuando lo comparte con el presidente del Consejo de Estado (artículos 74, 90 y 93), quien también hace las veces de jefe de Estado y jefe de gobierno. También suelen presentarse casos singulares de concentración de funciones en Constituciones que, aunque teniendo una separación de poderes, no son de tipo presidencialista. Tal sería el caso de la Constitución de Bélgica, en donde el Poder Ejecutivo aparece ejercido por el rey (artículo 29) pero que la función legislativa la ejercen colectivamente tanto el rey, la Cámara de Representantes y el Senado (artículo 26).

Teóricamente, la separación de funciones del ejercicio del poder tiene un alto significado en la estructuración y la distribución de competencias, pues marcha bajo el supuesto de que ninguna de las ramas del poder deben concentrarse en una sola persona o corporación. Pero en la práctica moderna dicha separación va más allá de la teoría, porque encierra el principio de la legalidad en el ejercicio mismo del poder, es decir, pretende que cada función se realice única y exclusivamente conforme a lo prescrito por la Constitución. Por eso la separación de funciones opera en sí misma como una limitante para cada uno de los poderes, y aunque, como ya se sabe, la mencionada separación surgió para moderar al Legislativo, es susceptible de aplicarla también para controlar adecuadamente la actuación del Ejecutivo.

Puede decirse que la misma intención que en un principio originó la creación de la separación de funciones para la contención del Legislativo resulta apremiante hoy en día hacerla efectiva con respecto al Ejecutivo, pues éste, con sus

desmedidas facultades, ha terminado por rebasar y marginar al Legislativo. Así, en la mayoría de los países latinoamericanos de carácter presidencial, la separación de funciones en el ejercicio del poder no ha dejado de ser solamente un adorno constitucional, en donde la verdadera limitante a cada poder junto con el principio de legalidad no existe. Pero si por las herencias del caudillaje el Poder Ejecutivo fortaleció su papel en la vida política de esos países, la verdadera causa no está en esa preponderancia del Ejecutivo en sí misma, sino en el debilitamiento de los otros poderes, de tal manera que el predominio de aquél no es más que el efecto de la debilidad de éstos.

No pocos movimientos de independencia en los países latinoamericanos resultaron azarosos a su vida institucional, y el triunfo de esas luchas fue aprovechado por el "hombre fuerte" para encumbrarse en el poder y no abandonarlo por mucho tiempo, convirtiendo al órgano del Poder Ejecutivo en un verdadero presidentismo, que muchas veces no fue más que el disfraz con que se ocultaron a las auténticas dictaduras.<sup>279</sup>

En México, la separación de poderes corre la misma suerte que la mayoría de los países latinoamericanos, pues dentro de la estructura constitucional este principio ha quedado olvidado en cuanto a su práctica democrática, aunque en teoría se invoca a cada momento, pero en el ejercicio constitucional es siempre el Poder Ejecutivo el centro de mando que constantemente impulsa la dinámica de las decisiones nacionales. Esta condición de preponderancia del Poder Ejecutivo ha terminado por herir profundamente la estructura y el espíritu del Estado federal mexicano, porque contradice el principio y la vigencia del Estado de derecho, cuya esencia emana de manera directa del principio de legalidad.

Mientras no se quiera entender que la función de gobernar tiene que estar sujeta estrictamente a lo dispuesto por la Constitución; mientras no se interprete que la separación de funciones del poder consagrada en la Constitución debe operar como una auténtica limitación en el ejercicio del mismo, y mientras no se comprenda que para la Constitución cada rama del Poder ostenta el mismo rango y la misma importancia, México continuará incluido en la lista de aquellos países que, por su incultura jurídica, han aplastado rotundamente la vigencia de sus más preclaros principios constitucionales, y donde la actuación de un solo poder ha dado paso a la negación del sistema federal, a la violación del Estado de derecho y la proscripción del principio de legalidad.

Pero si bien es cierto que la teoría de la separación de funciones en el ejercicio del poder ha sido un tanto mítica en nuestro sistema constitucional, no lo es menos que el surgimiento de graves problemas que se han presentado en el

<sup>279</sup> Las dictaduras han constituido una buena parte de la historia de muchos países. Los Somoza en Nicaragua, Stroessner y Francia en Paraguay, Duvalier en Haití, Rosas en Argentina, Rafael Carrera en Guatemala, Castilla en Perú, Rafael Núñez en Colombia, Guzmán Blanco en Venezuela, Santa Anna y Porfirio Díaz en México, por citar algunos ejemplos.

país en los últimos años han jugado un papel condicionante para que el titular del Poder Ejecutivo prosiga aumentando su poder, pues a este órgano corresponde, por la naturaleza de su función, afrontar con la toma de decisiones cualquier tipo de crisis que afecte la vida de la nación. No obstante, este fenómeno no es privativo de nuestro país, ya que actualmente el proceso de transformación de muchos países, merced a una globalización que han impuesto las relaciones bilaterales, provocan decididamente que los jefes de Estado tengan que actuar con rapidez y precisión en su responsabilidad, de donde resulta que la posición del Ejecutivo se ha ido consolidando con más rigor, lo mismo en condiciones normales que en situaciones de emergencia. Otras naciones han seguido por el mismo derrotero, aunque las causas que han fortalecido al Poder Ejecutivo provienen de diversas circunstancias; tal es el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, en donde los regímenes presidenciales de la posguerra consolidaron su hegemonía por el papel que tuvieron para la solución de problemas graves, que tanto en el ámbito interno como en el internacional surgieron como consecuencia del conflicto bélico. Lo mismo puede decirse de los casos de Alemania, Austria y Francia.

De cualquier modo, la teoría de la separación y distribución de funciones en el ejercicio del poder constituye un dogma ya clásico que conforma e integra una parte importante del constitucionalismo occidental. No existe un sistema de gobierno, ya sea de tipo presidencial o parlamentario, que no contenga la distribución racional de las funciones en el ejercicio del poder; esta teoría es hoy por hoy un principio imprescindible en todas las Constituciones que se precian de instituir un régimen democrático basado en un Estado de derecho.<sup>280</sup> Por ello, no debe pensarse que la teoría de la separación de poderes esté en crisis, y que por eso resulte obsoleta e inoperante. Creo que en la medida en que ésta se practique eficazmente, es como podemos conseguir un auténtico equilibrio funcional entre los distintos órganos del poder.

Del mismo modo, resultaría impropio en cualquier estudioso del derecho constitucional analizar la teoría de manera esquemática y rigurosa, porque para la práctica y la efectividad de la misma deben tomarse en cuenta siempre las características propias de cada país, pues el mérito del funcionamiento real de ella no consiste en indagar si debe operar conforme al modelo clásico, sino en saber si la concentración de atribuciones a un solo poder, son o no necesarias en las condiciones que en un momento determinado imperen en el país, y si ese cúmulo de facultades van en contra del recto ejercicio constitucional del poder o si socavan la libertad política de los gobernados.

Con respecto al enunciado del primer supuesto, el principal problema con el que me enfrento consiste en la imposibilidad de precisar en forma coherente

<sup>280</sup> Un ejemplo de ello son las Constituciones de España, Canadá, Inglaterra y Francia.



cuales serían esas "condiciones" que en un momento determinado justificarían esa concentración de facultades en el presidente, porque si se entiende que esas "condiciones" se traducen como aquellas circunstancias graves que pueden surgir de pronto, y que pongan en peligro la estabilidad de la nación, la seguridad y la libertad de los individuos, yo podría afirmar que, en el caso de nuestro país, la Constitución tiene perfectamente prevista esta situación de acuerdo con lo que dispone en su artículo 49, en relación con el 29 y el segundo párrafo del 131. A mi juicio y desde el punto de vista constitucional, este sería el único caso en el que dichas "condiciones" justificarían la concentración de facultades en una sola persona.

Pero sucede que el presidente mexicano ha concentrado siempre y por tradición demasiadas facultades en comparación con los otros poderes, y no en todo momento ni en todo tiempo ha habido "condiciones" que pongan en peligro la paz social. Lo que pasa entonces es que la Constitución le ha otorgado demasiadas facultades, además de que su posición de jefe político de la nación y representante principal del poder central del Estado federal, lo han dotado de numerosas facultades extraconstitucionales. Ignoro si este fenómeno ha sido la causa de que anden afirmaciones por allí, en el sentido de que es preferible un presidente fuerte y no un presidente débil. Tampoco sé si ambos conceptos estén disociados con el principio de legalidad que está inmerso en la teoría de la separación de funciones en el ejercicio del poder, o sea, lo que equivaldría a decir: que es preferible que un presidente sea "fuerte" no importa que viole y se exceda en sus atribuciones, y no un "débil" que tenga que estar sujeto siempre a lo mandado por la Constitución y al principio de legalidad. En todo caso y ante lo imposible que me resulta prescindir de la objetividad constitucional, creo que esta clase de afirmaciones no dejan de ser sólo términos subjetivos que encierran intenciones de atenuar (o tal vez de justificar) con complacencia, la actuación en la vida de México de nuestros presidentes, a sabiendas de que casi ninguno ha respetado la esencia del Estado federal ni los principios fundamentales de la separación de poderes.

Mi criterio es que, en la medida en que el presidente mexicano posea la conciencia y la responsabilidad de que su función jamás deberá estar por encima de la ley, y que sus tareas gubernativa y administrativa deberán siempre sujetarse a lo prescrito por la Constitución, respetando a los demás poderes su presencia y su rango, sin sentir que es superior a ellos y ciñéndose fielmente al principio de legalidad, para que se pueda hablar de un Estado de derecho en donde se respete y se valore la libertad política, entonces, sólo hasta entonces, yo podría afirmar que tendríamos un presidente fuerte, porque esa fortaleza provendrá del respaldo que le dan la ley y el derecho. La verdadera fortaleza del que ejerce el poder es aquella que proviene del respeto al derecho. No hay que

olvidar que el progreso de los pueblos y la grandeza de las naciones sólo son posibles cuando el ejercicio del poder se encuentra sometido al derecho.

Por eso se requiere (y este es el segundo supuesto) que la actuación del presidente de México esté siempre sujeta al derecho, y que sus actos no vayan en contra del recto ejercicio constitucional del poder, es decir, tal supuesto considera que el presidente debe apegarse estrictamente a lo que le ordena la Constitución y no fuera de ella. Tan grave es para los principios de la separación de funciones del poder y de legalidad realizar actos anticonstitucionales que inconstitucionales. No se debe socavar lo establecido por la Constitución con el pretexto de abreviar procedimientos o tomar medidas urgentes, como es costumbre en la actuación de nuestros presidentes, en todo caso, es preferible reformar la Constitución para adaptarla a la dinámica que exige la vida política moderna del país, pero no salirse de lo que ella dispone ni mucho menos ir en su contra.

Si observamos la actuación de los presidentes del país en los últimos sexenios, vemos que con la concentración desmedida de facultades que ejercen, han ido reduciendo el ámbito de la libertad política de sus gobernados. En tanto más sea el número de atribuciones que acumule el ejercicio del poder, en este caso el del Ejecutivo, menor es el ámbito de libertad política de sus gobernados. Precisamente, el espíritu final (y no por ello menos importante) de la separación de funciones consiste en garantizar esa libertad de los particulares, porque en la medida en que crece el engrosamiento de atribuciones, disminuye la posibilidad de realización individual, y esto no es más que la primera puerta que conduce irremisiblemente hacia la dictadura. Una separación de funciones en el ejercicio del poder no solamente implica un equilibrio funcional de las ramas de ese poder, sino que al hacerlo o lograrlo garantiza y permite automáticamente la realización de los proyectos individuales. A mayor concentración de funciones en el poder, menor libertad política del gobernado.

A mi modo de ver, varias son las causas que han propiciado la concentración de facultades en el Poder Ejecutivo presidencial, lo que ha ocasionado una laceración al principio de separación de poderes del sistema político mexicano:

- La presencia de un partido político oficial y hegemónico plegado a la voluntad del Ejecutivo;
- La docilidad del Congreso que sólo acata órdenes del Poder Ejecutivo, porque la mayoría de sus integrantes pertenecen al partido de Estado.
- El monopolio del ejercicio de iniciativa de leyes y decretos de que hace uso el presidente;
- La intervención que el titular del Poder Ejecutivo tiene en la conducción, decisión y nombramientos en la administración pública;

- La designación un tanto dirigida que el presidente ejerce para nombrar al personal del Poder Judicial federal, y
- La designación discrecional y subrepticia de los gobernadores de los estados.

*La presencia de un partido político oficial y hegemónico plegado a la voluntad del Ejecutivo.* La creación del Partido Revolucionario Institucional tiene su antecedente inmediato en el Partido de la Revolución Mexicana y éste en el Partido Nacional Revolucionario. Este partido respondió, fundamentalmente, a la creación de un orden institucional en donde el presidente fuera poderoso y el partido de Estado consiguiera aglutinar las principales fuerzas y factores reales de poder, es decir, no fue un partido que surgiera de las bases con motivo de un movimiento político, sino que se creó desde la cúpula con el propósito de amalgamar las distintas facciones que en ese momento se enfrentaban en enconadas pugnas por el poder. Esto garantizó que durante más de cuatro décadas, la fuerza política se condujera a través de un solo canal de participación, y con ello se pudo obtener un mayor control sobre la vida política mexicana. La ventaja fue que con el Partido Nacional Revolucionario se liquidaba el caudillismo permitiendo el paso al desarrollo de las instituciones.

A dos hombres se debe la estabilidad del sistema político durante tantos años: al general Plutarco Elías Calles, quien creó el PNR, y al general Lázaro Cárdenas, quien lo transformó de un partido de masas en un partido de corporaciones, ya que impulsó el movimiento para luego aglutinarlo en sectores que fueron la milicia, los obreros, los campesinos y el sector popular. El PNR se transforma en PRM con Avila Camacho y desaparece el sector militar al fusionarse con el popular.<sup>281</sup>

Con el establecimiento de un partido de Estado el presidente se volvió muy poderoso, ya que verdaderamente es él el que dirige y controla la voluntad del partido, desde luego si tomamos en cuenta que el presidente es el primer representante del propio partido oficial, pues desde 1928 a la fecha todos los presidentes han surgido de ese partido. Desde entonces el Partido Revolucionario Institucional se ha convertido tan sólo en una superoficina de promoción del voto que sólo se activa en tiempo de elecciones, pero que no tiene ningún arraigo popular porque sus intereses no son con los electores sino con el presidente en turno, porque es, precisamente, el presidente de la República, el que dispone absolutamente quiénes habrán de contender por el partido en la lucha política electoral. Durante todos esos años la práctica viciada en cuestión, que incluye también la designación del sucesor del propio presidente, ha sido la

<sup>281</sup> Cf. Serna Elizondo, Enrique, "Mitos y realidades de la separación de poderes en México", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, t. II, p. 851.

causa del cúmulo de poderes de que dispone el titular del Poder Ejecutivo, el que dentro de la separación de poderes no encuentra otro límite que aquello que el no quiera hacer, porque su voluntad de decisión para los puestos de elección popular, a través del partido oficial, incluye lo mismo a senadores, diputados, gobernadores y en ocasiones hasta presidentes municipales. La estabilidad política lograda por muchos años en el país se le ha cobrado a los mexicanos con la factura de la antidemocracia.

Afortunadamente el país se ha transformado ostensiblemente. Las arcaicas estructuras de un sistema tan añejo han empezado a sacudirse el polvo de los vicios antidemocráticos. Asistimos a un proceso de transformación del sistema político mexicano, en el que el pluralismo político y el sistema de partidos emergen con mayor vigor, y donde el partido oficial encamina sus pasos hacia su propio funeral. Pienso que no está muy lejos el día en que tendremos una auténtica separación de poderes, que tendrá que surgir, en última instancia, de la legitimidad electoral, en donde los puestos de elección popular sean ocupados por integrantes de diversos partidos, de tal manera que se logre un equilibrio de fuerzas para que los miembros de los poderes Legislativo y Ejecutivo no sean siempre del mismo partido y el presidente deje de actuar arbitrariamente excediéndose en sus funciones.

La docilidad del Congreso que sólo acata órdenes del Poder Ejecutivo, porque la mayoría de sus integrantes pertenecen al partido de Estado. Sobre este punto ya se ha escrito mucho, y creo que la actitud que el Congreso ha asumido siempre frente a las decisiones del Ejecutivo lo han situado en una relación de supra a subordinación, lo que es inconveniente, pues ambos poderes ostentan el mismo rango ante la Constitución. Esto ha ocasionado que la separación de funciones entre ambos poderes, no se dé cabalmente en nuestro sistema constitucional. Más que el Poder Judicial federal es el Legislativo el que debe propiciar el equilibrio de funciones en el poder, y la razón para que este supuesto pueda darse consistiría en la propia legitimidad electoral de sus miembros, en donde sus escaños no se deban a la voluntad del presidente, aunque también sería conveniente efectuar una revisión de las atribuciones del Congreso, a efecto de que algunas de ellas volvieran a la competencia de las entidades federativas. Con ello no sólo se conseguiría una distribución racional de competencias entre éstas y el poder central federal, sino también el fortalecimiento de un Estado federal democrático en México. Afortunadamente en tiempos recientes el Congreso ha empezado a cuestionar la actuación del Ejecutivo, sobre todo los miembros de los partidos de oposición que ya han conquistado un número considerable de curules en la Cámara baja.

*El monopolio del ejercicio de iniciativa de leyes y decretos de que hace uso el presidente.* Aquí no se trata de discutir si el presidente debe ejercer o no el derecho de iniciativa, puesto que nuestra Constitución le concede tal derecho

en el artículo 71. Muchas constituciones conceden ese derecho a los titulares del gobierno o a sus jefes de Estado, según el caso. Así, la Constitución española otorga al rey como jefe de Estado el derecho de expedir decretos (artículo 62, inciso f), y la iniciativa legislativa corresponde al gobierno, al Congreso y al Senado (artículo 87, fracción I); la ley fundamental de la República Federal de Alemania dispone que la iniciativa para presentar proyectos de ley al Parlamento federal, corresponde al gobierno federal, a los miembros del Parlamento y al Consejo Federal (artículo 76, fracción I); la Constitución holandesa confiere al rey la facultad para presentar proyectos de ley (artículo 83); la Constitución francesa reserva la iniciativa al primer ministro y a los miembros del Parlamento (artículo 39), en tanto en la Constitución italiana la iniciativa se otorga al gobierno como a los miembros de las Cámaras (artículo 71).

De lo que se trata entonces es de que el presidente no abuse del ejercicio de ese derecho. Ciertamente es que el titular del Poder Ejecutivo tiene el pulso de la situación del país y de los problemas que requieren pronta solución, quizá con mejor óptica que los otros poderes, a tal grado que hasta cierto punto se justifica que el cien por ciento de las iniciativas emanen de él.<sup>282</sup> Se hace necesario que tanto los miembros del Congreso y las legislaturas de los estados hagan efectiva esa facultad que les otorga la Constitución. De este modo podría moderarse la actuación del presidente como primer legislador, además de que contribuiría a hacer efectiva la racional competencia entre los poderes y se fomentaría la teoría de la separación de funciones entre éstos.

*La intervención que el titular del Poder Ejecutivo tiene en la conducción, decisión y nombramientos en la administración pública.* El presidente, en su carácter de titular del Ejecutivo federal, tiene bajo su control un complejo aparato de órganos que cada día se vuelve más amplio. Este aparato lo integran las instituciones centralizadas (gabinete original), las instituciones descentralizadas y las empresas, los fideicomisos y otros (gabinete ampliado). El primer nivel está integrado por las propias oficinas de la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal y las Procuradurías General de la República y del Distrito Federal.<sup>283</sup>

Dentro del segundo nivel se incluyen numerosos organismos de carácter descentralizado que poseen personalidad jurídica y patrimonio propios, y que fueron instituidos para la prestación del servicio de seguridad social, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución. Pueden señalarse entre estos organismos el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios So-

<sup>282</sup> Es posible que algunas iniciativas hubiesen tenido su origen en algunos de los otros órganos que señala el artículo 71 constitucional, pero que por "disciplina política" se hayan "elevado a la consideración del presidente" para que fuera éste el que los presentara.

<sup>283</sup> *Vid.* art. 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

ciales de los Trabajadores del Estado y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores.<sup>284</sup>

En el tercer nivel deben incluirse todo tipo de empresas de participación estatal, así como las sociedades nacionales de crédito que comprende el sector de la banca que se nacionalizó en 1982.<sup>285</sup> Igualmente deben incluirse en este nivel los fideicomisos públicos que tuvieron su apogeo en el pasado. Todo este aparato burocrático aparece reglado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor, aunque también se expidió la Ley Federal de las Entidades Paraestatales de 26 de abril de 1986.

Sin adentrarnos en el estudio de cada uno de los organismos en particular, puede decirse que se antoja un tanto difícil que el titular del Poder Ejecutivo pueda atender materialmente al funcionamiento o la operación de cada uno de ellos. Por lo tanto, tenemos actualmente una ampliación avasalladora de la administración pública federal. Creo que en realidad se ha ido más allá de lo que originariamente se había previsto en la Constitución, porque la Federación ha asumido tareas que sencillamente bien pudiera delegarlas a los funcionarios de otro nivel o, ¿por qué no? a las propias entidades federativas. Este fenómeno ha traído como consecuencia una creciente influencia del poder federal sobre la administración de las entidades federativas, porque es evidente que la Federación hace un uso cada vez mayor de la expedición de normas administrativas, que muchas veces trastocan competencias que bien pudieran quedar incluidas en la administración de las entidades federadas. Esto ha conducido a la unitarización del Estado federal mexicano, lo cual ha provocado que la separación de poderes rompa el equilibrio que la debe regir, pues al concentrarse tantas facultades administrativas en la persona del titular del Poder Ejecutivo, éste tiende a unitarizarse, de tal manera que puede perder la esencia de su función ejecutiva merced a la propia ampliación de facultades. Por ello, sería preferible que el Poder Ejecutivo cambiara su designación por el de poder gubernamental y administrativo, o poder de gobierno y administración, o poder de administración y gubernativo, etcétera.

También sería muy conveniente realizar una revisión a toda la legislación de la administración pública federal, a efecto de que se faculte a funcionarios de la alta burocracia, para que puedan tomar decisiones políticas en aquellos pro-

<sup>284</sup> Un buen estudio sobre los entes descentralizados y otras empresas lo contiene la clásica obra de Laubadère, André de, *Manual de derecho administrativo*, trad. Jesús Villamizar Herrera, Bogotá, Temis, 1984, pp. 133-139. También puede consultarse sobre este tema a Bullrich, Rodolfo, *Principios generales de derecho administrativo*, Buenos Aires, Editorial Guillermo Kraft, 1942, pp. 163-169.

<sup>285</sup> El maestro Fix-Zamudio es de la opinión que los términos "paraestatal" y "empresarial" son usados equivocadamente por el art 90 de la Constitución, *cfr.* Fix-Zamudio, Héctor. "Algunas Reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana", *Memoria...* *op cit*, p 644.

blemas que atañen a los diversos organismos, ya que es materialmente imposible que el presidente pueda resolver personalmente todas y cada una de las situaciones que se presenten en dichos organismos. Igual criterio puede aplicarse con respecto a las entidades federativas, pues ya es hora de que éstas deban absorber algunas funciones administrativas que marcharían mejor bajo su total manejo y vigilancia.

*La designación un tanto dirigida que el presidente ejerce para nombrar al personal del Poder Judicial federal.* Si bien puede decirse que actualmente el Poder Judicial federal actúa con cierta independencia del Ejecutivo —puesto que ha jugado un papel de contrapeso tanto al propio Ejecutivo federal y a su titular, como es el presidente de la República, lo que ha sido posible a través del juicio de amparo, pues éste continúa siendo el mejor instrumento jurídico que pone un coto a los actos del presidente y de otros funcionarios de la administración pública federal—, en la vida real muchas veces dicho poder ha proseguido replegándose a la voluntad del Ejecutivo, porque quienes lo integran actúan más con criterio político que jurídico. Sin embargo, puede decirse con optimismo que dicha autonomía del Poder Judicial federal no ha claudicado merced a que éste ha continuado con el ejercicio del control de la legalidad y constitucionalidad sobre resoluciones de la propia administración.

No obstante lo anterior, hay que dar la bienvenida a las nuevas reformas de que ha sido objeto dicho Poder. De ellas, con la más reciente aprobada en 1994, nuestra Suprema Corte tiene la posibilidad de fortalecer su importante función como tribunal constitucional, que ha incluido dentro de su competencia nuevas controversias constitucionales, así como novedosas acciones de inconstitucionalidad. Creo que este paso será fundamental para que la Corte juegue un importante papel en la vida jurídica de México, porque habrá de coadyuvar al refortalecimiento del régimen democrático y del Estado federal de derecho. La reforma es beneficiosa en términos generales, porque trasluce la preocupación de que el Poder Judicial federal ostente una mejor presencia frente a los actos del Ejecutivo y del Legislativo.<sup>286</sup>

Con respecto a los funcionarios de alto nivel del Poder Judicial federal, vale comentar que con la reforma en cuestión, ahora son nombrados por el Senado a propuesta de una terna presentada por el presidente, pero se continúa respetando su inamovilidad con las variantes establecidas en la reforma. Es de esperarse que el Senado actúe en consecuencia apegándose estrictamente a derecho y a un alto sentido de imparcialidad, pues sería saludable que alguna vez ejerciera

<sup>286</sup> Para un estudio de la reforma reciente al Poder Judicial Federal así como de sus inconvenientes, puede consultarse el novedoso libro de Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, México, Porrúa, UNAM, 1995, pp. 407 y ss.

la facultad de rechazar la propuesta del presidente, con respecto al nombramiento de ministros que no fueran dignos de ocupar el honroso cargo.

*La designación discrecional y subrepticia de los gobernadores de los estados.* Costumbre añeja y tradicional de nuestro presidentismo, convertida en un vicio arraigado que sólo es comprensible por el sentido antidemocrático que priva en quienes han llegado a ejercer el poder, a tal grado que nunca ha sido un problema jurídico sino político, propio de las peculiaridades de nuestro sistema, es la vergonzosa designación de los gobernadores de los estados por parte del régimen presidentista. En países de alto nivel democrático, como por ejemplo, los Estados Unidos de Norteamérica, Francia o España, se tiene el cuidado de establecer rigurosos mecanismos que regulan el procedimiento electivo de los aspirantes a puestos de elección popular. Esto no significa que si un contendiente es propuesto por el partido del cual surgió el presidente, o el primer ministro, si este fuera el caso, no se le den las facilidades para su elección a través de la infraestructura electoral con que cuenta dicho partido. Pero en todo caso, esto no se puede considerar como una designación o un señalamiento en favor del candidato, lo que se exige, en última instancia, es que la propuesta para contender sea libre por parte del partido. De lo contrario, se estarían violando los principios básicos y elementales de un régimen que se precie de democrático. Por ello, en las democracias avanzadas los partidos políticos realizan constantemente actividades de proselitismo hacia sus electores, significando así, que el proceso garantiza la misma posibilidad para todos los partidos de conseguir el poder, sin que se concedan privilegios a ninguno en particular.

En el caso mexicano, hasta hoy, la realidad ha sido diferente por la existencia de un partido oficial que sólo acata órdenes del presidente, y éste puede designar, según su interés personal, a los candidatos adeptos a su persona. Por eso en el caso de los gobernadores muchos lo han sido sin tener ni siquiera un conocimiento de la entidad que van a gobernar, lo que se ha traducido en una mala administración cuando no en el surgimiento de graves problemas que generan su falta de preparación en la tarea de gobernar. A esto hay que agregar, que en el momento de la sucesión presidencial muchos de ellos "se equivocan" de candidato y entonces el Estado sufre las consecuencias por la falta de apoyos a sus programas, teniendo que cargar con el estigma de que el gobernador fue designado por el presidente saliente y no por el entrante.

Sin embargo, recientemente y merced al proceso de transformación que está teniendo nuestro sistema político, orillado por el grave problema económico así como por algunos hechos trágicos de trascendencia internacional, el presidente se ha visto limitado para llevar al triunfo libremente a algunos candidatos a Gobernadores que pertenecen al partido oficial, como fue el caso del Estado de Chihuahua en que consiguió la gubernatura un candidato del Partido de Acción Nacional, y aún más reciente, el caso del Estado de Guanajuato en que también



fue derrotado el candidato del partido oficial. No así en los casos de los Estados de Yucatán y Tabasco, en donde sí resultaron triunfantes los candidatos lanzados por el partido oficial, pero que en sus triunfos han sido fuertemente cuestionados por la opinión pública. Es de esperarse que México continúe con este proceso de transformación, que ha empezado a dar sus primeros pasos hacia un régimen democrático, en donde se eliminen los vicios enraizados y sempiternos que aún desea continuar practicando el sistema político actual. Esa propensión a imponer candidatos a gobernadores, a través del partido oficial, debe desaparecer ya, pues mucho es el atraso en el que se encuentra el desarrollo de la mayoría de las entidades federativas, y en gran parte se debe al ejercicio arbitrario de esta práctica antidemocrática que, al igual que muchas otras, han impedido que México se desenvuelva en un auténtico sistema federal y por consiguiente, han contribuido decididamente al quebrantamiento de la ya de por sí balbuceante teoría de la separación de poderes.

Creo que éstas pueden ser las causas principales que originan la irracional concentración de funciones en el presidente; desde luego que pueden existir otras, pero a mi juicio éstas son las principales. Lo deseable sería hacer un replanteamiento a fondo para revisar detenidamente, y dentro del marco de la teoría de la separación de poderes, las facultades con que cuenta hoy el sistema presidencial y proponer, en todo caso, una nueva y racional organización de las funciones del Poder Ejecutivo, para que muchas de ellas pasaran a la esfera de atribuciones de otros niveles gubernamentales y administrativos. Así, el propio presidente podría descargarse de pesadas y complejas tareas que sólo tienden a impedir una ágil y saludable función de gobernar y administrar.

### *3. El presidencialismo y el proyecto nacional*

Para efectos de este enunciado, por proyecto nacional, se entienden aquellas mínimas realizaciones personales y profesionales que los gobernados pretenden llevar a cabo con el apoyo de un sistema político justo y equitativo, que permita y propicie esas aspiraciones, de tal manera que el proyecto de los gobernados que contiene esas aspiraciones, sea parte esencial o medular del proyecto de gobierno. A primera vista podría contestarse que, en el caso mexicano, no se da en su totalidad esta regla natural, pero ello no dejaría de ser una afirmación radical, porque es de justicia reconocer que, en gran parte, los gobiernos pos-revolucionarios sí han contribuido decididamente al logro de muchas de esas pretensiones.

Lo que sucede es que en la medida en que una sociedad avanza y se conscientiza empieza a ser más exigente con su sistema político, y si éste se encuentra rezagado en relación con ese avance social, entonces aparecen una serie

de desajustes que terminan por desequilibrar la relación que debe haber entre gobernantes y gobernados. Creo que este es el proceso que está viviendo el país actualmente, por lo que el sistema político tendrá que hacer un esfuerzo adicional para incorporarse al desarrollo de la sociedad. Un sistema político tiene éxito no porque su diseño sea modelo para las estructuras constitucionales, ni siquiera por sus novedosos y sofisticados procedimientos de administración, sino cuando posee la capacidad para satisfacer las necesidades y los ideales de un pueblo.

No es tampoco el caso de asumir una actitud en el sentido de responsabilizar al sistema político de nuestros males, ya que los pueblos siempre pueden aspirar a los derechos que son capaces de defender. Es decir, no se trata de pensar que el modelo constitucional no ha dado los resultados que el país esperaba, puesto que ningún modelo es en sí mismo positivo o negativo en el sentido literal del término. Quienes gobiernan son humanos, y muchas veces no poseen la preparación y la madurez para tan alta responsabilidad; es por ello que se requiere la decidida participación de todos los gobernados para la toma de decisiones nacionales, sobre todo cuando esas decisiones afectan a todos los nacionales. Ésta y no otra es la única forma de que nuestro país pueda encaminarse por el rumbo de la democracia.

Los pueblos latinoamericanos poseen una cultura propia y una historia diferente, y las características de sus ejecutivos responden a esa cultura y a esa historia. Por eso se ha visto una acusada inestabilidad de su estructura constitucional, donde lo mismo ha habido ejecutivos dictatoriales, colegiados, o con la pretensión de ser vitalicios, y por estos "hombres fuertes" es por lo que el Ejecutivo fue robusteciendo su esfera de competencia, hasta desembocar en un fuerte predominio constitucional sobre los demás poderes. A este fenómeno se debe que acumulen un exceso de facultades en el proceso legislativo, una acentuada ampliación del veto constitucional y una abundante lista de actos de gobierno como extraconstitucionales, aunque hay que reconocer que el propio constitucionalismo ha hecho el intento, con escaso éxito a veces, de oponer limitaciones al autoritarismo del Poder Ejecutivo.

Tales mecanismos han nacido durante los cortos intervalos en que se ha reaccionado contra la autoridad excesiva del presidente, entre los principales están: restricción del mandato presidencial, precisa descripción de facultades, cláusula antirreeleccionista, incorporación de algunos matices parlamentarios con el consejo de Estado o el refrendo, aumento del control político por parte del Legislativo o Judicial.<sup>287</sup>

México es también dueño de una historia de incansables luchas por su emancipación y por la defensa de sus instituciones, que se reflejan en el vasto número

<sup>287</sup> Cfr. Valencia Carmona, Salvador, *El Poder Ejecutivo latinoamericano*, UNAM, 1979 p. 74.

de Constituciones que se promulgaron desde su independencia. En los tiempos recientes hace esfuerzos por encaminarse en forma decidida hacia la democracia, porque su futuro político parece estar dirigido a la búsqueda de un sistema de gobierno democrático. Existe ya una conciencia en los mexicanos sobre la superioridad teleológica de la democracia como una forma adecuada de vida, pues los cambios políticos han traído paralelamente cambios constitucionales, que parecen dar un nuevo aire al federalismo como forma de Estado, en donde sea garante el respeto al Estado de derecho y al principio de legalidad, y donde la separación de poderes pueda garantizar el autocontrol del poder. Creo que en el grado en que esto sea posible será como pueda hablarse de la existencia de un Ejecutivo, cuya actuación sea el resultado del proyecto de vida de sus gobernados.

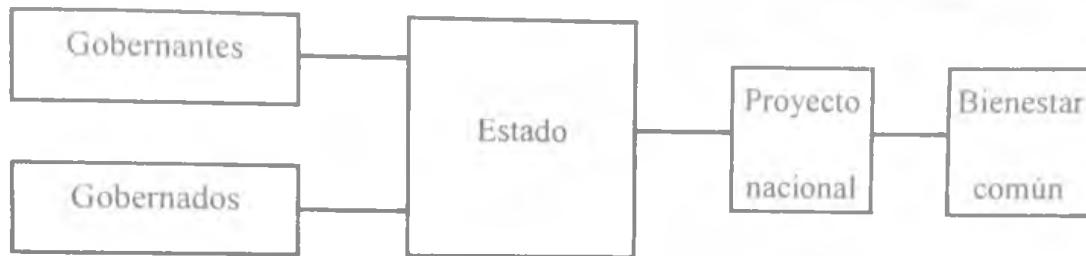
Todo Estado tiene un fin, y ese fin no es otro que el de conseguir el bienestar común de sus gobernados, entendido éste como el proyecto de vida nacional, desde luego dentro de un régimen democrático en que el origen de los que ejercen el poder tiene su fuente en la legitimidad. Por eso en los Estados dictatoriales no puede ser posible pensar en la congruencia entre el fin de los gobernados y el fin que persiguen los gobernantes, puesto que el origen de su poder no está basado en la legitimidad electiva de los ciudadanos; por lo, tanto el fin y los objetivos de aquéllos con éstos aparece disociado. México, a lo largo de su historia, ha corrido el riesgo de que sus regímenes presidenciales se acerquen con gran peligro a la premisa de esta hipótesis, porque se ha comprobado que el proyecto político del sistema no ha encajado con el proyecto de vida de los mexicanos, de lo contrario, obtendría la fuerza y el apoyo para su realización de los mismos mexicanos fortaleciendo por añadidura al propio sistema político, pero como no ha sido de ese modo, la congruencia de fines se ha vuelto disfuncional, lo que tiende ahora a debilitar el sistema y en última instancia a su destrucción.

La razón es que el sistema político no ha organizado a la sociedad mexicana en la búsqueda de los fines que ésta haya escogido. "La persecución de un objetivo implica la formación de una imagen del mismo, a lo que podemos llamar la intención, y luego la determinación de los medios de ejecución de esa intención, o sea de un curso de acción hacia la meta".<sup>288</sup> Esto significa que el proyecto gubernamental debe planearse en congruencia con lo que la sociedad pretenda. Y es que la planeación y programación de metas o de fines se impone como política obligada a los países insuficientemente desarrollados. Una considerable dirección del Estado, cimentada en el fin que requieran los gobernados, es muy compatible con la democracia y con una sociedad libre, y no existe, a mi entender, algún ejemplo en la historia de una democracia que se haya des-

<sup>288</sup> Cfr. Deutsch, Karl W., *Política y gobierno*, trad. E. L. Suárez, México, FCE, 1976, p. 165

truido por un exceso de programación de sus fines; en cambio, la historia nos muestra muchos ejemplos del caso contrario. Sólo es legítima la función que realiza el Estado cuando su orientación se dirige hacia la obtención del fin específico para el cual fue creado.

Todas estas ideas encierran la intención de que el sistema político mexicano pueda conseguir la adhesión que tanto necesita de la sociedad y ésta, a su vez, otorgue su apoyo en la consecución de metas, metas que finalmente sean comunes, integrando de esta manera el proyecto nacional de vida que tanto necesitamos como nación. Gráficamente éste sería el esquema:



Ahora bien, la cultura de nuestro país reflejará siempre la clase de gobernantes que prevalezcan en el sistema político, y los resultados de la acción de los gobernantes sólo pueden ser producidos por la interacción de un proceso político y dinámico de legitimidad con la sociedad entera, y lo que ha sucedido con nosotros, es que no se ha dado esa interacción continua y generalizada que fusione congruentemente a la sociedad con su sistema político. Es posible y deseable que tal proceso pueda en el futuro perfeccionarse, pero para ello la sociedad deberá estar dispuesta a compartir muchos valores históricos y democráticos con su sistema de gobierno dentro de una misma cultura. Al compartir de este modo esa simbiosis de valores compartirá, al mismo tiempo, sus perspectivas de legitimidad hacia la democracia.

#### 4. *Presente y futuro del presidencialismo mexicano*

Si examinamos las cosas en términos de una visión global, es fácil darse cuenta que en los regímenes políticos contemporáneos se acusa una marcada tendencia a la preponderancia del Ejecutivo en comparación con los otros órganos de poder, lo mismo en regímenes de tipo presidencial que de tipo parlamentario, como puede ser el caso de Francia o Inglaterra.<sup>289</sup> Lo anterior obedece

<sup>289</sup> Tanto en Francia como en Inglaterra siempre ha habido preocupación por el debilitamiento del Poder Legislativo y el creciente predominio del Ejecutivo. Cfr. Burdeau, Georges, *Droit*

a las constantes transformaciones que de índole política, económica y social han estado sufriendo los Estados modernos que han transitado del Estado liberal burgués al Estado social de derecho,<sup>290</sup> y donde el Ejecutivo ha tenido un papel relevante como un distribuidor de bienes y servicios, al mismo tiempo que rector de la actividad económica.

Entonces, debe admitirse que el predominio del Ejecutivo en el constitucionalismo contemporáneo se encuentra en pleno auge, porque es al titular de este poder al que ha correspondido un importante papel en la conducción de los problemas políticos del país, así como también la actuación en el plano internacional, y esto como pueda verse, debe traducirse en una fuerte concentración de facultades cada vez más en su favor, no obstante que, a diferencia de los regímenes monárquicos o socialistas, éste se encuentra limitado por el mismo constitucionalismo, sobre todo por lo que se refiere al tiempo de su mandato.<sup>291</sup>

América Latina es un mosaico multicolor en el que confluyen una variedad de razas y etnias. Muchos años ha tardado esta mezcla heterogénea para conseguir su integración en un desarrollo sostenido. Aunado a ello, y durante casi todo el siglo XIX, los países del continente atraviesan por sangrientas luchas que desembocan en su independencia, pero que también los arrastran hacia conflictos intestinos que acentúan más la dispersión de los matices de ese mosaico. Por si fuera poco, la herencia del individualismo hispano acaba por acrecentar esas guerras fratricidas en las que tratan de rescatarse valores tradicionales, pero se provoca un desbordamiento en el que aparecen siempre fuertes personalidades individuales que resaltan en las diferentes facciones. Aquí nace el “hombre fuerte”, el caudillo.

En este contexto, los enfrentamientos abandonan su carácter ideológico y pasan a ser disputas por el predominio del poder, perfilándose las tendencias conservadora y liberal. Una característica de esta etapa es que el objeto de esas pugnas inciden casi siempre en el centro estructural del poder del Estado y quienes terminan ejerciendo el poder son el caudillo triunfante o el cacique más fuerte. Inclusive —escribe un tratadista uruguayo— dentro de la era constitucional, el titular del Poder Ejecutivo muy a menudo empuñaba las armas para

*Constitutionnel*, ed. cit., pp 500 y ss., para el caso de Inglaterra en donde se pueden apreciar los antecedentes de la lucha entre el Parlamento y el Ejecutivo. Cfr Thomas, Maurice W, *Derecho e instituciones de la Gran Bretaña*, vers. cast. Miguel Gracia Santesmasses, México, Ediciones Minerva, 1945, pp 36 y ss.

<sup>290</sup> Resulta interesante la consulta para este proceso de la obra de García-Pelayo, Manuel, *Las transformaciones...*, ed. cit., pp 40 y ss.

<sup>291</sup> Un ejemplo es el constitucionalismo latinoamericano. Así, tenemos que en Costa Rica, la duración en el mandato es de 4 años (art. 134); Haití, 5 años (art. 134-1), Brasil, 5 años (art. 82), Perú, 5 años (art. 112); Chile, 8 años (art. 25); Ecuador, 4 años (art. 74), Panamá, 5 años (art. 172). Guatemala, 5 años (art. 184); Nicaragua, 6 años (art. 148), Honduras, 4 años (art. 237); Uruguay, 5 años (art. 77), y República Dominicana, 4 años (art. 49).

defender su posición, ganada por la fuerza o por la elección constitucional, frente a levantamientos o revoluciones de muy distinto signo. Cuando no, y en orden a las mismas tendencias, se producían golpes de Estado a través de los cuales se fortalecía aún más aquel poder.<sup>292</sup> Aquí nace el predominio del Ejecutivo en Latinoamérica. Kaplan pinta magistralmente el retrato del Ejecutivo en ese momento:

En cualquiera de los casos, tiende a prevalecer la concepción absolutista y centralista del Poder Ejecutivo. El Presidente, su equipo y su camarilla eligen y controlan en mayor a menor medida a los parlamentarios nacionales, a los gobernadores y legisladores provinciales, a los diferentes partidarios y altos funcionarios públicos, a los jueces. Todos éstos, a su vez, manejan el electorado, seleccionan e imponen a los hombres adecuados para enviar al Congreso, convalidan y ponen en ejecución las decisiones de la elite de poder de la cual son partes y apéndices [...] El gobierno se estructura y opera como coto de caza cerrado, y los asuntos nacionales son manejados como problemas familiares, para servir y satisfacer a un círculo restringido de intereses particulares y de individuos privilegiados.<sup>293</sup>

Acaso en México este proceso haya sido diferente en el tiempo mas no en su sustancia. Por eso puede decirse que dos causas son fundamentales en el predominio del Poder Ejecutivo en nuestro país: por un lado, los factores histórico-políticos, a través de los cuales comienzan a incubarse las notas peculiares de ese predominio, y por otro, la nueva visión de los fines del Estado, es decir, el ensanchamiento de esos fines, para los que se requiere de un órgano dotado de amplias atribuciones y capaz de movilizar un considerable aparato administrativo hacia la consecución de esos fines.

El proceso emancipador altera los valores tradicionales en tanto el nuevo orden trata de estabilizarse. Los primeros gobiernos son presa del caudillismo y de la autocracia, pero antes de ello, el Estado mexicano debe enfrentarse a conflictos internos y a amenazas externas, mientras trata de administrar un gobierno que no consigue estar sosegado en la lucha por el poder. Poco a poco, y a través de un prolongado proceso, el Estado mexicano emerge y se consolida reafirmado como expresión de una incipiente sociedad en vías de organizarse. Pero, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, cuando instituye su orden constitucional importa los modelos europeo y norteamericano pensando que será lo mejor a sus soluciones políticas. De ese modelo tratan de acomodarse textos constitucionales a nuestra realidad, y la única explicación de esa adopción es que se piensa en ella más como una fórmula mágica que como un método original, diseñado para las soluciones de nuestros problemas y conforme

<sup>292</sup> Cfr. Véscovi, Enrique, "El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina"; *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977, p. 440.

<sup>293</sup> Cfr. Kaplan, Marcos, *op. cit.*, p. 208.

a nuestra realidad. No obedece a un modelo que contenga una expresión real de la solución de nuestros conflictos que tiendan a un desarrollo nacional. Tampoco es el resultado de ciertas fuerzas o transformaciones culturales o de otra índole que ahora el sistema político-constitucional trate de encauzar. Pero el modelo no tiene éxito en fincar sus raíces en la conciencia de la sociedad, porque en ese momento el pueblo está sometido a condiciones de explotación y marginalidad. Por eso, al implantar un sistema constitucional de modo arbitrario se termina por forzar las estructuras tradicionales que terminan, a veces, por rechazarlo o bien deformarlo.

Nuevamente es Kaplan quien acude a ilustrar sobre las características que se presentan en esa etapa de nuestra historia:

Se busca combinar la implantación de una economía liberal (libre cambio, libre iniciativa privada, derecho de propiedad de tipo romanista, jerarquía social basada en el juego de todos aquellos elementos) con el logro y la vigencia de la estabilidad, la seguridad, la legalidad formal, la integración nacional, la democracia representativa, la supremacía y eficacia de un Estado centralizado que no interfiera en el juego irrestricto de las fuerzas económicas y sociales. El modelo ideológico y las formas institucionales chocan con las estructuras y prácticas reales. Las Constituciones, las leyes y las instituciones se formulan y se acatan, pero no se cumplen, o bien adquieren una dinámica propia que se aparta en diverso grado del esquema teórico.<sup>294</sup>

En este contexto, la verdadera y real estructura de la democracia representativa aparece desvirtuada, cuando no marginada, pues el ejercicio del poder se encuentra monopolizado en las manos de un grupo reducido y ligado por fuertes intereses al centro estructural del poder del Estado, en tanto que la participación popular se encuentra tan limitada que realmente ni existe.

Una epidemia constitucional surge en el momento en que el Estado mexicano adquiere su institucionalización, pues empieza la fiebre de elaborar Constituciones; lo mismo de enmendar algunas o abrogar otras. Síntoma de que casi ninguna de ellas constituye el reflejo de nuestra realidad. Dentro de esa euforia constitucional, en la mayoría de las Constituciones se instituyen regímenes democráticos y representativos soportados por una separación de funciones en el ejercicio del poder, principio o teoría que ha resultado letra muerta por la tendencia marcada siempre a favorecer el predominio del Poder Ejecutivo, oponiéndose con ello al espíritu del Estado federal que se supone debe regir plenamente en México. A esto hay que agregar que, con la existencia de un partido de Estado que ha conferido numerosas facultades extraconstitucionales al titular del Poder Ejecutivo, es por lo que el federalismo mexicano se ha

<sup>294</sup> *Idem*, p. 204.

transformado en un federalismo unitarizado o centralizado que ha terminado por quebrantar el principio de la separación de poderes, pues el Congreso, aun cuando muchos de sus integrantes ya representan a la oposición (sobre todo en la Cámara baja), siempre ha estado subordinado al Ejecutivo, y aunque, constitucionalmente, es el primer poder en orden legal, tiende a funcionar casi siempre como el órgano colegiado al servicio del Ejecutivo. No se diga de nuestro Poder Judicial con su actitud complaciente y siempre inclinándose a los mandatos del Ejecutivo y del Legislativo, resistiéndose siempre a invalidar los actos anticonstitucionales de aquéllos, o a veces, declarándose incompetente en materia política, cuando no a apoyar las facultades extensivas del Ejecutivo por encima de las libertades políticas. En una palabra: dispuesto siempre a servir de instrumento legitimador del autoritarismo y del gobierno *de facto*.

El predominio del Ejecutivo hace que sea el propio titular de ese poder el que mueva todo el aparato estatal, y que la fuerza de su presencia se ramifique por cada rincón de la maquinaria del Estado; es el jefe supremo de la Revolución que como un mito justifica la vida nacional del país; es el jefe del partido único en donde confluyen la protección de los altos intereses de quienes participan en el poder, pero en el que se limita la participación popular en las decisiones nacionales; controla toda la administración pública federal; somete al Congreso; socava al Poder Judicial; sujeta a los gobernadores y decide vergonzosamente la designación de su sucesor en el puesto supremo del Ejecutivo.

Ya quedó claro que la Constitución de 1917, con todo y las ideas de Carranza, no hizo más que fortalecer intencionalmente las facultades del Ejecutivo. Por esa razón, y de acuerdo con la intención que la Constitución se reserva, en el sentido de situar al Ejecutivo siempre como máxima autoridad, en cada una de las ramas de la administración del aparato estatal, resulta que el Ejecutivo siempre será la máxima autoridad educativa (artículo 3°); agraria (artículo 27); económica (artículo 28), de salud (Ia. de la fracción XVI del 73); laboral (artículo 123) y así sucesivamente. En fin, si existe un depositario del poder en México ése no es otro que el titular del Poder Ejecutivo, para quien la Constitución de 1917 no hizo otra cosa que constitucionalizar su actuación como un verdadero dictador, a semejanza de los regímenes totalitarios que tanto han lastimado a la división de poderes y a la democracia misma. Emilio Rabasa, a principios de siglo, lo decía con estas palabras:

Fuera del orden legal, el presidente reúne elementos de fuerza que le dan superioridad en la lucha con el Congreso; dispone materialmente de la fuerza pública, cuenta con el ejército de empleados que dependen de él, tiene de su parte el interés de los que esperan sus favores, y arrastra por lo común las simpatías populares, que sólo en momentos de agitación intensa gana la personalidad colectiva y casi anónima de una asamblea legislativa; pero dentro del orden constitucional, que es el que debemos tomar en cuenta al examinar la formación del gobierno, la supe-



rioridad del Congreso es indiscutible por su sola facultad de dictar las leyes a que la nación entera y el mismo Poder Ejecutivo tienen que someterse. El peligro, pues, de la invasión que altere la estabilidad de las instituciones, está principalmente en el abuso que el Congreso puede hacer de sus atribuciones legítimas, por más que esto parezca paradójico en nuestro país, porque nunca hemos vivido bajo el régimen constitucional y, por consiguiente, la preponderancia ha estado del lado del Ejecutivo.<sup>295</sup>

Por su parte, el maestro José Enrique González Ruiz, al respecto de este tópico, nos dice lo siguiente:

Además de que, igual que en todo régimen presidencialista, en México el presidente es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno, en el caso de nuestro país se ha incrementado enormemente la intervención del Estado en la actividad económica. Eso dio lugar a que surgiera el llamado sector paraestatal de la administración pública, compuesto por organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, fideicomisos celebrados por el gobierno federal y otras instituciones crediticias, cuyo potencial económico es igual o mayor que el del sector de la administración pública tradicional, compuesto por las secretarías de Estado y por el Departamento del Distrito Federal.<sup>296</sup>

Un rasgo más que complementa el predominio del Poder Ejecutivo en México, es sin duda el hecho de que la vida nacional aparece manejada exclusivamente por el presidente, pues se tiene la impresión de que sin el impulso de éste aquella permanece estática. En este sentido, es determinante el apoyo que le presta el partido de Estado, por medio del cual se decide la totalidad de quienes desean ocupar puestos de elección popular en el país, además de que hace las veces de instrumento de control de diversos factores de poder, como pueden ser los sectores campesino, obrero, burocrático, etcétera, cuyos sindicatos aparecen "oficializados" y subordinados al partido dominante. Lo anterior ha conducido a nuestro país hacia un sistema de poder de un solo hombre, rivalizando así con los regímenes dictatoriales en los que no hay cabida para la teoría de la separación de funciones, tan indispensable para equilibrar racionalmente el abuso del poder que tiende a hacer de quien lo ejerce un verdadero déspota.

No sorprende que el predominio del Ejecutivo continúe todavía señoreando en los tiempos modernos, cuando fue el propio Constituyente de Querétaro el que puso las bases constitucionales para su reinado. En efecto, *grosso modo*, podemos decir que varias fueron las disposiciones que la Constitución de 1917 incorporó en su contenido y que fortalecieron al Ejecutivo:

<sup>295</sup> Cfr. Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 6a ed., México, Porrúa, 1982, p. 141.

<sup>296</sup> Cfr. González Ruiz, José Enrique, "El predominio del Poder Ejecutivo en México", *El predominio*, ed. cit., p. 316.

- Redujo el periodo presidencial a cuatro años y adoptó como principio la no reelección; sin embargo, permitió que los presidentes interino, provisional y sustituto pudieran volver a ocupar el cargo después del periodo inmediato.
- Se instituyó la elección directa del presidente en vez de la indirecta en primer grado, tal como lo disponía la Constitución de 1857.
- Suprimió la vicepresidencia de la República.
- Las causales del juicio de responsabilidad al presidente se restringen, y sólo se circunscriben a los delitos graves del orden común y la traición a la patria. Recíprocamente, se derogan las causas de violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral (artículo 103 de la Constitución de 1857), al mismo tiempo que se aumentó la instancia ante el Senado con respecto a la consideración de culpabilidad al funcionario. Más democrático e imparcial era lo que disponía al respecto la Constitución de 1857, en el sentido de que sólo bastaba la resolución de la Cámara de Diputados.
- Reducción a un solo periodo de sesiones.<sup>297</sup>
- Se impide a la Comisión Permanente convocar oficiosamente a sesiones extraordinarias, pero se le confiere esa facultad al presidente para que pueda convocar al Congreso o a alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias, cada vez que lo estime conveniente. Reformas posteriores volvieron al sistema de 1874.
- También lo que había sido previsto en la reforma de 1874 en cuanto al veto, volvió a modificarse, pues la mayoría requerida para superarlo se elevó. Así, en lugar de la mayoría absoluta, se establecieron las dos terceras partes de los diputados y senadores para la segunda aprobación.
- De acuerdo con las reformas de 1874 a la Cámara de Diputados, correspondía aceptar la renuncia del presidente y examinar la cuenta anual que presentara el Ejecutivo, pero el Constituyente revolucionario se las confirió al Congreso (artículo 73, fracciones XVII y XXVIII).<sup>298</sup>

Además de estas facultades están las propiamente constitucionales que el Constituyente de Querétaro le otorgó al Ejecutivo. Con respecto a las facultades materialmente legislativas, además de las extraordinarias conferidas para situa-

<sup>297</sup> Actualmente ya se volvió al sistema de la Constitución de 1857, pues con fecha 7 de abril de 1986 una reforma estableció dos periodos ordinarios de sesiones: uno a partir del 1 de noviembre y otro a partir del 15 de abril de cada año. Sin embargo, con fecha 3 de septiembre de 1993 se modificó el inicio del segundo periodo ordinario de sesiones, que sería a partir del 15 de marzo de cada año.

<sup>298</sup> La fracción XXVIII del artículo 73 constitucional está derogada (DOF 6-XII-77).

ciones de emergencia, el presidente posee la reglamentaria y la de celebrar tratados internacionales con la ratificación del Senado.

Aparte de las facultades y obligaciones que la Constitución le confiere al presidente en forma directa en las veinte fracciones del artículo 89, están, por ejemplo, el establecimiento del Consejo de Salubridad General que depende directamente del presidente, sin que intervenga ninguna secretaria de Estado, siendo obligatorias sus disposiciones a todo el país (artículo 73, fracción XVI).

El presidente mexicano también puede, de conformidad con la Constitución, ejercitar y desistirse de la acción penal a través del procurador general de la República (artículos 21 y 102); expulsar sin juicio previo a extranjeros cuya presencia se considere inconveniente en territorio mexicano (artículo 33); expropiar por causa de utilidad pública, mediante indemnización los bienes federales (artículo 27, párrafo 2º); celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, cuyas bases deberá señalar el Congreso (artículo 73, fracción VIII). Otra facultad no menos importante que se le confiere al Ejecutivo es la que se refiere a la intervención decidida en el manejo de la materia económica (artículos 25, 27, 28 y 131).

Si se toma en consideración la cantidad de recursos de toda índole que son destinados para el sostenimiento y operación de todo lo que es el aparato administrativo, uno se puede imaginar la acumulación de poder que se concentra en un solo órgano, a cargo de un solo hombre, que es el que dispone todo lo concerniente para que dicho órgano actúe en consecuencia. Si a ello añadimos la disponibilidad de los medios de que se allega en el manejo y conducción de la política interna; el absoluto y discreto control de las fuerzas armadas para la defensa tanto interna como externa del territorio; la influencia y poder que ejerce sobre los medios de comunicación y sobre líderes obreros o empresariales, asociaciones, sindicatos, etcétera, uno concluye que las únicas limitantes que el Ejecutivo mexicano tiene son: lo que él no quiera hacer, el plazo del tiempo de su mandato y los factores internacionales, que sí son capaces de presionar o criticar la actuación del presidente.

Jorge Carpizo resume con exactitud las causas del predominio del Ejecutivo en México:

a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.

b) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente, las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.

c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos, que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.

d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.

e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.

f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios de comunicación masivos.

g) La concentración de recursos económicos en la Federación, especialmente en el Ejecutivo.

h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.

i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.

j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho del país, como lo es el Distrito Federal.

k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.<sup>299</sup>

Sin embargo, hay que considerar ciertos hechos que pueden ser muy significativos para el futuro inmediato del régimen federal mexicano y su presidencialismo:

1. En momentos recientes el Ejecutivo ha sentido por primera vez la crítica de la sociedad como en ningún otro momento en la historia del país. Por ejemplo, las elecciones presidenciales de 1988-1994 fueron altamente cuestionadas por la opinión pública, inclusive se habló insistentemente de un gigantesco fraude electoral, amén de que al titular del Poder Ejecutivo se le consideró siempre, durante ese periodo, como un presidente de facto. Lo mismo ha sucedido con las elecciones presidenciales para el periodo 1994-2000.

2. El Poder Legislativo federal ya no se integra sólo con miembros del partido dominante (sobre todo la Cámara baja), pues una gran cantidad de curules se encuentran ahora en poder de los miembros de los partidos de oposición, lo que ha valido que algunos proyectos de ley enviados por el Ejecutivo se hayan criticado y por consiguiente modificado. Este hecho es altamente significativo, porque podrían ser las primeras bases para el porvenir de la llegada de una auténtica separación de poderes.

3. El partido predominante ya no las tiene todas consigo, pues se ha enfrentado a impactantes derrotas de sus miembros contendientes, y esto ha sucedido a nivel de presidentes municipales, diputados (locales y federales), senadores y gobernadores, lo que indica que el partido dominante está atravesando una crisis tanto interna como externa que amenaza con su destrucción.

<sup>299</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, cit., pp. 25 y 26.

4. Como consecuencia de esto último, y por el desprestigio del partido predominante, el Ejecutivo ha visto limitada su otrora facultad tradicional de designar a los gobernadores de las entidades federativas, lo que podría significar en el futuro de México una posible apertura para la elección democrática de los ejecutivos estatales, a base de seleccionar candidatos verdaderamente arraigados y comprometidos con los intereses de los electores estatales.

Pero aun con lo que se acaba de mencionar, es conveniente que en el futuro de México el presidencialismo esté mejor controlado, de tal modo que pueda hablarse de la existencia de un respeto a la legalidad y a la separación de poderes tan vital en el ejercicio de las funciones que conllevan el propio poder,<sup>300</sup> y para ello, esos controles tendrán que centrarse, fundamentalmente, en dos direcciones:

1. Controles internos (dentro de la estructura del Ejecutivo), y
2. Controles externos (fuera de la estructura del Ejecutivo).

1. *Controles internos.* Dentro de los controles internos pueden presentarse algunos casos, en el entendido que éstos de ninguna manera son limitativos, sino meramente ejemplificativos, pero haciendo hincapié que este tipo de controles tiene por objeto fortalecer áreas diversas dotándolas de mejores atribuciones, de modo que se pueda conseguir una tarea más eficaz al mismo tiempo que aligerar el peso de la responsabilidad al Ejecutivo.

a) Es conveniente dotar de facultades a la Corte para que posea la atribución de vigilar y fiscalizar el uso de los recursos económicos y financieros, cuyo manejo corresponde al Ejecutivo. Esto, porque no estoy convencido del todo, de que la Secretaría de la Contraloría de la Federación haya cumplido cabalmente esta función desde que fue creada. Tampoco es muy persuasiva la idea de que se le dote de autonomía, pues en la práctica de la educación administrativa mexicana ese sistema no ha tenido los resultados deseados, merced a la dependencia financiera de que son objeto siempre este tipo de organismos.

b) En lugar de la Contraloría podría instituirse un Tribunal de Cuentas, como lo hace la Constitución española (artículo 136), que dependa directamente del Congreso y actúe coordinadamente con la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados. Este Tribunal sería el supremo órgano de vigilancia y control de los recursos presupuestales, cuyo manejo corre a cargo del aparato estatal.

Ahora bien, en el caso de que la Secretaría de la Contraloría de la Federación fuese dotada de autonomía y a efecto de que funcionara más o menos con independencia, haría falta que el nombramiento del titular fuese aprobado por el Senado, previa propuesta del presidente; dotarla de autonomía funcional, or-

<sup>300</sup> Cfr. Gettel, Raymond G., *Political Science*, San Francisco, Ginn and Company, 1933, p. 209

gánica y financiera; eliminarla de la jerarquía de las secretarías para enfatizar su independencia frente a otros órganos.

Tanto la creación del Tribunal de Cuentas como de la Contraloría dotada de autonomía, pudiera hacerse extensiva, con iguales características, a cada una de las entidades federativas.

Pero en todo caso, e independientemente del órgano u órganos creados para la función que se trata, lo verdaderamente inmediato consiste en intensificar una vigilancia y una supervisión, no sólo a las dependencias que integran directamente la administración pública, sino que deberá incluirse también a todos los sectores que aparecen coordinados por esas dependencias, de manera que los órganos que realicen las funciones de supervisión y vigilancia puedan asumir gradualmente funciones de control político.

Se insiste en el riguroso control del presupuesto asignado al Ejecutivo, porque es en este renglón donde realmente este órgano ha abusado por costumbre del ejercicio del presupuesto que le corresponde para su función, disponiendo con suma ligereza de cuantiosas cantidades que en ocasiones no justifican su erogación. Esta medida de control, desde luego, habría que llevarla a cabo, paralelamente, con la elaboración y expedición de las normas correspondientes de ingresos y egresos de la Federación.

c) Se hace necesario separar las funciones del procurador general de la República como Ministerio Público y como consejero jurídico y representante del gobierno,<sup>301</sup> pues al parecer a esta última es a la que se le pone más atención. Lo que se requeriría es que a la función de Ministerio Público se le otorgara una total autonomía orgánica, funcional y financiera, para desligarlo del tutelaje del Ejecutivo, y que realmente asumiera su verdadero papel como representante de la sociedad. En tanto la función de consejero jurídico y representante del gobierno bien podría encomendarse a otra dependencia, sin necesidad de crear un aparato burocrático. Hay que dar el paso que han dado otros países en los que el titular del Ministerio Público lo nombra el Poder Legislativo a propuesta del presidente, en algunos casos, en otros alguna de las cámaras o el mismo Congreso, sin necesidad de propuesta. Ejemplo de este procedimiento son las Constituciones de Colombia (artículo 276), de Perú, en donde su nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los miembros del Poder Judicial en su respectiva categoría (artículo 158); de Ecuador (artículo 115) y de Venezuela (artículo 219), por citar las principales.

d) No sería arriesgado del todo que se hiciera una reforma constitucional para que las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos tuvieran fuerza obligatoria, y para que se le incluyera también entre las institu-

<sup>301</sup> Actualmente los estudios para la reforma constitucional hacia este importante paso ya están encaminados.

ciones que están legitimadas para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad que prevé la fracción II del artículo 105. Esto redundaría en un beneficio, porque el órgano en cuestión actuaría como un contrapeso en el caso de que alguna norma atentara contra los derechos humanos, tanto de un miembro de la administración pública como de un particular.

e) No estaría por demás instituir el servicio civil de carrera en la administración pública mexicana, pero justa y debidamente estructurado, con el propósito de hacer más eficiente la tarea cotidiana que exige la administración, al mismo tiempo que elevaría la productividad y la calidad del servicio. Esto precisa, desde luego, la aplicación de programas permanentes de capacitación, de tal manera que la ascendencia a los puestos se diera con base en la capacidad y no a los favoritismos tan socorridos por nuestros políticos. Los países que ya tienen instituido en sus Constituciones el servicio civil de carrera, son: España (artículo 103.1.3.), Honduras (artículos 256-259), Panamá (artículos 297 en concordancia con el 300 ) y de Bolivia (artículo 44).

f) Una de las preocupaciones más constantes que ha calado fuerte en muchos sectores de la sociedad mexicana es la que se refiere a la urgente necesidad de establecer un programa verdaderamente serio y profesional, con carácter permanente, encaminado a la descentralización administrativa del gobierno federal. Esta preocupación no sólo aparece en nuestro país sino también en otros de América Latina, porque la mayoría de sus ejecutivos se hace proclive cada vez más a una creciente concentración de facultades, cuyas consecuencias para esos países han resultado peligrosas hasta para su estabilidad política.<sup>302</sup>

El tema de la descentralización administrativa corre parejo y estrechamente vinculado con el desenvolvimiento y desarrollo del Poder Ejecutivo. Por lo mismo, aparece ligado también con la moderna conceptualización del federalismo,<sup>303</sup> del que forman parte medular las propias entidades federativas, que serán siempre el objeto principal de cualquier acción de descentralización que provenga del Poder central federal. Y es que, en última instancia, el primer paso decisivo que condiciona firmemente la existencia de un auténtico federalismo de cooperación es, precisamente, la descentralización administrativa real y efectiva.

Es justo reconocer que algunos gobiernos intentaron paliar el problema al tomar ciertas medidas correctivas para atenuar la concentración desmedida de facultades en el poder central, sobre todo en el aspecto económico, pues es claro que en este renglón el gobierno federal continúa todavía absorbiendo un gran porcentaje de recursos en comparación con los que cuentan las entidades fede-

<sup>302</sup> Cfr. un valioso estudio sobre el tema en Díaz Cardona, Francia Elena, *Fuerzas armadas, militarismo y Constitución nacional en América Latina*, México, UNAM, 1988

<sup>303</sup> Dos obras que contienen la conceptualización moderna del federalismo son: la de Alberti Roviera, Enoch, *Federalismo y cooperación...*, ed. cit., y la de López Aranguren, Eduardo, *El federalismo americano...*, ed. cit

rativas. Al respecto se expidieron algunos ordenamientos de tipo fiscal<sup>304</sup> encaminados a lograr una redistribución de los recursos económicos, inclusive, se facultaba a las entidades federativas a exponer su opinión sobre medidas fiscales aplicadas por la Federación. Esta disposición ha quedado en letra muerta, pues ningún gobernador se atreve a enjuiciar al gobierno federal. Otra medida con tendencias descentralizadoras, por parte del poder central federal, fue la reforma que se hizo al artículo 115 constitucional, por la cual se establecieron algunas modificaciones sustantivas y de apoyo financiero al municipio, así como de refuerzo de su autonomía concediéndoles más atribuciones.<sup>305</sup> Hasta hoy la reforma no ha dado los frutos deseados, entre otras causas, porque aún siguen decidiendo por ellos los ejecutivos estatales.

Puede señalarse, asimismo, que en ese lánguido esfuerzo por descentralizar algunas funciones de la administración central a las entidades federativas, el gobierno federal ha descentralizado los servicios de salud, de educación y sobre todo de la mayoría de las instituciones de seguridad social, que desde hace ya algunas décadas funcionan en toda la República.

Ahora bien, dentro del marco de un Estado federal el proceso permanente de descentralización se convierte en la correa de transmisión que interconecta a ambos órdenes jurídicos, es decir, al poder central y a las entidades federativas, lo que motiva una participación democrática, no sólo entre quienes integran la organización administrativa, sino entre éstos y el ciudadano, porque la estructura y los propios servicios estarán más cerca de todos.

La política de la descentralización en México se abre espacio en el discurso político del momento. No hay documento o proyecto que no la contenga, incluso, es ya actualmente un programa político y disfruta del privilegio de que nadie se oponga a ella. No obstante ello, la grieta entre las palabras y los hechos continúa ensanchándose porque carga también una desgracia: nadie se compromete con ella. Si un día nuestros estadistas entendieran que la descentralización administrativa y política puede contribuir a la democratización del país, porque implícitamente conlleva otros procedimientos de participación de la sociedad civil, no relacionados siempre con la representación política, comprenderían muy bien que resulta más saludable y más ágil para todos, realizar las responsabilidades administrativas en un marco de descentralización y no en uno de concentración de funciones.<sup>306</sup>

<sup>304</sup> A finales de 1953 se expidió la primera Ley de Coordinación Fiscal y la segunda, con el mismo nombre, inició su vigencia en enero de 1980.

<sup>305</sup> Con la reforma al artículo 115 constitucional, los municipios vieron incrementadas sus funciones en cuanto a que ciertos servicios públicos pasaron a su competencia. Se les otorgaron también, facultades legislativas, como la de expedir decretos (bandos).

<sup>306</sup> Cfr. Mayorga, René Antonio *et al.*, *Democracia y gobernabilidad en América Latina*, Bolivia, Editorial Nueva Sociedad, 1992, pp. 118 y ss.



De todos modos, se requiere de un detenido estudio sobre las experiencias descentralistas de otros países,<sup>307</sup> para que se puedan determinar las atribuciones que se deben transferir y que beneficien a las entidades federativas y a los municipios mexicanos. La descentralización de funciones constituye uno de los caminos hacia la democratización del país, y ésta habrá de fortalecer decididamente al Estado federal.

2. *Controles externos.* Todos sabemos la tradicional docilidad con que el Congreso se ha conducido siempre frente al Poder Ejecutivo. Sin embargo, hoy el panorama es diferente: el Congreso no es un órgano colegiado hegemónico cuyos integrantes pertenezcan sólo al partido de Estado. Merced al pluralismo partidista que hoy lo integra, el Congreso es el órgano que tiene la importante responsabilidad histórica de dar el primer paso hacia la democracia, haciendo valer su contrapeso al Ejecutivo única y simplemente cumpliendo al pie de la letra lo que le señala la Constitución. Al Congreso corresponde la distinción histórica de colocar la primera piedra para la construcción del moderno edificio de la democracia en México. Para lograr lo anterior, es necesario que el Congreso se constituya en un verdadero foro de discusión política, desde luego en el sentido puro del término, y lo primero que tendrá que recuperar es su facultad de iniciativa legislativa y terminar ya con el monopolio del 99% (por no decir el 100%) de la iniciativa que le tiene arrebatada el Ejecutivo.

También es necesario procurar en lo posible cambiar un poco el perfil del legislador. Hay que exigir como incompatibilidad para el cargo que el legislador no pueda fungir al mismo tiempo como líder de algún gremio, ni patronal ni obrero, pues por esa razón la labor representativa se ha desvirtuado en demasía impidiendo de paso la profesionalización de la carrera parlamentaria.

No estoy de acuerdo, al menos por el momento, en la reelección inmediata de los legisladores, porque se aprovecharían del cargo los actuales líderes o dirigentes para institucionalizar las canonjías y para proteger intereses de grupo. En el momento en que gradualmente empieza a democratizarse el proceso electivo de los legisladores, sí es conveniente la reelección inmediata para que puedan aspirar a una honrosa carrera parlamentaria y sin compromiso con el Ejecutivo, lo que redundará, sin duda, en un auténtico contrapeso del Poder Legislativo a los actos del Ejecutivo.

Con respecto al Poder Judicial, igualmente ha habido intentos de buscar el fortalecimiento que tanto necesita frente a la acción absorbente del Ejecutivo. Lo que sucede es que la fortaleza del Poder Judicial no se localiza ni en los procedimientos ni en las reformas que se hagan para ese fin, sino en la con-

<sup>307</sup> Una estupenda manera de estudiar al detalle la descentralización política y administrativa en Gran Bretaña, Francia, Italia, Alemania, España, etcétera, así como en algunos países latinoamericanos, es consultando el libro de Dieter, Nohlen *et al* *Descentralización política y consolidación democrática*, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, 1991.

ciencia y profesionalidad de quienes lo integran, pues en los últimos tiempos se ha visto presidir los órganos judiciales a políticos en desgracia arrinconados por el sistema, pero menos a juristas prestigiados. Esto ofende profundamente la responsabilidad que otrora tenían estos cuerpos colegiados, cuya actuación y presencia se sentía como una isla de honestidad entre todo el mar de corrupción.

Reformas como la inamovilidad de sus miembros, la derogación de la facultad presidencial para solicitar al Legislativo la destitución de algún funcionario judicial, las medidas contra el rezago judicial, la reforma para conceptuar a la Corte como tribunal constitucional, el intento para establecer la carrera judicial, el mejoramiento de la percepción económica de sus ministros, etcétera son hasta hoy elocuentes ejemplos de lo que se ha querido hacer para dignificar al Poder Judicial. Pero de lo que se trata es de lograr la auténtica y real independencia del Poder Judicial, entendida ésta no sólo como aquella libertad de los tribunales para resolver los casos de que conozcan de manera imparcial, sino que otros órganos de carácter político no tomen represalias en contra de jueces o magistrados que con honestidad realicen su trabajo. Hasta el momento en que exista una óptima cultura jurídica en quienes ejercen el poder en México, hasta entonces va a ser posible que tengamos tribunales dignos que hagan honor a la justicia y al Estado de derecho.

México ha sido un país de fuerte y pronunciada filiación federalista. El sistema echa la semilla desde la carta de 1824 en que se instala formalmente el Estado federal. Desde entonces la idea federal ha protagonizado un papel relevante en el desarrollo del sistema político de nuestro país, y aunque esta idea encierra una acción decidida de descentralización, la realidad ha demostrado que el Poder Ejecutivo avanzó considerablemente sobre el poder de las entidades locales, habiéndose producido una centralización excesiva en detrimento de la propia acción estadual.

Por ello, resulta apremiante el replanteamiento de nuevas relaciones entre la Federación, concretamente entre Poder Ejecutivo y las entidades federativas. Pese a los esfuerzos que ya se anotaron que se hicieron para lograr la descentralización, hace falta continuar avanzando en este proceso hasta conseguir un nuevo federalismo, en el que los poderes centrales se desprendan de facultades y atribuciones, que beneficien y que brinden la posibilidad de una mayor participación de las entidades federativas, en el proceso de problemas que atañen a la nación y en el consenso para la conformación de la voluntad nacional en las decisiones fundamentales.

Ya es inaplazable diseñar una estrategia de acciones reales y efectivas, tendientes al desarrollo y fortalecimiento de las entidades federadas. La estrategia debe contar con programas y recursos de todas las dependencias federales, basada en una coordinación de esfuerzos de los dos niveles de gobierno. Pero además se requiere implantar un sistema integrador y global para que estas

acciones no fracasen en su aplicación, y ese sistema podría ser un sistema de desarrollo y fortalecimiento estadual.

El sistema de estatalidad está anclado firmemente en el régimen federal mexicano, y si no se atiende a su desenvolvimiento democrático, el nuevo federalismo de nuestro país resultaría un federalismo inacabado, en donde la entidad estadual tendría un espacio muy reducido para su óptimo desarrollo, como ha sucedido hasta hoy con todas las entidades federativas.

Un federalismo pragmático y dinámico debe sentar sus bases, antes que en cualquier otro nivel de gobierno, en el estadual, pues al fortalecer el ámbito local está fortaleciendo toda la estructura que lo conforma. Y es que el desarrollo regional es un proceso sociopolítico, por el que se puede alcanzar la verdadera redistribución de las funciones del poder central federal.

México aspira, finalmente, a una reforma a fondo del Estado, cuya efectividad habrá de radicar sólo si existe una separación real de funciones y una emancipación entre el Poder Ejecutivo y el partido de Estado, para que de ese modo pueda ponerse fin al autoritarismo presidencial que hasta hoy no ha tenido contrapeso. Es por ello que el Ejecutivo deberá sujetar su función exclusivamente a lo que le marca la Constitución, es decir, ceñirse a sus facultades constitucionales solamente y abandonar totalmente atribuciones extraconstitucionales, que no han servido para otra cosa más que para detener la democracia en el país.

Hay que llevar a cabo reformas que garanticen de una auténtica y real separación de poderes que actúen con independencia uno con respecto del otro, pero que también lo hagan coordinados entre sí.

Una reforma radical del Estado plantea cuestiones de diversa índole, en donde se incluyen reglamentaciones del derecho de información, así como el establecimiento en la Constitución del referéndum y el plebiscito como instrumentos de consulta a la nación. Junto a esto, no sería mal vista una democratización de los órganos electorales al dotarlos de autonomía e independencia, pero que permitan que los ciudadanos tengan opción de involucrarse con ellos. La integración de los ciudadanos a los órganos podrían darse a base de consultorías o asesorías.

Otro aspecto medular de una reforma para el Estado precisaría de una delimitación cuidadosa en los objetivos que se tendrían que fijar, a fin de reforzar los niveles de competitividad con el apoyo de un sistema de partidos políticos. Este pluripartidismo, al menos, es ya un buen comienzo para emprender la marcha por el camino que habrá de conducir hacia un verdadero Estado federal democrático que ya reclama el futuro de México.

## CONCLUSIONES

1. El Estado federal y la forma de gobierno republicano-presidencial constituyen la aportación más genuina de los Estados Unidos de Norteamérica al derecho constitucional del Estado liberal moderno. Ambas formas descansan en el principio de la distribución de funciones en el ejercicio del poder político, al mismo tiempo que establecen una nueva manera de coordinación entre las mismas, todo ello bajo un sistema por demás original en el que coexisten dos órdenes jurídicos perfectamente relacionados entre sí.

2. Las Constituciones de las Colonias angloamericanas marcaron el paso decisivo en el inicio de las normas constitucionales escritas, y fue a partir de aquellos documentos cuando se inició la adopción de la estructura tradicional que hoy contienen las Constituciones modernas; a saber: la parte dogmática y la parte orgánica.

3. Los Artículos de la Confederación fueron, de hecho, una Constitución confederada, impregnada de un fuerte espíritu de centralización, ya que en ella se estableció un órgano central, que era el Congreso, al que se le confirieron un buen repertorio de atribuciones. Pretendía más parecerse a un Poder Ejecutivo que a uno Legislativo, pues el Comité de los Estados que funcionaba durante el receso del Congreso, bien pudo semejarse a un Ejecutivo colegiado de carácter rotativo.

4. Independientemente de las consideraciones que se pueden hacer con respecto a la técnica jurídica utilizada en su redacción, la Constitución estadounidense llama la atención por su longevidad, y lo que la ha hecho perenne es el sentido práctico y realista con el que se elaboró. Fue una Constitución que resultó de conjugar el extraordinario sentido común y la asombrosa visión de hombres prácticos, que deseaban organizarse en torno a una norma superior, y a la que estaban dispuestos a someter sus intereses con tal de alcanzar el progreso y la grandeza como nación.

5. El sistema federal no viene a ser la panacea del mundo estructural del poder, lo que sucede es que ha sido un sistema que, con más efectividad, ha intentado una distribución más o menos adecuada de las funciones que conlleva el ejercicio del poder, armonizándolas con los derechos subjetivos públicos. Esto es así, porque en un sistema federal se procura la coexistencia de sus mandos de poder —uno central y el otro local—, lo que, ya de por sí, presupone una

fragmentación del mismo poder que se traduce en una autolimitación *per se* prescrita por la Constitución.

6. El Estado federal es aquel ámbito espacial de validez en el que coexisten dos órdenes jurídicos (central y local), que intervienen en la formación de la voluntad nacional y que están coordinados entre sí por una ley suprema, que es la Constitución.

7. Básicamente la estructura de un Estado federal radica en la adecuada composición y distribución de los órganos que integran el Estado. Sin embargo, el reparto de competencias no está ceñido a una regla determinada, pues depende en gran parte de la historia política, cultural y social del país en cuestión. De la misma manera, es necesario tener presente también la situación del momento en cuanto a la influencia de los factores reales de poder, pues éstos pueden, en cierto momento, influir en la orientación del texto constitucional con respecto a la distribución de competencias entre ambos órdenes jurídicos.

8. Con todo ello resulta indispensable el establecimiento formal de la distribución de competencias entre el orden central y el orden local. Esto no solamente por ser una consecuencia de la existencia misma del Estado federal, sino con el propósito congruente de especificar debidamente los planos jurídicos, ya que tanto el orden central como el local poseen su propia legislación. Por lo consiguiente, y en caso de no establecer este reparto, se antojaría pensar en la imposibilidad del funcionamiento eficaz del Estado federal.

9. La Constitución norteamericana de 1787 incorporó la forma republicana de gobierno en su sección 4 del artículo IV, y su mérito consiste en haber sido la primera que expresamente declaró su adopción, de modo que cuando se piensa en el régimen republicano, no puede omitirse la idea que se tiene de esa forma de gobierno en los Estados Unidos. Puede decirse que con las mismas notas que le ha impreso la ciencia política estadounidense al sistema republicano, son con las que ha hecho su entrada, como forma de gobierno modelo, al constitucionalismo de nuestro tiempo. No podía ser de otro modo, puesto que el sistema republicano contribuyó a impulsar la aproximación a la democracia y enriqueció el sistema de la representación política.

10. No es una coincidencia que muchas de las naciones que adoptaron la forma federal de Estado se hayan inclinado por una forma de gobierno republicano, pues al parecer ambas formas integradas constitucionalmente han contribuido a garantizar, si no una longevidad constitucional (como en el caso de los Estados Unidos), por lo menos una opción institucional más factible para la consecución de ciertas finalidades político-sociales de los gobernados. Cabe aclarar que la forma de gobierno republicano no es una característica del Estado federal, ni mucho menos una derivación de él; es sólo que esta forma hace las veces de un complemento para el perfeccionamiento y el funcionamiento más eficaz del Estado federal.

11. No obstante lo anterior, cada nación puede modelar su forma política de gobierno con base en las condiciones políticas y sociales en que se desenvuelve, en un momento determinado y de acuerdo con sus posibilidades reales. Ninguna ley, por muy maravillosa que ésta sea, ha sido capaz de definir auténticamente la organización política de un pueblo. No existe en el mundo la forma perfecta de gobierno, ni siquiera en una etapa histórica precisa, puesto que los factores que la condicionan siempre entran en una concepción temporo-espacial.

12. Pese a las objeciones enderezadas contra la teoría de la separación de funciones en el poder, mi punto de vista es que dicha teoría continúa tan actual como cuando en antaño se expuso. Lo verdaderamente fundamental de la teoría de la distribución de funciones en el ejercicio del poder radica en un principio importantísimo y trascendental que, incluso, pasó inadvertido aun para el propio Montesquieu: la introducción en su teoría del principio de la legalidad de las instituciones, que no es más que la sumisión incondicional de las funciones de los órganos de poder a los estrictos cánones de la norma jurídica. La limitación al poder que instituyó el barón de la Brède para someterlo a un control no puede ser otra cosa que la sujeción de quienes lo detentan a la norma jurídica establecida. A esto se le llama legalidad. Es verdad que al distribuir las funciones del poder entre distintos órganos se obtiene su fragmentación, lo que de alguna manera es ya un control.

13. No siempre el funcionamiento de las estructuras complementarias entre la forma de gobierno republicano y el sistema presidencial se sujeta al patrón norteamericano, ya que cada país le imprime sus propias variantes, tratando de conjugar la forma de gobierno con el sistema o viceversa, de modo que ambos respondan a sus exigencias. De esto se desprende que los textos constitucionales resultan siempre distintos a sus exigencias. Por eso es que analizar la institución presidencial y el gobierno republicano como se ha desarrollado en el patrón norteamericano, puede que no precise de un gran esfuerzo, pero seguro que se encontrarán ciertas variantes y algunas complicaciones al iniciar su análisis en otras latitudes, además de que plantea la posibilidad de asomarse a la historia política de cada país, en que las corrientes ideológicas y las fuerzas de presión condicionan en sumo grado la disponibilidad estructural de la forma de gobierno y de su Poder Ejecutivo, y en la que se mezclan matices, que si bien en el texto constitucional se antoja difícil, su armonización en la realidad opera con probada efectividad.

14. Las entidades federadas constituyen el presupuesto lógico *sine quibus non* para la existencia del Estado federal, tanto en el caso angloamericano, en donde aquéllas se reúnen para configurarlo, como en el caso de México, donde el proceso se gestó inversamente. Sin embargo, en cualquiera de los ejemplos citados puede hablarse con propiedad de la existencia de un autogobierno, y en

este sentido, sólo pueden considerarse verdaderos Estados federales aquellos en cuya estructura coexisten entidades federacionales dotadas de autonomía.

15. Pero no por ello debe pensarse que la cuestión sobre la autonomía de las entidades federadas ha quedado totalmente definida y debidamente aclarada. La autonomía de una entidad no siempre puede definirse satisfactoriamente porque este concepto varía según el tipo de Estado que se trate, pues aun no refiriéndose al federal suele hablarse de autonomía cuando se estudian otras formas de Estado, como el regional o el unitario descentralizado.

16. Sin embargo, con respecto a las entidades federativas, es correcto hablar de autonomía constitucional, en principio, pues resulta válido aceptar que si un ente de derecho público es capaz de darse su propia norma constitutiva, lógico es que se deba considerar con el carácter de autónomo. Pero en el aspecto en que sí se puede conceder cierta autonomía a las entidades federativas de un Estado federal es el que se refiere a la competencia administrativa. Los Estados miembros poseen sus propios órganos que estructurados en su administración pública aparecen dotados de sus respectivas atribuciones para los diversos asuntos que tienen que atender. Sin embargo, aun cuando la forma de organización de la administración pública federal influye considerablemente en las administraciones locales, es usual que éstas posean ciertos órganos que no tengan nada que ver con los de la administración del poder central. La razón de ello la podemos encontrar si pensamos en las particularidades regionales que presentan cada una de las entidades locales, las que muchas veces se ven precisadas a adecuar su organización administrativa, de manera que ésta responda a las necesidades de ciertas regiones o de determinados sectores de la población que requieren de su atención.

17. La participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad nacional está basada en el hecho de que todas las agrupaciones sociales que integran un Estado federal tienen que colaborar en las decisiones nacionales que toma el orden jurídico central. De este modo, las entidades federadas aparecen como una parte que participa en la toma de decisiones de otra parte. Ambas partes forman el todo, que no es más que el Estado federal, y para que ese todo funcione deberá estar plasmado y compactado en una ley superior, que es la Constitución, la que no hace otra cosa que amalgamar los dos órdenes jurídicos conformando la unificación política del Estado federal, pues la esencia de toda ley máxima consiste en encarnar el principal ordenamiento jurídico por el que se sustenta la integración estatal.

18. Sentadas las ideas anteriores, mi criterio es en el sentido de que uno de los elementos esenciales del Estado federal lo constituye la participación de las entidades federativas en la voluntad federal, pues esta acción debe traducirse en una verdadera relación de colaboración entre las propias entidades y el orden central, ya que en un régimen federal no es correcto hablar de subordinación

de un orden jurídico con respecto del otro, pues se perdería la esencia del Estado federal, incluso, debe buscarse, en todo caso, la existencia de una relación de efectiva cooperación entre las funciones de ambos órdenes jurídicos. Visto de esta manera, todo parece indicar que la participación de las entidades federacionadas en las decisiones tomadas por el orden central, es decir, aquellas que constituyen o integran la voluntad nacional, no es más que una reafirmación de que ellas actúan como partes integrantes del todo, que es el Estado federal, porque precisamente esta acción de participación es la que viene a determinar la verdadera unificación del Estado federal.

19. Aun cuando se hubiese buscado un principio ideal federalista para nuestro país, a través de la defensa que de la autonomía de las provincias de la Nueva España hiciera Ramos Arizpe, no puede negarse que la idea *ad ovo* fue la idea federal que privaba en los Estados Unidos del Norte, aun cuando existía información sobre las ideas liberales europeas al respecto. Sin embargo, más que una idea federal concreta o clara que pudiera haber existido entre los panegiristas de nuestro federalismo, la idea que se tenía más bien era sobre la descentralización política. Entonces lo que en realidad se buscó (o más bien buscó Ramos Arizpe) fue una descentralización gubernamental que garantizara la solución a los diversos problemas que se gestaban en las provincias, a sabiendas que de este modo resultaba más fácil la solución de los problemas provinciales de la Nueva España; es decir, no se buscó el modelo federal como forma de Estado debidamente estructurada, científicamente hablando, sino que se pugnó por una descentralización política o gubernamental. Entonces, si nos ponemos en el supuesto de que el sistema federal se traduce como sinónimo de una descentralización política, sí podríamos hablar de que el federalismo mexicano tuvo su origen en la aportación que, con su defensa, hizo Ramos Arizpe en la Asamblea Constituyente de 1812 para que la Constitución del mismo año incorporara la autonomía provincial. Pero si nos colocamos en la hipótesis de que se hubiese propuesto una forma de Estado federal como tal, o por lo menos sus bases primordiales, para el territorio de la Nueva España, la respuesta tendría que ser en sentido negativo.

20. De todos modos, la disposición del artículo 24 del Acta Constitutiva no hace más que dar la razón a quienes ven que el sistema federal mexicano fue inspirado en el de los Estados Unidos de Norteamérica, aun cuando las Diputaciones provinciales hayan contribuido de manera coyuntural al surgimiento del federalismo en nuestro país. Si consideramos que la representación en los casos históricos de la Nueva España y las colonias inglesas tuvieron como principal motor la de aspirar a su autonomía, la verdad es que no se observan diferencias considerables como para descartar, en todo o en parte, la influencia determinante del federalismo norteamericano en la instalación del federalismo mexicano. Por lo tanto, no veo que el proceso en cuestión haya sido distinto, ni tampoco que



Ramos Arizpe hubiera pretendido algo diferente que las colonias inglesas, pues si bien éstas desde el principio abrigaron un criterio separatista, las diputaciones provinciales enarbolaron la bandera de la autonomía para luego separarse.

21. Pero si en contra de los "criterios mexicanistas" se evidencia la total influencia de las instituciones norteamericanas, concretamente de la Constitución, en la implantación de nuestra forma de Estado federal, no pienso por ello que el sistema haya sido desventajoso o inconveniente para el país adoptante. Lo que sucede es que es propio de los países latinoamericanos, o de sus culturas jurídicas, elaborar sus instrumentos jurídicos basados en abstracciones y en ideas que muchas veces no coinciden con la realidad, y así, mientras en otros países las características de sus sistemas jurídicos y políticos se han ido conformando gradualmente como resultado de sus tradiciones y de su progreso cultural y social, a los latinos nos ha parecido muy cómodo implantar formas o modos cuyo éxito en la tierra de origen ejerce para nosotros su inevitable atracción. La creación de nuestra forma de Estado federal no es obra de la tradición ni de nuestras costumbres, porque el *signum especificum* de México era la dependencia que tenía con un país europeo.

22. Por eso quizá se pueda decir que nuestro federalismo será auténtico sólo en la medida en que se encuentre enraizado en nuestras costumbres y forma de vivir, una vez que los mexicanos hayamos aprendido medianamente que es la forma de Estado que rige nuestras relaciones cotidianas; pero sostener que el sistema federal nació como producto de nuestra realidad, constituye una equivocada visión de nuestra propia historia constitucional, al mismo tiempo que una utopía de quienes la sustentan. No es posible transformar de golpe las costumbres de un pueblo con sólo plasmar las letras en las páginas de un libro, así se trate de la propia Constitución de un país.

23. Ausente México casi por completo de páginas democráticas en el libro de su historia, su federalismo no ha calado hondamente en la conciencia de sus ciudadanos, que no ven más que un sistema omnipotente en el que se transmite el poder de un grupo a otro, pero ligados por los mismos intereses, tanto políticos como económicos. Por esa razón ha sido casi imposible el tránsito gradual hacia la democracia, y ésta inicia su camino con el respeto y el acatamiento que se tenga por el derecho y por las instituciones políticas, en primer término por quienes ejercen el poder. Pero si bien es cierto que estos problemas de respeto y sometimiento a la ley por parte de los funcionarios son propios de países subdesarrollados con una subcultura jurídica, como el nuestro, no lo es menos que la ley, por muy buena que se suponga, resulta letra muerta cuando lo que se prescribe es imposible que se cumpla. La fuerza de la ley no radica en aquellos que la hacen, sino en el apoyo que le prestan aquellos sobre quienes dirime. Por ello, si a la sociedad no se le orienta para su desarrollo integral, dentro de su sistema de gobierno y dentro de un Estado de derecho federal, continuará en

forma regresiva hasta su completa claudicación. Las dictaduras, tiranías o totalitarismos y, en fin, cualquier sistema de gobierno que se aparte del derecho han predominado en el mundo sólo cuando no han tenido el contrapeso de la conciencia popular. Y no se piense que pretendo afirmar que debemos hacer Constituciones o leyes perfectas, pues ningún espíritu es capaz de elaborar normas de conducta retocadas que se transformen en verdad allá afuera en la realidad social. Lo que quiero decir es que antes que asomarnos a otros países, debemos compenetrarnos en lo que nosotros somos y en lo que tenemos, para que nuestras normas sean un reflejo fiel de nuestra realidad, de nuestra idiosincrasia y de nuestra cultura, pues la mayoría de las Constituciones que nos han regido habrían funcionado mejor si hubieran tomado en cuenta nuestra forma de vivir, así como las condiciones de nuestra incipiente cultura jurídica.

No obstante que en la civilización moderna el desarrollo individual y social debe posibilitarse con más efectividad dentro del Estado federal, y que éste debe realizar una tarea de configuración social que permita una actividad abierta a los fines económicos y sociales, que pretendan un mejor nivel de vida de la sociedad, hasta hoy no se ha palpado fehacientemente una conducción firme hacia ese objetivo por parte del Estado federal mexicano, porque a la mayoría de los gobiernos se les ha olvidado que el desarrollo económico-social de un país es sólo aquel que se finca en el progreso de su cultura y en el de sus instituciones jurídicas, políticas y sociales con un sentido democrático y de justicia social hacia sus gobernados. La tesis del Estado constitucional liberal debe ser la de un Estado previsor que planifica, cumple prestaciones y promueve el desarrollo integral de la comunidad, pero nada se puede esperar si ese Estado se encuentra separado de la sociedad para la cual fue instituido.

Esto conduce a la falta de una interconexión cada vez mayor entre la sociedad y el Estado, incluso, en ocasiones, hasta vérselos como entes distintos uno de otro y no en armónica existencia y orientados o dirigidos hacia un mismo fin. Por eso es que una separación sistemática entre la acción legitimadora de la sociedad y de la filosofía de principios expuestos en el texto fundamental, casi siempre dan el traste con la efectividad pragmática de éstos con el correspondiente abandono de los objetivos de aquélla. Este efecto de interconexión debe reforzarse en virtud del principio del Estado federal, cosa que en México no sucede, pues su sistema federal no contribuye a la articulación del ciudadano en la formación de la voluntad política relegando, a su vez, el ejercicio de la vida democrática de la nación. Una separación sistemática entre la voluntad legítima de la sociedad y un principio formulado por la Constitución está tan distante de la congruencia del binomio pueblo-gobierno, que no puede más que interpretarse como un ideal deseado pero difícil de alcanzar.

Hay que aceptar que la escasa cultura constitucional de la República mexicana, no obstante las presiones de los factores reales de poder que predominan

en la época moderna aparece reflejada por la total ausencia de una conciencia con respecto a su texto constitucional, puesto que la sociedad mexicana no está involucrada realmente con las decisiones políticas fundamentales del Estado federal, cuyo matiz unitario arroja la opinión en torno al orden político, económico y social o al sentimiento por la necesidad de un cambio social y democrático.

24. Cuan han sido relegadas las comunidades que integran a las entidades federadas del sistema federal mexicano, se puede deducir de la exigua participación que éstas han tenido a lo largo de la historia en las decisiones políticas fundamentales, tomadas siempre desde el centro en detrimento del papel que se requiere de aquéllas, para establecer un consenso nacional en torno a decisiones que involucran a la sociedad mexicana. Con todo ello, hay que recordar que la historia de la mayoría de las entidades federadas muestran una parte importante de la vida de la Constitución del país, pero al parecer con el transcurso del tiempo algunas posiciones liberales y ciertas normas que reivindican las luchas libertarias del pueblo mexicano han sido abandonadas. Sin embargo, el Estado mexicano, con su Constitución a la cabeza, aún sigue considerándose como un Estado de tipo federal.

25. En una Constitución real no basta que el precepto sea lo suficientemente claro en cuanto a la intención de adoptar la forma de un Estado llamada federal. Lo que se necesita es discernir si la forma que plasmó la Constitución fue recogida por ésta sabiendo el sentido de todos sus gobernados, es decir, si de acuerdo con las condiciones en que se estaba desarrollando la participación política de la sociedad mexicana en ese momento, fueron las que condujeron al legislador para adoptar esa forma de Estado, o sea, de abajo hacia arriba, o si dicho principio de la forma de Estado fue impuesto por la Constitución sin que la sociedad actuante para la cual iba dirigida fuese consciente —al menos en ese momento histórico determinado—, del significado y trascendencia del mencionado principio que conlleva en sí mismo una forma de ser, una conducta, de esa sociedad, así como de cuál debía haber sido su participación complementaria para que el deseo de lo allí escrito fuera real y efectivo, o sea, de arriba hacia abajo.

26. Pienso que una Constitución debe caracterizarse sustancialmente por tener la fuerza para propiciar una consolidación democrática constante, estableciendo el marco institucional que permita una actividad social unificadora, que se cimiente en la solidaridad entre la comunidad y el propio Estado. Desde este punto de vista, puede descartarse cualquier gobierno autoritario que quiera imponer su voluntad desde la cúpula, al mismo tiempo que se puede lograr un respeto al principio de participación democrática. Si la Constitución pudiera ver más allá que el simple enunciado de una forma de Estado federal democrático, como lo sería el concierto de fuerzas y corrientes de opinión, que se desplazaran

dentro de una determinada situación constitucional conducidas a la alternancia institucional en el poder, pero soportadas esas fuerzas y esas corrientes de opinión en una libre consociación en la sociedad mexicana, estaríamos, entonces, dentro de un proceso de renovada participación política permanente cuya base no sería otra que la voluntad de las mayorías. De ese modo tendríamos un verdadero Estado federal democrático actuante y dinámico, y no un Estado federal que existe en el texto constitucional pero sólo de nombre.

27. Teóricamente, la forma del Estado federal adoptada por la Constitución de 1917 se inscribe en la clásica hipótesis de distribución de competencias entre el poder central y las entidades federativas, aun cuando a éstas se les considere en el texto como soberanas. Pero este calificativo proviene del estereotipo conceptual que los constituyentes originarios han usado tradicionalmente, no se sabe si por ignorancia, por estrategia o por comodidad del término, tal como se hizo con nuestra Constitución, pues pocas han escapado de esta costumbre al hablar de las entidades federadas. Por lo demás, el artículo 40 resulta comprensible en cuanto a la intención de establecer el Estado federal, aunque al estudiar la distribución de competencias de manera vertical entre el poder público central y las entidades federativas que hace la Constitución mexicana, se da uno cuenta que la propia Constitución ha tergiversado el verdadero espíritu del Estado federal, ya que la auténtica distribución debería ser en forma horizontal, en el entendido de que ningún orden jurídico de esta forma de Estado tiene superioridad sobre otro, desde el punto de vista estrictamente jurídico.

28. Los preceptos fundamentales que establece una Constitución descansan en la congruencia que los mismos pueden tener en la vida política de la sociedad a la que se dirigen. De ese modo, la Constitución se inviste de validez no sólo porque los preceptos que contenga sean susceptibles de aplicación, sino porque los mismos constituyen el reflejo fiel del sentir y del actuar de aquella sociedad participativa en las decisiones fundamentales nacionales. Si esto no se da, ninguna Constitución, por muy hermosa que ésta sea, es capaz de generar la credibilidad sustancial en quienes deben normar su actividad dentro del proceso de consociación estadual. Cualquier forma de Estado prescrita en una Constitución que no se enmarque en este contexto está destinada al fracaso, y el papel al que se reduce quedará concretado a la domesticación constitucional que sus normas o principios, con sus aparatos burocráticos, hará con la sociedad para relativizarla y aminorarla. La eficacia de la praxis en la forma federal de Estado establecida por una Constitución depende, más que del acierto de su aplicación, de una convicción volitiva para querer normar la conducta en ese sistema y no de la perfección de sus textos, porque un principio constitucional mide su eficiencia en razón a la contribución para satisfacer las necesidades y poder cumplir los ideales de un pueblo. La forma de un Estado es aquella que corresponde a las cualidades propias, y a la historia del desarrollo de la nación que en ella vive.

pues el Estado no es un fenómeno de contingencia en la historia sino consubstancial a ella. No otra cosa resulta el Estado más que la unidad de la voluntad jurídica y política de la comunidad gobernada. De ello se sigue que el derecho encuentra su plena expresión en el propio Estado.

29. Ahora bien, junto a una democracia y a un Estado de derecho que se supone deben existir, aparece el Estado federal como fórmula compuesta, en que se propicia con más efectividad la participación de las entidades individuales en la voluntad nacional. Una perspectiva rápida muestra evidentemente que la Constitución mexicana de 1917 continúa replegándose con el tradicional concepto dogmático del federalismo centralizado, y según la dinámica propia del Estado federal, como ya quedó establecido en páginas anteriores, lo conveniente es la estructura de una organización estadual donde las entidades particulares integran un todo, pues para esta forma estatal lo importante es una distribución de las tareas entre el orden jurídico local y el poder central. Sin embargo, hay que reconocer que los tiempos actuales que vive México han condicionado a aligerar el peso de las tareas hacia el poder central. Aun así, sería muy riesgoso afirmar que el sistema federativo mexicano haya conseguido su funcionalidad, simplemente son las necesidades actuales, las que lo han empujado a modificarse sustancialmente. De todos modos, el surgimiento del pluralismo político brotado en el México de hoy ya no alcanzó a recibir la vitalización de modo que proviniera de la idea y con las condiciones de paternidad del Estado federal; antes bien, emerge como contrafuerza a un sistema federal vetusto que no previó o no se anticipó al fenómeno consubstancial de los cambios en la sociedad. Por ello, el actual Estado federal debería dar el salto para incorporarse en el rejuego de las fuerzas políticas, si no quiere ser marginado por ellas y cuestionado, tanto en su historia como en su estructura.

30. La Constitución mexicana parte del supuesto de que ciertas funciones estatales están rigurosamente distribuidas entre los dos órdenes jurídicos, ya sea en el ámbito de los poderes Legislativo, Ejecutivo, y Judicial. Por ello, lo mismo que en la Alemania federal, puede distinguirse lo que es la legislación federal y la de las autoridades particulares, la administración federal y la administración local, así como la jurisdicción federal y la jurisdicción local. Pero frente a la suposición general de que las entidades federativas asumen competencias equilibradas con el poder central (al menos en el ámbito de la administración), preceptuada por el artículo 41 de la Constitución, se alza el imponente liderazgo del titular del Poder Ejecutivo frente a la opacidad de los otros poderes, de donde resulta que las tareas conjuntas que deberían realizar los dos órdenes jurídicos del Estado federal han superado con creces los inocentes supuestos idealizados por la Constitución. Y así, entre los principios idealizados y la raquítica posibilidad para las entidades federativas de incorporarse de lleno en la participación global, México ha conducido sus pasos por el sendero del "Estado

federal unitario", o si se quiere, por el del "Estado federal centralizado", lo que ha reducido a la propia Constitución, en cuanto a los principios que se comentan, a un carácter meramente nominal, y con ello también a la democracia, pues "[...]el menoscabo o desvirtuación de la democracia en Latinoamérica se ha producido por el carácter eminentemente nominal o semántico de muchas de sus Constituciones".

31. Y es que el sistema de distribución de funciones entre los órdenes jurídicos que integran el Estado federal mexicano nunca ha dejado de cuestionarse. Siempre ha existido polémica en cuanto a la asunción de las materias por parte de ambos órdenes, pero siempre, las negociaciones en asuntos de la vida constitucional han caído bajo el dominio y competencia del poder central. Por eso es que el cúmulo de tareas y actividades estatales ha seguido avanzando en favor del poder central federal, y aun cuando la Constitución ha previsto facultades o atribuciones concurrentes, en la práctica no ha dejado de calificarse sólo como un buen deseo constitucional, porque cualquiera que haya sido la incidencia concurrente de esas tareas, las decisiones globales han correspondido al poder central y no a los de la entidad federativa. El problema aparece aún más grave cuando se atisba sobre las Constituciones de los estados particulares, tan incapaces para crear elementos originales, tan ingenuas para diseñar las estructuras de su sociedad y tan imprevisoras para conformar el proyecto político estatal que las fortalezca.

32. Debemos coincidir en que es apremiante replantear una adecuación de nuestro sistema federal, principalmente, en el punto de equilibrio de las relaciones entre los dos órdenes jurídicos que lo integran, de tal manera que pueda responder al desafío de la modernidad constitucional que hoy envuelve al país. De la solución que pueda dársele a este problema depende, en buena medida, que nuestro federalismo se transforme radicalmente y que pueda convertirse en el verdadero vehículo renovador que conduzca al país hacia la auténtica democracia.

México necesita abandonar de una vez por todas el criterio de un federalismo unitario, en el que las decisiones nacionales concentran todo su peso en uno de los polos, haciendo que el fiel de la balanza decisional esté inclinado siempre hacia un extremo, y cuyo desequilibrio se traducirá siempre en la desventaja del otro. Mientras el poder central tase a los otros niveles de gobierno con una medida inferior a la suya, no habrá posibilidad de que el sistema federal opere con justicia. Para ello, hay que partir de una nueva concepción con respecto a la distribución de competencias, en la que cada uno de los órdenes jurídicos integrantes realice adecuadamente sus funciones sin detrimento de ninguno de los dos, y considerando que no puede existir uno sin el otro, pero sin superposición entre ambos. Se requiere una cooperación sólida y permanente que fomente el equilibrio de sendos órdenes jurídicos en el ámbito del derecho

constitucional, sin olvidar que tanto el poder central como las entidades federativas constituyen piezas complementarias que están encauzadas a realizar aquellos fines comunes que no son otros que los del propio país y los de todos los mexicanos.

En efecto, tenemos que empezar a dar los pasos encaminados hacia un nuevo federalismo actuante y dinámico, cuya premisa fundamental sea la cooperación entre ambos órdenes jurídicos, pero sin competencia desleal, es decir, sin dualidades, que puedan dar paso al enfrentamiento inútil, sino que sus acciones puedan coincidir en intereses mutuos y comunes y dirigidos a mejorar el nivel de vida del país. Este nuevo concepto del federalismo sólo será posible cuando se comprenda que el muro de la ignorancia, de la prepotencia y de la estupidez política entre el poder central y las entidades federativas tendrá que ser derruido para que la separación deje paso a la cooperación.

33. Debemos situarnos en una nueva filosofía del federalismo por medio de la cual surjan nuevos mecanismos de colaboración, sobre todo en la línea horizontal de autoridad. Hace falta una mística renovada de nuestro sistema federal que se cimiente en acuerdos interestatales que coadyuven al desarrollo político, económico y social que beneficien tanto al centro como a las regiones, de tal modo que los mecanismos de solución se aproximen cada vez más a sus destinatarios.

Hay que replantear y modernizar las relaciones entre las entidades federacionadas y el gobierno federal, pero sobre la visualización de un federalismo redistributivo y de cooperación. Se tiene que desterrar, ya, la mentalidad absurda de supraposición del funcionario federal con respecto al local, en el entendido de que a ambos concierne la misma responsabilidad y el mismo deber: la de compartir la distinción y el honor de que la patria permita la oportunidad de servirle, y de que las decisiones de los dos jamás podrán tomarse al margen de ninguna ley.

Por eso es necesario que en el marco de un federalismo cooperativo, se conciba una relación de coordinación entre los funcionarios federales y estatales, pues hasta hoy éstos se han comportado como subordinados de aquéllos; esto hace que la cooperación resulte difícil porque muchas veces esta relación se trasforma en una relación de antagonismo, cuando ambos deberían ser aliados en la solución de los problemas.

Se debe tener presente que en un federalismo en donde las competencias estén distribuidas con equidad para ambos niveles de gobierno, las relaciones tienen que centrarse, fundamentalmente, en el apoyo cooperativo para el financiamiento de programas, administración y presentación de servicios públicos, porque es en estos renglones donde se puede establecer con mayor facilidad una auténtica coparticipación de esos niveles, lo que, en términos de distribución de poder y de competencias, significa una verdadera descentralización.

Lo anterior hará que los niveles de gobierno emprendan tareas conjuntas, debidamente coordinados, pero respetando cada uno sus competencias, ya que lo usual en la mayoría de las tareas que atañen a estos renglones, es que el poder central aporte porcentaje mayor de los recursos destinados a esos fines, lo que plantea o determina una relación de supra o subordinación entre los niveles de gobierno mencionados.

Pero es mi opinión que para que las tareas conjuntas se lleven a buen término, dentro de un federalismo cooperativo, se requiere establecer una reforma constitucional en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda conocer y tener capacidad de resolución acerca de la ejecución de los programas de desarrollo que sean acordados por los niveles de gobierno, pues es conveniente que se proteja el destino de los recursos, así como el total cumplimiento de esos programas por parte del Poder Judicial federal.

Si se trata de que México marche por el rumbo de un verdadero federalismo cooperativo, en el que la participación de las entidades federativas sea efectiva y real en las decisiones nacionales, bueno sería establecer el referéndum para que, mediante consenso, hicieran sentir su presencia en decisiones que atañen a toda la nación, como por ejemplo, con motivo de la actual crisis económica que ha golpeado a todos los mexicanos, y en donde el poder central (Ejecutivo y Legislativo) ha tomado medidas que involucran el futuro y el bienestar social de todos los compatriotas.

La equidad coparticipada que supone un federalismo de cuño cooperativo, incluye todo tipo de relaciones entre el poder central y las entidades federativas. Estas relaciones intergubernamentales lo mismo se refieren a la coordinación de programas de desarrollo social, a las actividades políticas o a la participación de los recursos económicos que deben tener sendos niveles de gobierno. Por ello, es pertinente que las entidades federativas tuviesen en su favor determinado recurso legal ante el Poder Judicial federal para que se obligara al poder central a entregar en tiempo las participaciones de los recursos económicos que a ellas corresponde, de acuerdo con las prioridades que se presentaran con motivo del ejercicio fiscal anual.

34. El futuro del federalismo en México debe afianzarse en una verdadera participación democrática de las entidades federativas en las decisiones nacionales, en donde éstas desempeñen papeles innovadores como unos verdaderos laboratorios de democracia participativa, con actitudes y prácticas imaginativas que las sitúen en un factor determinativo para el progreso del país. Las entidades federativas tienen que asumir ya un papel regulador del avance global y democrático en México, con el que puedan hacer frente a sus responsabilidades dentro del desarrollo contemporáneo que el país plantea, en cuanto a la modernización de su estructura y de sus fines. Tienen que hacer valer con más fuerza su poder de intermediación entre el poder federal y sus municipios, a efecto de incrementar



y fortalecer las diversas áreas de éstos, así como la coordinación y regulación de los programas intergubernamentales, en cuanto a que las entidades federativas pueden influir en la recepción y otorgamiento de los fondos federales. Hace falta que las entidades federadas se conviertan en guardianas de las acciones o medidas del poder central, cuando éstas se diseñen con la participación de las propias entidades y beneficien a todo el territorio nacional, pues el poder local constituye la clave de los asuntos que van a determinar el éxito y bienestar de todos los habitantes del país.

Las relaciones entre el poder central y las entidades federativas, en el seno de un federalismo cooperativo, tendrán que ser relaciones fuertes y sólidas, pero interdependientes, que estén basadas en una estrecha compartición de diversas tareas y objetivos comunes en donde medie la cooperación y la asistencia. Por eso las relaciones entre poderes no son más que relaciones entre funcionarios, que deben interactuar en forma dinámica y continua en la cooperación mutua de las funciones que requiere llevar a cabo el Estado. De ello se sigue que sea necesaria la vinculación constante entre los representantes del poder central y los representantes del poder local para llevar a un buen término la discusión sobre programas intergubernamentales, así como para la elaboración conjunta de acciones de efectos globalizadores, para lo cual es conveniente que se haga una revisión de la distribución de facultades que contiene la Constitución con respecto de ambos niveles de gobierno, en donde se vayan creando nuevas formas de coordinación y de cooperación entre el poder central y los poderes locales, pues la auténtica renovación de nuestro sistema federal deberá plantear una moderna distribución de facultades acompañada de una distribución real de autoridad, de responsabilidades y de recursos.

35. El titular del Poder Ejecutivo ha sido el eje alrededor del cual han girado casi todos los sistemas de gobierno, y de cuyo papel o actuación depende en mucho el éxito o fracaso tanto de la forma de gobierno como de la forma de Estado. A tal grado es esto cierto que, incluso, la propia personalidad del titular, a veces, ha jugado un papel determinante para la definición de un régimen según le haya impreso su carácter el presidente. Así ha sido en la mayoría de los países que han conformado las instituciones políticas de su régimen, y que han confiado a su gobierno el timón que debe dirigir la nave de la nación a buen éxito, sorteando los imprevistos problemas que depara el misterio que impone el mar de la sociedad entera. Es en ese órgano en el que recae siempre la esperanza que las sociedades tienen para que su país marche cada vez mejor; es en la actuación del titular del Poder Ejecutivo donde se ubica el termómetro que indica el progreso y el avance de los países, pero también con el que mide su estancamiento y su fracaso.

36. Dos hechos importantes reflejaron en ese entonces lo que sería en adelante la preponderancia del Poder Ejecutivo mexicano: a) la sustracción de fa-

cultades que otrora pertenecían al control de las entidades federativas en favor del dominio del poder central federal, sobre diversas materias como el comercio, minería, patentes y marcas, algunas instituciones bancarias, uso y aprovechamiento del agua, migración y salud; lo mismo sucedió con las alcabalas a los estados particulares, y b) el uso institucionalizado de prácticas políticas que iban en detrimento de la división de poderes, fundamentalmente aquellas que se utilizaban a través de delegaciones de facultades extraordinarias al Ejecutivo, para que éste legislara al margen de los casos previstos en el artículo 29 constitucional. Igual juicio puede emitirse por lo que se refiere a la indiscriminada práctica de la intervención del poder central de la Federación con la llamada desaparición de poderes, que el presidente utilizó a través del Senado para sacudirse a algunos gobernadores que no acataban las disposiciones del centro.

37. Teóricamente, la separación de funciones del ejercicio del poder tiene un alto significado en la estructuración y la distribución de competencias, pues marcha bajo el supuesto de que ninguna de las ramas del poder deben concentrarse en una sola persona o corporación. Pero en la práctica moderna dicha separación va más allá de la teoría, porque encierra el principio de la legalidad en el ejercicio mismo del poder, es decir, pretende que cada función se realice única y exclusivamente conforme a lo prescrito por la Constitución. Por eso es que la separación de funciones opera en sí misma como, una limitante para cada uno de los poderes, y aunque, como, ya se sabe, la mencionada separación surgió para moderar al Legislativo, es susceptible de aplicarla también para controlar adecuadamente la actuación del Ejecutivo.

Puede decirse que la misma intención que en un principio originó la creación de la separación de funciones para la contención del Legislativo resulta apremiante hoy en día hacerla efectiva con respecto al Ejecutivo, pues éste, con sus desmedidas facultades, ha terminado por rebasar y marginar al Legislativo. Así, en la mayoría de los países latinoamericanos de carácter presidencial, la separación de funciones en el ejercicio del poder no ha dejado de ser solamente un adorno constitucional, en donde la verdadera limitante a cada poder junto con el principio de legalidad no existen. Pero si por las herencias del caudillaje el Poder Ejecutivo fortaleció su papel en la vida política de esos países, la verdadera causa no está en esa preponderancia del Ejecutivo en sí misma, sino en el debilitamiento de los otros poderes, de tal manera que el predominio de aquél no es más que el efecto de la debilidad de éstos.

No pocos movimientos de independencia en los países latinoamericanos resultaron azarosos a su vida institucional, y el triunfo de esas luchas fue aprovechado por el "hombre fuerte" para encumbrarse en el poder y no abandonarlo por mucho tiempo, convirtiendo al órgano del Poder Ejecutivo en un presidencialismo, que muchas veces no fue más que el disfraz con que se ocultaron a las auténticas dictaduras.

38. En México, la separación de poderes corre la misma suerte que la mayoría de los países latinoamericanos, pues dentro de la estructura constitucional este principio ha quedado olvidado en cuanto a su práctica democrática, aunque en teoría se invoca a cada momento, pero en el ejercicio constitucional es siempre el Poder Ejecutivo el centro de mando que constantemente impulsa la dinámica de las decisiones nacionales. Esta condición de preponderancia del Poder Ejecutivo ha terminado por herir profundamente la estructura y el espíritu del Estado federal mexicano, porque contradice el principio y la vigencia del Estado de derecho, cuya esencia emana de manera directa del principio de legalidad.

Mientras no se quiera entender que la función de gobernar tiene que estar sujeta estrictamente a lo dispuesto por la Constitución; mientras no se interprete que la separación de funciones del poder, consagrada en la Constitución, debe operar como una auténtica limitación en el ejercicio del mismo, y mientras no se comprenda que para la Constitución cada rama del poder ostenta el mismo rango y la misma importancia, México continuará incluido en la lista de aquellos países que, por su incultura jurídica, han aplastado rotundamente la vigencia de sus más preclaros principios constitucionales, y donde la actuación de un solo poder ha dado paso a la negación del sistema federal, a la violación del Estado de derecho y a la proscripción del principio de legalidad.

39. Del mismo modo, resultaría impropio en cualquier estudioso del derecho constitucional, analizar la teoría de la separación de poderes de manera esquemática y rigurosa, porque para la práctica y la efectividad de la misma deben tomarse en cuenta siempre las características propias de cada país, pues el mérito del funcionamiento real de ella no consiste en indagar si debe operar conforme al modelo clásico, sino en saber si la concentración de atribuciones a un solo poder son o no necesarias en las condiciones que en un momento determinado imperen en el país, y si ese cúmulo de facultades van en contra del recto ejercicio constitucional del poder o si socavan la libertad política de los gobernados.

Con respecto al enunciado del primer supuesto, el principal problema con el que me enfrento consiste en la imposibilidad de precisar en forma coherente cuáles serían esas "condiciones" que en un momento determinado justificarían esa concentración de facultades en el presidente, porque si se entiende que esas "condiciones" se traducen como aquellas circunstancias graves que pueden surgir de pronto, y que pongan en peligro la estabilidad de la nación, la seguridad y la libertad de los individuos, yo podría afirmar que, en el caso de nuestro país, la Constitución tiene perfectamente prevista esta situación de acuerdo con lo que dispone en su artículo 49, en relación con el 29 y el segundo párrafo del 131. A mi juicio y desde el punto de vista constitucional este sería el único caso en el que dichas "condiciones" justificarían la concentración de facultades en una sola persona.

Pero sucede que el presidente mexicano ha concentrado siempre y por tradición demasadas facultades en comparación con los otros poderes, y no en todo momento ni en todo tiempo ha habido "condiciones" que pongan en peligro la paz social. Lo que pasa entonces es que la Constitución le ha otorgado demasiadas facultades, además de que su posición de jefe político de la nación y representante principal del Poder central del Estado federal, lo han dotado de numerosas facultades extracostitucionales. Ignoro si este fenómeno ha sido la causa de que anden afirmaciones por allí, en el sentido de que es preferible un presidente fuerte y no un presidente débil. Tampoco sé si ambos conceptos estén disociados con el principio de legalidad que está inmerso en la teoría de separación de funciones en el ejercicio del poder, o sea, lo que equivaldría a decir que es preferible que un presidente sea "fuerte", no importa que viole y se exceda en sus atribuciones, y no un "débil", que tenga que estar sujeto siempre a lo mandado por la Constitución y al principio de legalidad. En todo caso, y ante lo imposible que me resulta prescindir de la objetividad constitucional, creo que esta clase de afirmaciones no dejan de ser sólo términos subjetivos que encierran intenciones de atenuar (o tal vez de justificar) con complacencia, la actuación en la vida de México de nuestros presidentes, a sabiendas de que casi ninguno ha respetado la esencia del Estado federal ni los principios fundamen-

Mi criterio es que, en la medida en que el presidente mexicano posea la conciencia y la responsabilidad de que su función jamás deberá estar por encima de la ley, y que sus tareas gubernativa y administrativa deberán siempre sujetarse a lo prescrito por la Constitución, respetando a los demás poderes su presencia y su rango, sin sentir que es superior a ellos y citándose fielmente al principio de legalidad, para que se pueda hablar de un Estado de derecho en donde se respete y se valore la libertad política, entonces, sólo hasta entonces, yo podría afirmar que tendríamos un presidente fuerte, porque esa fortaleza proviene del respaldo que le dan la ley y el derecho. La verdadera fortaleza del que ejerce el poder es aquella que proviene del respeto al derecho. No hay que olvidar que el progreso de los pueblos y la grandeza de las naciones sólo son posibles cuando el ejercicio del poder se encuentra sometido al derecho.

Por eso se requiere (y este es el segundo supuesto) que la actuación del presidente de México esté siempre sujeta al derecho, y que sus actos no vayan en contra del recto ejercicio constitucional del poder; es decir, tal supuesto considera que el presidente debe apegar-se estrictamente a lo que le ordena la Constitución y no fuera de ella. Tan grave es para los principios de la separación de funciones del poder y de legalidad realizar actos anticonstitucionales que intentar de abreviar procedimientos o tomar medidas urgentes, como es costumbre en la actuación de nuestros presidentes; en todo caso, es preferible re-

formar la Constitución para adaptarla a la dinámica que exige la vida política moderna del país, pero no salirse de lo que ella dispone ni mucho menos ir en su contra.

Si observamos, la actuación de los presidentes del país en los últimos sexenios, vemos que con la concentración desmedida de facultades que ejercen, han ido reduciendo el ámbito de la libertad política de sus gobernados. En tanto más sea el número de atribuciones que acumule el ejercicio del poder, en este caso el del Ejecutivo, menor es el ámbito de libertad política de sus gobernados. Precisamente, el espíritu final (y no por ello menos importante) de la separación de funciones consiste en garantizar esa libertad de los particulares, porque en la medida en que crece el engrosamiento de atribuciones, en esa misma medida disminuye la posibilidad de realización individual, y esto no es más que la primera puerta que conduce irremisiblemente hacia la dictadura. Una separación de funciones en el ejercicio del poder no solamente implica un equilibrio funcional de las ramas de ese poder, sino que al hacerlo o lograrlo garantiza y permite automáticamente la realización de los proyectos individuales. A mayor concentración de funciones en el poder, menor libertad política del gobernado.

A mi modo de ver, varias son las causas que han propiciado la concentración de facultades en el Poder Ejecutivo presidencial, lo que ha ocasionado una laceración al principio de separación de poderes del sistema político mexicano:

- La presencia de un partido político oficial y hegemónico plegado a la voluntad del Ejecutivo;
- La docilidad del Congreso que sólo acata órdenes del Poder Ejecutivo, porque la mayoría de sus integrantes pertenecen al partido de Estado;
- El monopolio del ejercicio de iniciativa de leyes y decretos de que hace uso el presidente;
- La intervención que el titular del Poder Ejecutivo tiene en la conducción, decisión y nombramientos en la administración pública;
- La designación un tanto dirigida que el presidente ejerce para nombrar al personal del Poder Judicial federal, y
- La designación discrecional y subrepticia de los gobernadores de los estados.

40. Creo que éstas pueden ser las causas principales que originan la irracional concentración de funciones en el presidente; desde luego que pueden existir otras, pero a mi juicio éstas son las principales. Lo deseable sería hacer un replanteamiento a fondo para revisar detenidamente, y dentro del marco de la teoría de la separación de poderes, las facultades con que cuenta hoy el sistema presidencial y proponer, en todo caso, una nueva y racional organización de las funciones del Poder Ejecutivo, para que muchas de ellas pasaran a la esfera de

atribuciones de otros niveles gubernamentales y administrativos. Así, el presidente podría descargarse de pesadas y complejas tareas que sólo tienden a impedir una ágil y saludable función de gobernar y administrar.

41. Lo que sucede es que en la medida en que una sociedad avanza y se conscientiza es como empieza a ser más exigente con su sistema político, y si éste se encuentra rezagado en relación con ese avance social, entonces aparecen una serie de desajustes que terminan por desequilibrar la relación que debe haber entre gobernantes y gobernados. Creo que este es el proceso que está viviendo el país actualmente, por lo que el sistema político tendrá que hacer un esfuerzo adicional para incorporarse al desarrollo de la sociedad. Un sistema político tiene éxito no porque su diseño sea modelo para las estructuras constitucionales, ni siquiera por sus novedosos y sofisticados procedimientos de administración, sino cuando posee la capacidad para satisfacer las necesidades y los ideales de un pueblo.

No es tampoco el caso de asumir una actitud en el sentido de responsabilizar al sistema político de nuestros males, ya que los pueblos siempre pueden aspirar a los derechos que son capaces de defender. Es decir, no se trata de pensar que el modelo constitucional no ha dado los resultados que el país esperaba, puesto que ningún modelo es en sí mismo positivo o negativo en el sentido literal del término. Quienes gobiernan son humanos y muchas veces no poseen la preparación y la madurez para tan alta responsabilidad; por ello, se requiere la decidida participación de todos los gobernados para la toma de decisiones nacionales, sobre todo cuando esas decisiones afecten a todos los nacionales. Ésta y no otra es la única forma de que nuestro país pueda encaminarse por el rumbo de la democracia.

42. México es también dueño de una historia de incansables luchas por su emancipación y por la defensa de sus instituciones, que se reflejan en el vasto número de Constituciones que se promulgaron desde su independencia. En los tiempos recientes hace esfuerzos por encaminarse en forma decidida hacia la democracia, porque su futuro político parece estar dirigido a la búsqueda de un sistema de gobierno democrático. Existe ya una conciencia en los mexicanos sobre la superioridad teleológica de la democracia como una forma adecuada de vida, pues los cambios políticos han traído paralelamente cambios constitucionales, que parecen dar un nuevo aire al federalismo como forma de Estado, en donde sea garante el respeto al Estado de derecho y al principio de legalidad, y donde la separación de poderes pueda garantizar el autocontrol del poder. Creo que en el grado en que esto sea posible será como pueda hablarse de la existencia de un Ejecutivo, cuya actuación sea el resultado del proyecto de vida de sus gobernados.

Todo Estado tiene un fin, y ese fin no es otro que el de conseguir el bienestar común de sus gobernados, entendido éste como el proyecto de vida nacional,

desde luego dentro de un régimen democrático en que el origen de los que ejercen el poder tiene su fuente en la legitimidad. Por eso en los Estados dictatoriales no puede ser posible pensar en la congruencia entre el fin de los gobernados y el fin que persiguen los gobernantes, puesto que el origen de su poder no está basado en la legitimidad electiva de los ciudadanos por lo tanto el fin y los objetivos de aquéllos con éstos aparece disociado. México, a lo largo de su historia, ha corrido el riesgo de que sus regímenes presidenciales se acerquen con gran peligro a la premisa de esta hipótesis, porque se ha comprobado que el proyecto político del sistema no ha encajado con el proyecto de vida de los mexicanos, de lo contrario, obtendría la fuerza y el apoyo para su realización de los mismos mexicanos, fortaleciendo por añadidura al propio sistema político, pero como no ha sido de ese modo, la congruencia de fines se ha vuelto disfuncional, lo que tiende ahora a debilitar el sistema y en última instancia a su destrucción.

43. Ahora bien, la cultura de nuestro país reflejará siempre la clase de gobernantes que prevalezcan en el sistema político, y los resultados de la acción de los gobernantes sólo pueden ser producidos por la interacción de un proceso político y dinámico de legitimidad con la sociedad entera, y lo que ha sucedido con nosotros es que no se ha dado esa interacción continua y generalizada que fusione congruentemente a la sociedad con su sistema político. Es posible y deseable que tal proceso pueda en el futuro perfeccionarse, pero para ello, la sociedad mexicana deberá estar dispuesta a compartir muchos valores históricos y democráticos con su sistema de gobierno dentro de una misma cultura. Al compartir de este modo esa simbiosis de valores, compartirá, al mismo tiempo, sus perspectivas de legitimidad hacia la democracia.

44. Puede afirmarse que dos causas son fundamentales en el predominio del Poder Ejecutivo en nuestro país: por un lado, los factores histórico-políticos, a través de los cuales comienzan a incubarse las notas peculiares de ese predominio, y por otro, la nueva visión de los fines del Estado, es decir, el ensanchamiento de esos fines, para los que se requiere de un órgano dotado de amplias atribuciones y capaz de movilizar un considerable aparato administrativo hacia la consecución de esos fines.

El proceso emancipador altera los valores tradicionales en tanto el nuevo orden trata de estabilizarse. Los primeros gobiernos son presa del caudillismo y de la autocracia, pero antes de ello, el Estado mexicano debe enfrentarse a conflictos internos y a amenazas externas, mientras trata de administrar un gobierno que no consigue estar sosegado en la lucha por el poder. Poco a poco, y a través de un prolongado proceso, el Estado mexicano emerge y se consolida reafirmado como expresión de una incipiente sociedad en vías de organizarse. Pero, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, cuando instituye su orden constitucional importa los modelos europeo y norteamericano pensando

que será lo mejor a sus soluciones políticas. De ese modelo tratan de acomodar textos constitucionales a nuestra realidad, y la única explicación de esa adopción es que se piensa en ella más como una fórmula mágica que como un método original, diseñado para las soluciones de nuestros problemas y conforme a nuestra realidad. No obedece a un modelo que contenga una expresión real de la solución de nuestros conflictos que tiendan a un desarrollo nacional. Tampoco es el resultado de ciertas fuerzas o transformaciones culturales o de otra índole que ahora el sistema político-constitucional trate de encauzar. Pero el modelo no tiene éxito en fincar sus raíces en la conciencia de la sociedad, porque en ese momento el pueblo está sometido a condiciones de expoliación y marginalidad; es por eso que al implantar un sistema constitucional de modo arbitrario, se termina por forzar las estructuras tradicionales que terminan, a veces, por rechazarlo o bien deformarlo

45. Una epidemia constitucional surge en el momento en que el Estado mexicano adquiere su institucionalización, pues empieza la fiebre de elaborar Constituciones lo mismo de enmendar algunas o abrogar otras. Síntoma de que casi ninguna de ellas constituye el reflejo de nuestra realidad. Dentro de esa euforia constitucional, en la mayoría de las Constituciones, se instituyen regímenes democráticos y representativos soportados por una separación de funciones en el ejercicio del poder, principio o teoría que ha resultado letra muerta por la tendencia marcada siempre a favorecer el predominio del Poder Ejecutivo, oponiéndose con ello al espíritu del Estado federal que se supone debe regir plenamente en México. A esto hay que agregar que, con la existencia de un partido de Estado que ha conferido numerosas facultades extraconstitucionales al titular del Poder Ejecutivo, es por lo que el federalismo mexicano se ha transformado en un federalismo unitarizado o centralizado que ha terminado por quebrantar el principio de la separación de poderes, pues el Congreso, aun cuando muchos de sus integrantes ya representan a la oposición (sobre todo en la Cámara baja), siempre ha estado subordinado al Ejecutivo, y aunque constitucionalmente es el primer poder en orden legal, tiende a funcionar casi siempre como el órgano colegiado al servicio del Ejecutivo. No se diga de nuestro Poder Judicial con su actitud complaciente y siempre inclinándose a los mandatos del Ejecutivo y del Legislativo, resistiéndose siempre a invalidar los actos anticonstitucionales de aquéllos o, a veces, declarándose incompetente en materia política, cuando no a apoyar las facultades extensivas del Ejecutivo por encima de las libertades políticas. En una palabra: dispuesto siempre a servir de instrumento legitimador del autoritarismo y del gobierno de facto.

El predominio del Ejecutivo hace que sea el propio titular de ese poder el que mueve todo el aparato estatal, y que la fuerza de su presencia se ramifique por cada rincón de la maquinaria del Estado; es el jefe supremo de la Revolución que como un mito justifica la vida nacional del país; es el jefe del partido



único, en donde confluyen la protección de los altos intereses de quienes participan en el poder, pero en el que se limita la participación popular en las decisiones nacionales; controla toda la administración pública federal; somete al Congreso; socava al poder Judicial; sujeta a los gobernadores y decide vergonzosamente la designación de su sucesor en el puesto supremo del Ejecutivo.

46. Un rasgo más que complementa el predominio del Poder Ejecutivo en México es sin duda el hecho de que la vida nacional aparece manejada exclusivamente por el presidente, pues se tiene la impresión de que sin el impulso de éste aquella permanece estática. En este sentido es determinante el apoyo que le presta el partido de Estado, por medio del cual se decide la totalidad de quienes desean ocupar puestos de elección popular en el país, además de que hace las veces de instrumento de control de diversos factores de poder, como pueden ser los sectores campesino, obrero, burocrático, etcétera cuyos sindicatos aparecen "oficializados" y subordinados al partido dominante. Lo anterior ha conducido a nuestro país hacia un sistema de poder de un solo hombre, rivalizando así con los regímenes dictatoriales, en los que no hay cabida para la teoría de la separación de funciones, tan indispensable para equilibrar racionalmente el abuso del poder que tiende a hacer de quien lo ejerce un verdadero déspota.

47. Sin embargo, hay que considerar ciertos hechos que pueden ser muy significativos para el futuro inmediato del régimen federal mexicano:

1). En momentos recientes el Ejecutivo ha sentido por primera vez la crítica de la sociedad como en ningún otro momento en la historia del país. Por ejemplo, las elecciones presidenciales de 1988-1994 fueron altamente cuestionadas por la opinión pública, inclusive se habló insistentemente de un gigantesco fraude electoral, amén de que al titular del Poder Ejecutivo se le consideró siempre, durante ese periodo como un presidente de facto. Lo mismo ha sucedido con las elecciones presidenciales para el periodo de 1994-2000.

2). El Poder Legislativo federal ya no se integra sólo con miembros del partido dominante (sobre todo la Cámara baja), pues una gran cantidad de curules se encuentran ahora en poder de los miembros de los partidos de oposición, lo que ha valido que algunos proyectos de ley enviados por el Ejecutivo se hayan criticado y por consiguiente modificado. Este hecho es altamente significativo porque podrían ser las primeras bases para el porvenir de la llegada de una auténtica separación de poderes.

3). El partido predominante ya no las tiene todas consigo, pues se ha enfrentado a impactantes derrotas de sus miembros contendientes, y esto ha sucedido a nivel de presidentes municipales, diputados (locales y federales), senadores y gobernadores, lo que indica que el partido dominante está atravesando por una crisis tanto interna como externa que amenaza con su destrucción.

4). Como consecuencia de esto último, y por el desprestigio del partido predominante, el Ejecutivo ha visto limitada su otrora facultad tradicional de de-

signar a los gobernadores de las entidades federativas, lo que podría significar en el futuro de México una posible apertura para la elección democrática de los ejecutivos estatales, a base de seleccionar candidatos verdaderamente arraigados y comprometidos con los intereses de los electores estatales.

48. Pero aun con lo que se acaba de mencionar, es conveniente que en el futuro de México el presidencialismo esté mejor controlado, de tal modo que pueda hablarse de la existencia de un respeto a la legalidad y a la separación de poderes, tan vital en el ejercicio de las funciones que conllevan el propio poder, y para ello, esos controles tendrán que centrarse, fundamentalmente, en dos direcciones: 1. Controles internos (dentro de la estructura del Ejecutivo), y 2. Controles externos (fuera de la estructura del Ejecutivo). (Respecto a dichos controles, véase lo desarrollado en las páginas 170-175.)

49. México ha sido un país de fuerte y pronunciada filiación federalista. El sistema echa la semilla desde la carta de 1824, en que se instala formalmente el Estado federal. Desde entonces, la idea federal ha protagonizado un papel relevante en el desarrollo del sistema político de nuestro país, y aunque esta idea encierra una acción decidida de descentralización, la realidad ha demostrado que el Poder Ejecutivo avanzó considerablemente sobre el poder de las entidades locales, habiéndose producido una centralización excesiva en detrimento de la propia acción estadual.

Por ello, resulta apremiante el replanteamiento de nuevas relaciones entre la Federación, concretamente entre el Poder Ejecutivo y las entidades federativas. Pese a los esfuerzos que ya se anotaron que se hicieron para lograr la descentralización, hace falta continuar avanzando en este proceso hasta conseguir un nuevo federalismo, en el que los poderes centrales se desprendan de facultades y atribuciones, que beneficien y que brinden la posibilidad de una mayor participación de las entidades federativas, en el proceso de problemas que atañen a la nación y en el consenso para la conformación de la voluntad nacional en las decisiones fundamentales.

50. Ya es inaplazable diseñar una estrategia de acciones reales y efectivas, tendientes al desarrollo y fortalecimiento de las entidades federadas. La estrategia debe contar con programas y recursos de todas las dependencias federales, basada en una coordinación de esfuerzos de los dos niveles de gobierno. Pero además se requiere implantar un sistema integrador y global para que estas acciones no fracasen en su aplicación, y ese sistema podría ser un sistema de desarrollo y fortalecimiento estadual.

El sistema de estatalidad está anclado firmemente en el régimen federal mexicano, y si no se atiende a su desenvolvimiento democrático, el nuevo federalismo de nuestro país resultaría un federalismo inacabado, en donde la entidad estadual tendría un espacio muy reducido para su óptimo desarrollo, como ha sucedido hasta hoy con todas las entidades federativas.

Un federalismo pragmático y dinámico debe sentar sus bases, antes que en cualquier otro nivel de gobierno, en el estadual, pues al fortalecer el ámbito local está fortaleciendo toda la estructura que lo conforma. Y es que el desarrollo regional es un proceso sociopolítico, por el que se alcanza la verdadera redistribución de las funciones del poder central federal.

México aspira, finalmente, a una reforma a fondo del Estado, cuya efectividad habrá de radicar sólo si existe una separación real de funciones y una emancipación entre el Poder Ejecutivo y el partido de Estado, para que de ese modo pueda ponerse fin al autoritarismo presidencial que hasta hoy no ha tenido contrapeso. Es por ello que el Ejecutivo deberá sujetar su función exclusivamente a lo que le marca la Constitución, es decir, ceñirse a sus facultades constitucionales solamente, y abandonar totalmente atribuciones extraconstitucionales, que no han servido para otra cosa más que para detener la democracia en el país.

Hay que llevar a cabo reformas que sean garantes de una auténtica y real separación de poderes, para que éstos actúen con independencia uno con respecto del otro, pero que también lo hagan coordinados entre sí.

Una reforma radical del Estado plantea cuestiones de diversa índole, en donde se incluyen reglamentaciones del derecho de información, así como el establecimiento en la Constitución del referéndum y el plebiscito como instrumentos de consulta a la nación. Junto a esto, no sería mal vista una democratización de los órganos electorales al dotarlos de autonomía e independencia, pero que permitan que los ciudadanos tengan opción de involucrarse con ellos. La integración de los ciudadanos a los órganos electorales podría darse a base de consultorías o asesorías.

Otro aspecto medular de una reforma para el Estado precisaría de una delimitación cuidadosa en los objetivos que se tendrían que fijar, a fin de reforzar los niveles de competitividad con el apoyo de un sistema de partidos políticos. Este pluripartidismo, al menos, es ya un buen comienzo para emprender la marcha por el camino que habrá de conducirnos hacia un verdadero Estado federal democrático que ya reclama el futuro de México.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTI ROVIRA, Enoch, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- , *Alemania. Constitución y ordenamiento jurídico*, trad. y edit. por el Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal Alemán, Bonn, 1991.
- ARISTÓTELES, *La Política*, trad. Patricio de Azcárate, 9a. ed., Madrid, Espasa Calpe, 1962.
- ARNESON, Ben Albert, *Elements of Constitutional Law*, Nueva York y Londres, Harper Brothers Publishers, 1928.
- BARCELÓ, Mercé, *Derechos y deberes constitucionales en el Estado autonómico*, Madrid, Civitas, 1991.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Introducción al federalismo*, México, UNAM, 1978.
- BARRENA GARCÍA, S. J. Alberto, *El federalismo en Suiza*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1970, vol. 1.
- BARTHÉLEMY, Joseph y DUEZ, Paul, *Traité de droit constitutionnel*, nueva edición, París, Librairie Dalloz, 1933.
- BIDART CAMPOS, Germán J., *Teoría general de los derechos humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1989.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, trad. Héctor Fix-Zamudio, México, FCE, 1975.
- , *Derecho constitucional*, trad. Pablo Lucas Verdú, Madrid, Tecnos, 1965.
- BLUNTSCHLI, J. G., *Derecho público universal*, vers. cast. A. García Moreno y J. Ortega García, Madrid, F. Góngora y Compañía, 1880, t. 1.
- BULTRICH, Rodolfo, *Principios generales de derecho administrativo*, Buenos Aires, Editorial Guillermo Kraft, 1942.
- BOBBIO, Norberto y BOVERO, Michelangelo, *Origen y fundamentos del poder político*, trad. José Fernández Santillán, México, Grijalbo, 1991.
- , *Estado, gobierno, sociedad. Contribución a una teoría general de la política*, trad. Luisa Sánchez García, Barcelona, Plaza & Janes Editores, 1987.

- , *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, trad. José F. Fernández Santillán, México, FCE, 1987.
- BROWNSTEIN, Alan, “Pensamientos sobre el papel del federalismo en el derecho constitucional de los Estados Unidos”, *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, México, UNAM, 1990, t. I.
- BURDEAU, Georges, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 6a. ed., París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1974.
- , *Tratado de ciencia política*, trad. Enrique Serna Elizondo, México, UNAM, ENEP Acatlán, 1985, t. II, vol. II.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “Conferencia sobre el federalismo mexicano”, *Las experiencias del proceso político-constitucional en México y España*, México, UNAM, 1979.
- , *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973.
- , “La evolución de la idea federalista”, en Córdoba Cervantes, Luis Antonio (ed.), *La evolución del derecho constitucional en el estado de Veracruz-Llave*, México, 1968.
- CALMON, Pedro, *Curso de direito constitucional Brasileiro*, 2a. ed., Río de Janeiro, Libreria, Freitas Bastas, 1951.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978.
- y MADRAZO, Jorge, “El sistema constitucional mexicano”, *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Editorial Dykinson, 1992.
- CARRÉ DE MALBERG, Roger, *Teoría general del Estado*, trad. José Lión Depetre, México, FCE, 1948.
- CERVANTES, Javier de, *La tradición jurídica de Occidente*, México, UNAM, 1978.
- CICERÓN, Marco Tulio, *De la República*, trad. Julio Pimentel Álvarez, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1984.
- COLECCIÓN CHINA, *Política*, Beijing, China, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1985.
- CORWIN, Eduard and PELTASON, J. W., *Understanding the Constitution*, 4a. ed., San Francisco, Holt, Pinechart and Winston, 1967.
- CUMBERLAND, Charles C., *La Revolución mexicana. Los años constitucionalistas*, trad. Héctor Aguilar Camín, México, FCE, 1975.
- CHAMBRUN, M. Adolphe de, *Le Pouvoir Exécutif aux États-Unis. Étude de droit constitutionnel*, 2a. ed., París, Librairie Thorin et Fils, 1896.

- DEUTSCH, Karl W., *Política y gobierno*, trad. E. L. Suárez, México, FCE, 1976.
- DÍAZ CARDONA, Francia Elena, *Fuerzas armadas, militarismo y Constitución nacional en América Latina*, México, UNAM, 1988.
- DICEY, A. V., *Introduction a l'étude du droit constitutionnel*, trad. fran. André Batut y Gaston Jèze, París, V. Giard & E. Brière, 1902.
- DUGUIT, Léon, *Les transformations du droit public*, París, Librairie Armand Colin, 1913.
- , *Traité de droit constitutionnel*, 2a. ed., París, Ancienne Librairie Fontemoing, 1921, t. I, t. II, *idem*, 1923.
- DUVERGER, Maurice, *Los regímenes políticos*, vers. esp. Zoe de Godoy, Barcelona, Salvat Editores, 1988 (colección Surco).
- ENCICLOPEDIA DE MÉXICO, 3a. ed., México, Edit. Enciclopedia de México, 1977, t. 3.
- ESMEIN, A., *Elements de droit constitutionnel français et comparé*, 7a. ed., París, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1921.
- ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, *Prolegómenos a la historia constitucional de México*, México, UNAM, 1980.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, México, Instituto de Administración Pública, 1988.
- FERRANDO BADIA, Juan, *Formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1964.
- , *Estudios de ciencia política y de teoría constitucional*, 3a. ed., Madrid, Tecnos, 1988.
- , *El Estado unitario, el federal y el estado regional*, Madrid, Tecnos, 1978.
- FISCHBACH, Oskar Georg, *Teoría general del Estado*, trad. Rafael Luengo Tapia, 3a. ed., México, Editora Nacional, 1968.
- FISKE, John, *Curso de derecho constitucional. El gobierno civil de los Estados Unidos considerado con relación a sus orígenes*, vers. cast. Manuel Cervantes Rendón, México, Herrero, 1906.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, t. II.
- , "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917", *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, núms. 58-59, enero-agosto de 1967.

- FORSEY, Eugene A., *The Political System in Canadá*, ed. rev., Ottawa, External Affairs and International Trade Canadá, 1989.
- FRIEDRICH, Carl J., *Gobierno constitucional y democracia*, trad. Agustín Gil Lasierra, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975.
- GARCIA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1984.
- , *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1977.
- GAXIOLA, Jorge F., *La crisis del pensamiento político y otros ensayos*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1956.
- GETTEL, Raymond G., *Political Science*, San Francisco, Ginn and Company, 1933.
- GETTEL, Raymond G., *Historia de las ideas políticas*, trad. Teodoro González García, 2a. ed., México, Editora Nacional, 1976, t. II.
- GOICOECHEA, Antonio, *La crisis del constitucionalismo moderno*, Madrid, Editorial Voluntad, 1925.
- GONZÁLEZ CASANOVA, José Antonio, *Federalismo y autonomía. Cataluña y el Estado español 1868-1938*, trad. cast. Mercedes Fernández, Barcelona, Editorial Crítica, 1979.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *El presidencialismo*, México, UNAM, 1986.
- GUTIÉRREZ S., Sergio Elías y RIVES S., Roberto, *La Constitución mexicana en el siglo XX*, México, Las Líneas del Mar, 1994.
- HAMILTON, Madison y Jay, *El federalista*, vers. esp., Gustavo R. Velasco, 2a. ed., México, FCE, 1957.
- HANKE, Lewis, *América Latina (continente en fermentación)*, trad. Armando Lázaro Ros, México, Aguilar, 1961.
- HAURIU, Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, 2a. ed., París, Librairie du Recueil Sirey, 1929.
- , *Principios de derecho público y constitucional*, trad. Carlos Ruiz del Castillo, 2a. ed., Madrid, Instituto Editorial Reus, 1927.
- HECHOS DE ISRAEL, *El Estado*, trad. y edit. por el Centro de Información de Israel, Jerusalén, 1991.
- HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios constitucionales*, México, Editorial "Polis", 1940.
- HESSE, Konrad, *Escritos de derecho constitucional*, trad. Pedro Cruz Villalón, 2a. ed., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

- INSTITUT BELGE D' INFORMATION ET DE DOCUMENTATION, "Les structures politiques de la Belgique", *Recard Sur la Belgique*, INBEL, Bruselas, 1992.
- JEFFERSON, Thomas, *Autobiografía y otros escritos*, trad. Antonio Escohotado y Manuel Sáenz de Heredia, Madrid, Tecnos, 1987.
- JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, trad. Fernando de los Ríos, Buenos Aires, Editorial Albatros, 1970.
- , *La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, trad. Adolfo Posada, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1908.
- JIMÉNEZ DE AZÚA, Luis, *La Constitución de la democracia española y el problema regional*, Buenos Aires, Editorial Lozada, 1946.
- JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel, *Los regimenes políticos contemporáneos*, 5a. ed., Madrid, Tecnos, 1974.
- KAPLAN, Marcos, *Formación del Estado nacional en América Latina*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1983.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. Eduardo García Máynez, México, Imprenta Universitaria, 1949.
- , *Teoría general del Estado*, trad. Luis Legaz Lacambra, Barcelona, Labor, 1934.
- LAMBERT, Jacques, *América Latina*, trad. Pablo Bordonaba, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1970.
- LAPRADELLE, A. de, *Cours de droit constitutionnel*, París, A. Pedone, 1912.
- LASALLE, Fernando, *¿Qué es una Constitución?*, trad. Wenceslao Roces, Buenos Aires, Ediciones Siglo Veinte, 1964.
- LAUBADÉRE, André de, *Manual de derecho administrativo*, trad. Jesús Villamizar Herrera, Bogotá, Editorial Temis, 1984.
- LAUVAUX, Philippe, *Les grandes démocraties contemporaines*, París, Presses Universitaires de France, 1990.
- LINCOLN, Abraham, *Guerra civil y democracia. Discursos y mensajes 1861-1865*, trad. Percy Lemos, Buenos Aires, Ediciones Tres Américas, 1966.
- LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. José Carner, 2a. ed., México, FCE, 1941.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. Alfredo Gallego Anabitarte, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1976.
- LÓPEZ ARANGUREN, Eduardo, *El federalismo americano: las relaciones entre poderes en los Estados Unidos*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1987.



- LOZANO, Mario G., *Los grandes sistemas jurídicos*, vers. cast. Alfonso Ruiz Miguel, Madrid, Editorial Debate, 1982.
- LUCAS VERDU, Pablo, *Principios de ciencia política*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 1979, t. II.
- , *Curso de derecho político*, 3a. ed., Madrid, Tecnos, 1986, vol. II.
- MAC GREGOR BURNS, James, *Gobierno presidencial*, vers. esp. Rafael Quijano, México, Limusa Wiley, 1967.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, *Elementos de derecho constitucional*, México, UNAM, 1977.
- MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*, Buenos Aires, Espasa-Calpe, 1939.
- MARTÍ, Óscar R., “Fuentes de la Constitución de los Estados Unidos”, *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1990, t. I.
- MAYORGA, René Antonio *et al.*, *Democracia y gobernabilidad en América Latina*, Bolivia, Editorial Nueva Sociedad, 1992.
- MELGAREJO, Randolf L. y FERNÁNDEZ ROJAS, J., “El Congreso Constituyente de 1916 y 1917. Reseña histórica”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ed. oficial, México, Imprenta de la Secretaría de Gobernación, 1917.
- MELGAREJO VIVANCO, José Luis, *Breve historia de Veracruz*, Veracruz, Ver., Biblioteca de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Veracruzana, 1960.
- MÉXICO. CONGRESO DE LA UNIÓN-CÁMARA DE DIPUTADOS-L. LEGISLATURA, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 2a. ed., México, Manuel Porrúa, 1978, t. VIII.
- MIRKINE-GUETZEVITCH, B., *Las nuevas Constituciones del mundo*, trad., Madrid, Editorial España, 1931.
- MONTESQUIEU, “Lo spirito delle legi”, *Le leggi della política*, trad. Alberto Postigliola, Roma, Editori Riuniti, 1979, libro 11o., caps. 4 y 6.
- , *Del espíritu de las leyes*, trad. Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, Madrid, Tecnos, 1985.
- MOREAU, Félix, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, 8a. ed., Paris, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1917.
- MOUSKHELI, M., *Teoría jurídica del Estado federal*, trad. Armando Lázaro y Ros, México, Editora Nacional, 1981.

- NIZARD, Henry, *Elements de droit public. Principes du droit public, droit constitutionnel, droit administratif*, 3a. ed., Paris, Librairie Arthur Rousseau, 1922.
- NOHLEN, Dieter *et al.*, *Descentralización política y consolidación democrática*, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, 1991.
- NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *Los derechos sociales, creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1988.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *La Revolución mexicana. Sus causas políticas*, México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1970.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *El sistema presidencial mexicano. (Algunas Reflexiones)*, México, UNAM, 1988.
- PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de derecho político*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 1984.
- PIZA ROCARFORT, Rodolfo, "Influencia de la Constitución de los Estados Unidos en las Constituciones de Europa y de América Latina", *La Constitución Norteamericana y su influencia en Latinoamérica*, Costa Rica, Capel, 1987.
- PLATÓN, *Las Leyes*, trads. José Manuel P. y Manuel Fernández Galiana, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1960
- PROSPERETTI, Ubaldo, *L'ordinamento dello Stato italiano*, 6a. ed., Florencia, Felice Le Monnier, 1966.
- PROUDHON, Joseph, *El principio federativo*, trad. Juan Gómez Casas, Madrid, Editora Nacional, 1977.
- QUINTERO, César, "El principio de la separación de los poderes y su valor actual en Iberoamérica", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, t. II.
- QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Derecho constitucional latinoamericano*, México, UNAM, 1991.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 6a. ed., México, Porrúa, 1982.
- RABASA, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, México, UNAM 1990.
- , *El pensamiento político del Constituyente de 1824*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1986.
- RAMOS, Samuel, *El perfil del hombre y la cultura en México*, Espasa-Calpe, 1994.

- REYES HEROLES, Jesús, *Tendencias actuales del Estado*, Buenos Aires, Depalma, 1945.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, trad. Miguel Angel Gallo, México, Ediciones Quinto Sol, 1987.
- SANCHEZ VIAMONTE, Carlos, *Bases esenciales del constitucionalismo latinoamericano*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot Editores, 1959.
- SAYEG HELÚ, Jorge, *Introducción a la historia constitucional de México*, UNAM, 1978.
- , *El constitucionalismo social mexicano*, México, Cultura y Ciencia Política, 1972, t. I.
- SCELLE, Georges, *Cours de droit international public*, Paris, Éditions Domat Montchrestien, 1948.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, vers. esp. de Francisco Ayala, Madrid, Alianza Editorial, 1982.
- , *La defensa de la Constitución*, trad. Manuel Sánchez Sarto, Madrid, Tecnos, 1983.
- SCHNEIDER, Hans Peter, *Democracia y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- SERNA ELIZONDO, Enrique, "Mitos y realidades de la separación de poderes en México", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, t. II.
- SCHWARTZ, Bernard, *Los poderes del gobierno. Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos*, trad. José Juan de Olloqui Labastida, México, UNAM, 1966, vols. I y II.
- SIGG, Oswald, *Les institutions politiques en Suisse*, trad. Jean-Claude Paillard, Berna, Zurich, Fragniere, 1983.
- SMEND, Rudolf, *Constitución y Derecho Constitucional*, trad. José Ma. Beneyto Pérez, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- STEIN, Ekkehart, *Derecho político*, trad. Fernando Sainz Moreno, Madrid, Aguilar, 1973.
- STEIN, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, trads. Javier Pérez Royo y Pedro Cruz Villalón, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987.
- STORY, Joseph, *Comentario abreviado de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América*, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Cía., 1879.

- TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1970.
- THOMAS MAURICE, W., *Derecho e instituciones de la Gran Bretaña*, vers. cast. Miguel G. Santesmasses, México, Ediciones Minerva, 1945.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, trad. Luis R. Cuéllar, México, FCE, 1973.
- TOUCHARD, Jean, *Historia de las ideas políticas*, trad. J. Pradera, 5a. ed., Madrid, Tecnos, 1989.
- TUNC, André y Suzanne, *El derecho de los Estados Unidos de América*, trad. Javier Elola, México, Imprenta Universitaria, 1957.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, México, Porrúa, UNAM, 1995.
- , *El federalismo mexicano: génesis y transformaciones*, México, apuntes mimeográficos, 1994.
- , *Manual de derecho constitucional general y comparado*, Xalapa-Ver., Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, 1976.
- , *El Poder Ejecutivo latinoamericano*, México, UNAM, 1979.
- VÉSCOVI, Enrique, "El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina", *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977.
- VECCHIO, Giorgio del, *Teoría del Estado*, trad. Eustaquio Galán y Gutiérrez, Barcelona, Bosch, 1956.
- VERGOTINI, Guisepppe de, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 1981.
- WILSON, Woodrow, *El gobierno constitucional en los Estados Unidos*, trad. Federico González Garza, 3a. ed. inglesa, México, Editorial Cultura, 1922.

# ÍNDICE

Prólogo.....	7
Consideraciones previas .....	9

## CAPÍTULO I EL ANTECEDENTE ANGLOAMERICANO DEL ESTADO FEDERAL

1. Situación de las Colonias.....	15
2. Los congresos continentales y las declaraciones .....	16
3. La Confederación .....	19
4. La Constitución de 1787 .....	24

## CAPÍTULO II EL ESTADO FEDERAL

1. Conceptos. Estructura. Aspecto competencial.....	31
2. La forma de gobierno republicano .....	47
3. La separación de poderes.....	51
4. El sistema presidencial.....	63
5. Las entidades federativas. Su autonomía	73
6. La participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad nacional .....	83

## CAPÍTULO III EL ESTADO FEDERAL MEXICANO

1. Gestación del Estado federal en nuestro territorio.....	89
2. Consagración del federalismo en México.....	95

3. Federalismo y Constitución .....	101
4. Principios de índole federal en la Constitución .....	110
5. Presente y futuro del federalismo mexicano.....	118

#### CAPÍTULO IV

#### LA FORMA DE GOBIERNO MEXICANA (SISTEMA PRESIDENCIAL)

1. El Poder Ejecutivo. Configuración .....	129
2. La separación de poderes.....	146
3. El presidencialismo y el proyecto nacional .....	158
4. Presente y futuro del presidencialismo mexicano .....	161
Conclusiones .....	177
Bibliografía .....	201

*La forma federal de Estado*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 7 de junio de 1996 en Programas Educativos, S. A. de C. V., calzada Chabacano, núm. 65, local A, col. Asturias. En esta edición se empleó papel bond 70 x 95 de 50 K. para las páginas interiores y cartulina couché de 162 K. para los forros; consta de 1,000 ejemplares.