

## CAPÍTULO 14

### INTRODUCCIÓN

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

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

De la misma manera, el federalismo fue la institución que determinó las características del sistema presidencial a partir de la Constitución de 1824. Si no hubiéramos adoptado el federalismo no se hubiera aceptado la idea de un Poder Ejecutivo unitario con poder y energía, sino que las múltiples propuestas de un Ejecutivo colegiado, al estilo de la Constitución francesa de 1795, hubieran triunfado en México y así alejarnos de la concentración de poder. De allí que el federalismo se planteó como una buena opción para complementar el principio de división de poderes.

El sistema federal propició, al igual que en los Estados Unidos, banderas ideológicas para la formación de los partidos políticos mexicanos. Aunque en los Estados Unidos los antifederalistas criticaron ferozmente el sistema fraguado en su Constitución, su propuesta consistió en defender los denominados "derechos de los Estados". Que pretendían más una confederación, que un gobierno federal que interviniera en sus asuntos interiores: en el caso de México, los grupos políticos proclives a la monarquía no fueron eliminados del todo hasta avanzado el siglo XIX y, además, hubo diversidad de fracciones que sustentaban con mayor o menor intensidad la necesidad de un sistema republicano centralista. Los partidos políticos se alinearon a este espectro de formas de gobierno, y sus militantes formaron parte de los gobiernos de coalición. Entre los primeros secretarios de Estado se contaban a personajes como el federalista Miguel Ramos Arizpe, así como el brillante centralista Lucas Alamán, tal como se había dado con el ecléctico gabinete de Jorge Washington con Alexander Hamilton por un lado y Thomas Jefferson por otro.

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

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

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

Resulta interesante relacionar la fracción I del artículo 121 de la Constitución mexicana con el precepto marcado con el numeral 133, que equivale a la célebre cláusula de supremacía del artículo VI de la Constitución norteamericana. La fracción mencionada establece que "las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él", lo cual determina el ámbito espacial de validez de las leyes de los estados, mismo objetivo que se persigue por el artículo 133 al referirse, en términos enigmáticos para el lector en español, de que la Constitución, las leyes del Congreso Federal y los tratados internacionales serán "ley suprema de la nación", lo cual significa no la superioridad del ámbito federal sobre el local, sino más bien, el ámbito espacial y de aplicación de las normas federales que se extiende a todo el territorio estrictamente federal, como es el del Distrito Federal, el territorio insular y las zonas federales que se encuentran en las costas y fronteras terrestres.

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

Ya desde el discurso de fray Servando Teresa de Mier, pronunciado el 11 de diciembre de 1823 ante el Congreso Constituyente, manifestó que la adopción del sistema federal podría provocar que demagogos en los estados subvirtieran y desobedecieran las leyes del gobierno federal. Tan pronto como

1824 se presentó la ocasión para que la legislatura de Yucatán se atreviera a desobedecer la ley federal que prohibía el comercio con la Cuba española. En el fondo estaban confrontados los intereses políticos de la Federación de aislar el reduto español en América que era Cuba con los intereses comerciales del estado de Yucatán con la isla y el emporio mercantil más cercano a su territorio.

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

A partir de entonces, la Suprema Corte es la encargada de resolver los conflictos sobre competencia constitucional entre Federación y estados.

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

En dicho artículo, México siguió desde 1857 la distribución norteamericana de atribuciones, la cual implicó el espíritu que le infundieron los padres fundadores, de que el gobierno federal tendría pocas y explícitas atribuciones, mientras que la mayoría e indefinida cantidad de facultades correspondería a los estados.

Tanto la enmienda X como su correspondiente artículo 124 de la Constitución mexicana conducen a una distribución competencial tajante y definida, tal como lo explicara Manuel Crescencio Rejón desde 1846: "Los poderes no delegados a las autoridades de la Unión ni negados a los Estados por el Código Fundamental de la República, se entienden reservados a los Estados Respectivos".<sup>1</sup> La disyuntiva es clara, pues si la Constitución expresa la atribución como exclusiva del gobierno federal, desaparecen los estados y viceversa.

Esta disposición constitucional llevó a México a ir federalizando paulatinamente las materias más importantes que originalmente no aparecían en el

<sup>1</sup> "Programa de la mayoría de los diputados del Distrito Federal del 29 de noviembre de 1846" citado en Echanove Trujillo, Carlos A., *La vida pasional e inquieta de Don Crescencio Rejón*, México, Sociedad Mexicana de geografía y Estadística, 1941.

texto constitucional. Proceso similar se observó en Estados Unidos, sobre todo durante el periodo de John Marshall en la Suprema Corte, pero esta extensión de poderes federales se realizó a través de decisiones judiciales. En contraste, México llevó a cabo esta federalización a través de la reforma formal de la Constitución y de las leyes; es decir, fue el Congreso de la Unión el protagonista de este crecimiento del poderío federal en detrimento del de los estados.

En este proceso, los estados siempre declinaban el legislar sobre materias que originalmente no habían sido otorgadas a la Federación. Una nueva materia de la competencia de la Federación, sería una atribución menos de los estados.

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

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

Igualmente, los proyectos de códigos partirían de comisiones designadas por el presidente y no de comisiones del Congreso. El resultado final fue que los códigos unificaron la legislación civil, penal y procesal del país, tal como se había logrado en la Francia revolucionaria que se encontraba dividida en fueros, costumbres y leyes del norte y del sur del país.

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

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

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

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

La reciente tesis de jurisprudencia número 10 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia mexicana (*Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-1985*, volumen I, página 31) ha interpretado que el artículo 124 no limita la actividad impositiva del gobierno federal a los renglones señalados expresamente en la Constitución, ya que la propia ley suprema establece la libertad de la Federación, con base en la fracción VII de su artículo 73, para imponer las atribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de egresos de la Federación. La tesis de jurisprudencia que interpreta al multicitado artículo 124 determina que el sistema de competencia impositiva en México subyace en los siguientes principios:

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

Con lo anterior, cabe concluir que la centralización del ingreso nacional ha ido en demérito de los erarios de los estados. La concurrencia impositiva ha sido un instrumento complementario de la federalización de ingresos, y su efecto ha sido el control federal de la recaudación de los impuestos más importantes y la discrecionalidad en su distribución de participaciones.

A partir de la década de los setenta, la tendencia del sistema federal mexicano ha seguido la naturaleza cooperativa, donde se olvida la separación tajante entre Federación y estados, y se fusionan ambas esferas de competencia para legislar sobre la misma materia. Educación (artículo 39), salud (artículo 73, fracción XVI), asentamientos humanos (artículo 73, fracción XXIX-G) son ejemplos de lo anterior.

Este federalismo cooperativo ha provocado la coexistencia de leyes expedidas por el Congreso de la Unión con leyes aprobadas por las Legislaturas de los estados regulando la misma materia. La duplicidad de órdenes normativos ha creado una jerarquía distinta a la derivada de la regla contenida en el artículo 124 en donde hay separación de los ámbitos.

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

A partir de 1917, ha habido diez casos de juicios políticos contra gobernadores o exgobernadores, sustanciados ante el Congreso de la Unión. De dichos casos, por lo menos cinco han prosperado y, como consecuencia, se ha dictado bien la remoción o bien la inhabilitación del cargo respectivamente.<sup>2</sup> El impacto que hubo por este concepto en las relaciones entre la Federación y los estados fue considerable, ya que el gobierno federal se convertía en el contralor de la constitucionalidad de actos de los poderes de los estados y, por lo tanto, en el censor de la responsabilidad política de los funcionarios estatales.

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

<sup>2</sup> Cfr. González Oropeza, Manuel, "Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de servicios públicos (1917-1983)", en *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, Universidad Autónoma de México, 1984, pp. 94-96.

En este último supuesto, el Senado ha intervenido en 63 ocasiones, de 1879 a 1975, y ha declarado, en la mayoría de las veces equivocadamente, la carencia de poderes legítimos de un estado. Quizá sólo en tres de dichas ocasiones efectivamente procedía la intervención del Senado, y en los sesenta casos restantes se abusó de dicha facultad, casi siempre a pedimento del presidente de la República, para remover gobernadores o legislaturas desafectos al gobierno federal.

Por lo que respecta a la función del Senado como árbitro en las cuestiones políticas surgidas entre los poderes de los estados, esta facultad ha sido menos utilizada que la anterior, aunque de 1879 a 1955 ha habido veinte ocasiones en que ha tenido lugar su intervención.

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

En un régimen presidencialista como el mexicano, resulta que la Presidencia de la República lejos de ser equilibrada por la descentralización del poder político, que implica el federalismo, de entre sus creaciones los partidos políticos, han sido los causantes de la concentración del poder público. Cuando el presidente de la República fue capaz de controlar al partido nacional mayoritario, como lo fue el Partido Nacional Revolucionario en 1929, antecedente del Partido Revolucionario Institucional, en ese momento peligró todo el sistema federal. La rígida disciplina de partido que ejerce el presidente en turno sobre los militantes del partido oficial no reconoce los límites del principio de discusión de poderes, creado para operar con órganos y facultades constitucionales, pero no para limitar a las organizaciones y actividades políticas. Los partidos políticos nacionales han centralizado exageradamente el sistema federal en México y, el más importante de ellos, el PRI, es la fuerza centralizadora más potente.

A través del proceso de designación de candidatos a los puestos de elección popular, el titular del Poder Ejecutivo Federal se convierte en el gran elector, lo cual, aunado a la facultad de nombramiento, hacen del presidente de la República el funcionario más importante del Estado federal. El partido oficial no goza de independencia frente al Ejecutivo, a diferencia de los países socialistas; el presidente de la República en turno es el jefe real del PRI debido al legado de Lázaro Cárdenas, quien en 1935 logró controlar el partido, a pesar de la influencia del expresidente y fundador del mismo, Plutarco Elías Calles.

Además de esta función política, el presidente tiene facultades económicas que lo hacen el rector de la economía nacional; mediante la planeación democrática nacional del artículo 26 constitucional, se transforma en el ejecutor de

la Ley de Planeación y el concertador de convenios de desarrollo con los estados. El poderío económico de la Federación se traduce igualmente en la creación de empresas públicas que, en el caso de México, son cientos de organismos encargados no sólo de satisfacer la producción y distribución de bienes y servicios prioritarios, sino también para evitar el desplome de la economía al cerrar fuentes de trabajo de empresas privadas en quiebra o al rescatar empresas cuyo cierre podría impactar desfavorablemente la confianza del consumidor. Tanto la planeación como las empresas públicas, en consecuencia, han contribuido igualmente a la centralización económica de México.

La interesante ponencia de Alan Brownstein además de describir los orígenes del federalismo norteamericano, nos ubica en el papel de la Suprema Corte de ese país en sus relaciones intergubernamentales. Contrastan las tendencias que ha establecido el máximo tribunal de los Estados Unidos para descentralizar el poder político. John Marshall, al frente de la Suprema Corte durante treinta y cinco años, logró la consolidación del gobierno federal a través de casos relativos al comercio y a las facultades de policía. Por otra parte, Roger Taney al sucederle en la Presidencia de la Corte, trató de legitimar los llamados "derechos de los estados" y revertir las facultades concedidas al gobierno federal a los de los estados. Dos tendencias contrarias cuyo eclecticismo ha permanecido en ese país.

Aunque Ignacio Vallarta sería la figura mexicana más cercana a los jueces norteamericanos, a pesar de que sus decisiones en la Suprema Corte se insertan en la tendencia de Taney, al defender por las facultades reservadas a los estados y no al ampliar la esfera de competencia del gobierno federal; la Suprema Corte mexicana también ha mantenido, en general, una tendencia centralizadora.

El debate más interesante del derecho público mexicano con relación a este papel de la Suprema Corte fue el motivado por la segunda ley reglamentaria del juicio de amparo de 1869, en cuyo artículo 8º se prohibió la procedencia del amparo contra sentencias pronunciadas por los poderes judiciales de los estados. Esta disposición, apoyada por los juristas mexicanos Ignacio Vallarta e Ignacio Mariscal, pretendía respetar la soberanía de los estados y evitar la intervención del Poder Judicial Federal, así como conservar el principio de "cosa juzgada" (*res judicata*) en las decisiones de los tribunales de los estados.

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

1. La Constitución prevé el juicio de amparo contra actos de cualquier autoridad (artículo 103, fracción I), sin especificar poder o esfera.
2. No hay intervención federal en el sentido de menoscabar la administración de justicia local, sino que trata de remediar posibles violaciones a los derechos



humanos; es decir, es una garantía de debido proceso legal que constitucionalmente compete, exclusivamente, a los tribunales de la Federación, el proteger los derechos humanos.

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

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

Como se ha observado en estas líneas introductorias, el sistema federal completó al principio de división de poderes durante la primera República federal mexicana. Dos factores han ido centralizando el sistema federal, la consolidación del presidencialismo, por un lado, y la creación de los partidos políticos nacionales. Dentro de la distribución de competencias, México no ha seguido fielmente la separación tajante de esferas competenciales, ni ha seguido correctivos como el “nuevo federalismo” norteamericano, sino que ha intentado el camino de la concurrencia y del federalismo cooperativo. Adicionalmente, el desarrollo constitucional posterior a la Restauración en 1867, ha llevado a incluir medidas interventoras dentro de las facultades de cada uno de los poderes de la Federación. Aunque la Constitución contempla importantes funciones políticas y económicas asignadas al Congreso de la Unión y al Poder Judicial Federal, ha sido el Ejecutivo Federal a través de su influencia, quien ha sabido adecuar esas funciones a su discrecionalidad, y el presidente ha promovido en su mayoría el ejercicio de tales medidas.