

SISTEMAS FEDERAL Y PRESIDENCIAL EN MÉXICO

Manuel González Oropeza

Sumario: I. Sistemas formales y reales: el caso del presidencialismo de los Estados Unidos y su diferencia con el mexicano; II. Partidos políticos y presidencialismo; III. Concepciones de la función presidencial; IV. Similitudes y diferencias de ambos presidencialismos; V. Federalismo centralizado.

I. SISTEMAS FORMALES Y REALES: EL CASO DEL PRESIDENCIALISMO DE LOS ESTADOS UNIDOS Y SU DIFERENCIA CON EL MEXICANO

Seguramente el público mexicano no está familiarizado con las administraciones presidenciales de Rutherford Hayes, James Garfield, Chester Arthur, Grosver Cleveland, Benjamín Harrison y William Mckinley y quizá haya oído hablar de Theodore Roosevelt y William Taft, mientras que sin lugar a dudas es conocida la figura de Porfirio Díaz por la comunidad norteamericana, cuyo nombre permaneció estable ante el desfile de las mediocridades que ocuparon la Casa Blanca durante nuestro denominado porfirismo.

Sin embargo, para el último cuarto del siglo pasado, la institución presidencial de los Estados Unidos era ya una institución plenamente consolidada y más que eso, había evolucionado lo suficiente como sistema político y, estaba por entrar a la etapa progresista que, influida por un moralismo político, crearía el servicio civil y evitaría el *spoil system*, promovería la legislación antimonopólica y el banco central, el ***Federal Reserve Bank***, y se expandiría en las relaciones

internacionales ampliando a Latinoamérica su esfera de acción, a través del Canal de Panamá y la Enmienda Platt en Cuba, entre otras maniobras.

Los Estados Unidos ya habían superado la guerra civil y el esclavismo, y la organización del Poder Ejecutivo era clara y sólida: se crearía la descentralización administrativa a través de la *Federal Trade Commission* y se consolidaría a través del *Tennessee Valley Authority*; sería el nacimiento de las organizaciones de todo tipo de gremios, incluso de la *American Bar Association*, así como de los futuros grupos de presión; ya se habían ejercido con anterioridad, en períodos difíciles, todas las facultades presidenciales: se había ejercido plenamente la comandancia de las fuerzas armadas e, incluso, se había llegado a enjuiciar políticamente al Presidente Andrew Johnson. En una palabra, la presidencia norteamericana para los últimos años del siglo XIX, resaltaba por ser una institución en pleno desarrollo.

Mientras tanto, en México, aunque Juárez había restaurado la República y reafirmado la autoridad presidencial frente a los demás poderes e incluso frente a potencias extranjeras, nuestro presidencialismo se mostraba titubeante a pesar de la firme personalidad de Díaz.

La reelección, el período de cuatro a seis años, la sustitución presidencial —si era por vicepresidencia, por Secretario de Estado o por Congreso—, el Senado, incluso el asiento de los poderes federales, fueron objeto de discusión hasta avanzado el siglo XX, durante su tercera década.

Ante este panorama, los ojos de políticos mexicanos estuvieron atentos a la institución presidencial norteamericana así como a todo su sistema político.

Sin embargo, el prisma mexicano siempre vio a la presidencia norteamericana con una perspectiva histórica. Sus fuentes fueron **El Federalista**, Alexis de Tocqueville, Edouard Laboulaye, Joseph

Story y James Kent, todos ellos con puntos de vista sobre el presidencialismo derivados de los contribuyentes, denominados románticamente como *padres fundadores*.

Pero la presidencia moderna no era igual a la fraguada en 1787.

Por ejemplo, la unidad presidencial, cuyas características eran de energía, discreción y celeridad, tiene distintas interpretaciones a partir del último cuarto del siglo pasado.

El poder presidencial ha sido quizá llevado a un extremo que los constituyentes norteamericanos no previeron, como cuando Franklin Roosevelt ordenó en 1942 que se recluyera a 110,000 ciudadanos norteamericanos de ascendencia japonesa en centros de detención en distintas partes de la Unión Norteamericana, fundamentalmente al oeste de este país.

La discreción en las decisiones presidenciales que fue descrita como una virtud del Ejecutivo unitario y contrastada frente a las deliberaciones internacionales que traería aparejada la existencia de un ejecutivo colegiado, ha sido abandonada frente al modelo de Presidente promovido por Woodrow Wilson, que lo describe como un dirigente popular que toma sus decisiones con el apoyo de la opinión pública y que ventila sus decisiones directamente con el pueblo, su gran elector, único que puede apoyarlo en sus diferencias con el Congreso, la Suprema Corte o los partidos políticos. Según Wilson, las decisiones tomadas en secreto, en el silencio de los despachos, sólo pueden ser implementadas a través de la manipulación y la intriga, mientras que aquéllas tomadas a través de razonamientos y argumentos serán obedecidas con convicción.

En cuanto a la celeridad de las decisiones del Ejecutivo, ésta ha sido también llevada al extremo. Lejos están los días en que Washington, en 1793, pidió opinión a la Suprema Corte sobre cuál debería ser la posición de Estados Unidos frente a los conflictos de Inglaterra con Francia. Ahora la Resolución del Golfo de Tonkin (1964)

y la Resolución sobre poderes de guerra (1973) permiten la conducción inmediata de hostilidades aun sin declaración de guerra del Congreso, tal como se presencié en la guerra del Golfo de Irak (1991 y 1993).

La presidencia forjada por los constituyentes fue basada en la idea de una figura como Washington, cuyo prestigio y méritos estaban por encima de la lucha de las facciones, en un sistema donde no había partidos políticos y para una realidad del siglo XVIII. Nada tiene que ver con la presidencia moderna del presente siglo.

Thomas Jefferson tan pronto como, en 1816, en una carta a Samuel Kercheval, consideraba que el sistema constitucional debería tener revisiones periódicas para estar a la par de los progresos de la mente humana, así como de los cambios en opiniones y costumbres. Además de que esto debiera ser conocido por quienes critican a nuestra Constitución con sus reformas, es importante considerar que las instituciones políticas no permanecen estáticas en una newtoniana relación de pesos y contrapesos, sino, como lo describiera Wilson, en una darwiniana relación, evolutiva.

El catalizador de este desarrollo de la presidencia norteamericana, lo ha sido fundamentalmente su Suprema Corte.

El Poder Judicial ha interpretado la Constitución en términos favorables hacia el Ejecutivo y ha cubierto lagunas, como por ejemplo la facultad de remoción ha sido reconocida al Presidente en el caso *Myers v. U.S.* (1926).

Una curiosa facultad implícita, en México sólo reconocida expresamente al Congreso, que implica que el Presidente tiene todas las facultades y poderes necesarios para afrontar las emergencias, aunque no estén previstas ni constitucional ni legalmente, se ha establecido por casos como *U. S. v. Curtiss Wright Export Corp.* (1936) y *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* (1952). Plenos poderes para conducir guerras fueron reconocidos en casos como *Ex parte Milligan* (1866) y *Korematsu v. U.S.* (1944).

De esta manera, podemos concluir que ante la evolución del poder presidencial, la Suprema Corte ha respondido en la mayoría de las ocasiones, apoyando los pasos que han dado los presidentes en su cambio para ampliar facultades.

La excepción la constituye Franklin Roosevelt por su enfrentamiento con la Suprema Corte de 1935 y 1937; a partir del caso *Schechter Poultry Corp. v. U.S.* en donde la Corte declaró que el Congreso había delegado inconstitucionalmente facultades legislativas en el Presidente, fue excepcional.

Por el contrario, el Congreso de los Estados Unidos no ha sido tan solícito para expandir las facultades presidenciales. Aunque en materia de relaciones internacionales se ha dejado al Presidente actuar con libertad, aun a pesar de la función contralora de ratificación de tratados por el Senado, pues en su lugar han proliferado los «acuerdos del Ejecutivo» con plenos efectos para terceros, como quedó de manifiesto en *U.S.V. Belmont* (1937).

No obstante, el Congreso no ha utilizado su gran poder de enjuiciamiento político (*impeachment*). A pesar de que el sistema presidencial es distinto al parlamentario, precisamente por reconocerse la responsabilidad del Presidente, a diferencia de la irresponsabilidad del monarca, ésta no ha funcionado como un efectivo control hacia el Poder Ejecutivo. Ningún Presidente ni Secretario de Estado han sido enjuiciados políticamente en los Estados Unidos sino sólo a los jueces federales. En el caso de Richard Nixon el procedimiento se mostró tan lento e inútil que, después de un gasto de más de un millón de dólares para investigar los hechos, sólo la opinión pública y las presiones del partido condujeron a este Presidente a renunciar por sí mismo y después de ser indultado por su sucesor Gerard Ford, hecho cuya irregularidad se puso de manifiesto, por cierto, en *Murphy v. Ford* (1975).

II. PARTIDOS POLÍTICOS Y PRESIDENCIALISMO

Los partidos políticos modernos son creación de la institución presidencial tanto en Estados Unidos como en México. Resultan un mecanismo de control político sobre el Congreso y la opinión pública, así como otros principios constitucionales como es el Federalismo.

El sistema presidencial ideado por los constituyentes condenaba la existencia de facciones políticas que son producto del partidismo.

El Federalista, número 10, describe el sentimiento de rechazo hacia estas organizaciones políticas.

Aun Jefferson, quien para 1800 tuvo que presentarse como dirigente de un partido político para ser Presidente, consideraba que los partidos serían transitorios, mientras que fue obra del oscuro Presidente Martín Van Buren la institucionalización de los partidos políticos, en 1836, casi simultáneamente que en México.

Sus fundamentos consistían en que la existencia de una oposición, organizada a través de partidos políticos, es el mejor freno a los abusos del poder presidencial y que la alternancia de distintos partidos en el poder conduce a un buen gobierno.

Para Van Buren un partido político es un buen conducto para encauzar las ambiciones políticas de los ciudadanos, organizar las divisiones y a las facciones personales.

Woodrow Wilson depura la idea de partidos políticos y es el primero que teóricamente proclama la jefatura del partido político para quien ocupe la presidencia, implantándose posteriormente su teoría, en México, a través de Calles y Cárdenas con relación al PNR en México.

Wilson enumeró los elementos del presidente dirigente que, según él, debería ser el nuevo producto de los partidos políticos del presente siglo:

- a) Apertura del Presidente y claridad de sus actos ante la opinión pública.
- b) Responsabilidad presidencial. Producto de la plena identificación del Ejecutivo unipersonal.
- c) Conciencia de su perspectiva nacional. Al ser el Presidente el único funcionario electo en el ámbito nacional, debe balancear su representación con la localista y parcial del Congreso.
- d) Sensibilidad a la opinión pública, ya que todo poder y especialmente el presidencial está basado en la opinión pública y no sólo en la Constitución.
- e) Tenencia de una excelencia política con un programa propio, ya que el Presidente debe tener cualidades de estadista y de comunicador.

El liderazgo que propugna Wilson para la figura presidencial se reduce a una sola capacidad: la de interpretar la opinión pública y no, como los populistas, la de exacerbarla, exaltando y contraponiendo sentimientos. Ésta es la gran diferencia entre la visión wilsoniana de la presidencia frente a la visión de la última parte del siglo pasado.

Para Wilson hay que separar administrativamente frente a criterios políticos, hay que desechar los pretextos y las conmociones nacionales e internacionales, auspiciadas por los partidos políticos, que sólo conducían a la creación de líderes ficticios para cada coyuntura electoral: el Presidente debe ser un líder genuino. Sus palabras recuerdan los argumentos de Venustiano Carranza y de Francisco J. Múgica, vertidos en el proyecto constitucional y según los cuales el Presidente debe ser el guardián de la sociedad.

Los rasgos de similitud entre el liderazgo propuesto por Wilson y la «jefatura máxima de la Revolución» acuñada por Calles parecen ser numerosos, aunque todavía no académicamente identificados en su totalidad.

III. CONCEPCIONES DE LA FUNCIÓN PRESIDENCIAL

Formalmente, las precarias funciones del Presidente norteamericano, fundamentalmente: la de ejecutar las leyes, ser comandante en jefe y conducir las relaciones internacionales, contrastan por su sobriedad con las dieciocho facultades del Legislativo. Esto es un dato común tanto a México como a los Estados Unidos.

Theodore Lowi considera que esta cortedad en facultades hace que sean de cualquier manera la posición de las prerrogativas presidenciales, al estilo del segundo Roosevelt, presumiblemente válidas ante las situaciones de emergencia.

Lo que es curioso, es que la concepción de Madison, refrenada en este siglo por Taft, conlleva la idea de auto-restringir al Presidente a que ejerza sólo sus facultades expresas en la Constitución. Esta misma posición se observa en cuanto al Poder Judicial norteamericano, a través de tesis como la de Alexander Bickel o de «principios neutrales» en las decisiones judiciales.

En México, tuvimos la experiencia, bajo la Constitución de 1857, de abrumar al Poder Legislativo de facultades y fue demostrado históricamente que ningún órgano colegiado puede aportar eficazmente tal número de facultades. Juárez y Emilio Rabasa demostraron, en sus respectivos ámbitos, de que sólo el titular del Poder Ejecutivo puede asumir esas responsabilidades.

IV. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS DE AMBOS PRESIDENCIALISMOS

El federalismo y el presidencialismo fueron en México tomados del modelo norteamericano. La gran influencia se manifiesta a través de la decisión fundamental de depositar el Poder Ejecutivo en una sola persona. Esta unidad tiene repercusiones fundamentales para nuestro presidencialismo.

Sin embargo, la unidad presidencial en México fue más fuerte ya que otorgó al Presidente la facultad *exclusiva* de nombrar y remover libremente a sus colaboradores desde 1824. Aquí su primer contraste con el sistema norteamericano de nombramiento compartido con el Senado.

Asimismo, la disciplina en la burocracia mexicana ha sido, desde 1824, seguramente por influencia continental europea, más férrea, ya que –por ejemplo– se reconocía constitucionalmente la facultad de suspender y sancionar a los empleados del Poder Ejecutivo, en caso de desacato a las órdenes presidenciales. En Estados Unidos la creación del servicio civil ha desarrollado un triángulo de relaciones entre la burocracia, la comisión del Congreso y la clientela o grupo de interés afín, que funciona con gran independencia del propio Presidente y Secretario de Estado, de tal manera que se le ha denominado como el «subgobierno».

Una gran diferencia entre los orígenes de nuestro presidencialismo con el norteamericano está en el funcionamiento de un Consejo de Gobierno, integrado por la mitad de los senadores y que fuera propuesta de Miguel Ramos Arizpe. En Estados Unidos, como es sabido, fue desechada la idea de que el Presidente funcionara con algún Consejo, a pesar de la experiencia de los gobiernos de los Estados con sus consejos de revisión. Falta por precisar hasta qué punto el Consejo de Gobierno sirvió de apoyo al Presidente mexicano para diluir su responsabilidad política.

La vicepresidencia en México funcionó como la de Estados Unidos hasta 1804, antes de la adopción de la enmienda XII, creando permanentemente los problemas que se vieron en 1796 cuando el Presidente John Adams, tuvo como vicepresidente a un oponente político. El sistema en México no fue capaz de desarrollar la vicepresidencia y fue definitivamente cancelada en 1917 para confiar la sustitución presidencial al Congreso.

En Estados Unidos, por el contrario, fue rechazada desde un principio la sustitución presidencial a través del Congreso, por el temor

de que se nombrara a un sustituto de un partido contrario al del Presidente sustituido. En México, por el predominio del partido oficial, el Congreso no representa este peligro.

La reelección presidencial ha sido siempre un problema en México. Hacia 1933 fue tan absoluta su prohibición que llevó a restringir la reelección a todos los niveles de gobierno, basado sencillamente en la amarga experiencia presidencial, lo cual constituye una exagerada medida.

V. FEDERALISMO CENTRALIZADO

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 la característica del sistema presidencial a partir de la Constitución de 1824. Si no hubiéramos adoptado el federalismo con poder y energía, sino las múltiples propuestas de un Ejecutivo colegiado, al estilo de la Constitución francesa de 1795, hubiera triunfado en México y así alejarnos de la concentración de poder; he 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».

Los antifederalistas pretendían más una confederación que un gobierno federal que interviniera en los recursos internos: 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 se había dado con el ecléctico gabinete de George Washington con Alexander Hamilton por un lado y Thomas Jefferson por otro.

Aunque el ejemplo de Estados Unidos nos indicó el cambio para la forma de gobierno federal, el sistema en México fue promovido por ayuntamientos y provincias que buscaron implantar el autogobierno y liberarse de un centro político que poco cambiaba, si la lucha de independencia tan sólo le 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 norteamericana de *full faith and credit*, en forma literal, lo cual ha provocado problemas de interpretación.

Resulta interesante la relación entre 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 especial 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, 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 especial 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.

Fray Servando Teresa de Mier desde su discurso del 11 de diciembre de 1823, pronunciado 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 llegó, 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 reducto 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 a través de 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 de Justicia 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. 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 corresponderían a los Estados.

Tanto la enmienda X, como su correspondiente artículo 124 de la Constitución mexicana, conducen a una distribución competencia 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». 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 texto constitucional. Proceso similar se observó en Estados Unidos, sobre todo durante el período 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 federación 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 de su territorio.

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 federación del comercio que había modificado la Constitución 1883, para hacer exclusiva de la Federación esta materia y, al año siguiente, se promulgaría un Código de Comercio.

Una vez lograda la entrada en vigencia de la Constitución, el 1° 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 participación 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 tesis de jurisprudencia número 10 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia Mexicana (Apéndice al **Seminario 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 contribuciones 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 al artículo 73, fracción XXIX Constitucional.
3. Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117 y 118 constitucionales).

Con lo anterior, cabe concluir que la centralización de ingreso nacional ha sido 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 73, fracción XV y 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 normativas 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 ex gobernadores, 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 inhabilidad del cargo respectivamente.

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 contrajo (*sic*) 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 provenía de 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 reconstruirlos, nombrando al efecto un gobernador provisional, previa comprobación de la acefalia de los poderes.

En este último supuesto, el Senado ha intervenido en 63 ocasiones de 1878 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 ejercicio.

Así como el Congreso tiene las medidas de intervención en los Estados que se han reseñado, los demás poderes 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 del partido oficial no reconoce los límites del principio de división 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 1953 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 de 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 imantar desfavorablemente la confianza del consumidor. Tanto la planeación como las empresas públicas, en consecuencia, han contribuido igualmente a la centralización económica de México.

De tomar nota de los orígenes del federalismo norteamericano, es importante destacar 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 L. 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 las facultades reservadas a los Estados y no 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 reglamentaria del juicio de amparo de 1869, en cuyo artículo 8° se prohibió la procedencia del amparo contra sentencias pronunciadas por los poderes judiciales de los Estados. Esta disposición, apoyada por los juristas mexicanos Ignacio L. 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 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 b, 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, con la finalidad de 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 observa en estas líneas, 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.