

El Federalismo Mexicano

Eduardo López Sosa
Secretario del H. Ayuntamiento de Toluca

El Congreso Constituyente

El 15 de septiembre de 1916, se expidió la convocatoria cuyo primer artículo decía: “Se convoca al pueblo mexicano a elecciones de diputados al congreso constituyente que deberá reunirse en la ciudad de Querétaro, y quedar instalado el primero de diciembre del corriente año”.

Amparado por la escrupulosa legalidad a la que debía estar sometido el procedimiento, el congreso constituyente se instaló formalmente el 20 de noviembre de 1916 y al día siguiente se iniciaron las juntas preparatorias del colegio electoral, en el cual, para revisar las credenciales de los presuntos diputados, fueron nombrados dos comisiones: la primera, integrada por quince presuntos diputados, tenía como misión estudiar y rendir dictamen sobre la legitimidad de las credenciales presentadas por futuros miembros del congreso constituyente. Estuvo integrada por Porfirio del Castillo, Gabriel R. Cervera, Francisco J. Mújica, Luis T. Navarro, Crisóforo Rivera, Fernando Castaños, Antonio Hidalgo, José Manzano, David Pastrana Jaimes, Ernesto Meade Fierro, Antonio Ancora Albertos, Bruno Moreno, Guillermo Ordorica, Rafael Espeleta y Alfonso Cravioto.

La segunda comisión, de sólo tres miembros, tuvo la misión de examinar las credenciales de los integrantes de la primera. En esta segunda comisión estuvieron Ramón Castañeda, José María Rodríguez y Ernesto Perrusquía.¹

Vale la pena comentar que las discusiones e insultos personales que se dieron en las juntas del colegio electoral, hicieron posible que éste terminara su cometido en el período indicado en la ley y, como dato curioso, hay que señalar que el colegio electoral casi fue clausurado al mismo tiempo que las sesiones del constituyente. La sesión inaugural del congreso constituyente se realizó el 1o. de diciembre, y la declaratoria de apertura del período único la hizo su presidente el Dip. Luis Manuel Rojas.

“El primer jefe de la nación, Don Venustiano Carranza, leyó un discurso y procedió a entregar al constituyente su proyecto de constitución reformada”.²

El proyecto fue aceptado, modificado y adicionado. Se aceptaron casi en su totalidad las innovaciones que se proponían respecto a la Constitución de 1857 en cuanto a la organización política: “Es manifiesta e indudable la influencia de las doctrinas de Don Emilio Rabasa

¹ Carpizo, Jorge, *La Constitución de 1917*, 7a, ed, Porrúa, México, 1986, pág. 63

² *Ibidem*, pág. 74

en materia de organización política de la República", se permitió decir el constituyente Dip. Lic. Hilario Medina.³

El constituyente modificó del proyecto los artículos relativos a las relaciones estado-iglesia. Al respecto comenta Palavicini, citado por Tena Ramírez: "Los espectaculares debates del art. 3o. sobre la enseñanza y del 129, después del 130, sobre materia religiosa, que dieron la apariencia de avanzados a algunos representantes, no fue, en realidad, sino anticlericalismo, que durante los debates recibió el nombre caprichoso de jacobismo."⁴

La constitución vigente de 1917 es, ante todo, el triunfo y la justificación de la revolución; ya que respetó las garantías debidas al ciudadano y con ello salvó la hermosa tradición liberal de la República. Pero a la vez instauró las bases de convivencia social, estipulando el justo equilibrio entre los derechos individuales y el interés de la sociedad y del estado, posición ideal que a través de los años ha permitido el franco progreso del país en todos los órdenes.

La mañana del 31 de enero se firmó la Constitución y por la tarde se rindieron protesta de guardar, primero los diputados y después el primer jefe de la Nación.

*La Constitución fue promulgada el 5 de Febrero de 1917 y entró en vigor el 1o. de mayo de ese año.*⁵

Los principios básicos que constituyen y definen la estructura política y hacen efectivas las disposiciones constitucionales del 17 son los siguientes: los derechos humanos, la soberanía, la división de poderes, el sistema representativo, el régimen federal y la supremacía de la constitución.

Estos principios básicos, como indica Carlos Smith, son los que contienen las decisiones fundamentales de un país; en tal sentido para nuestra constitución del 17 son estructura, atribuciones y límites de la actividad de los órganos estatales.

En función de lo anterior, y dados los principios de nuestra Constitución del 17 que son estructura, base y contenido de nuestra organización política, sobre los cuales descansan todas las demás normas del orden jurídico, estos principios o decisiones fundamentales no pueden, por tanto, ser reformados por el congreso, sino única y exclusivamente por la voluntad directa del pueblo.⁶

Más aún, y para darle firmeza al análisis de este apartado, apelaré a lo expresado por Luis Canudas en su artículo de la revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, cuando señala que las decisiones fundamentales de nuestra Constitución de 1917 son:

1. En el estado mexicano, la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo.
2. En el estado mexicano, todo poder público dimana del pueblo.
3. En el estado mexicano, el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.
4. El estado mexicano es un estado que adopta la forma republicana de gobierno.
5. El estado mexicano es un estado federal.
6. El estado mexicano es una democracia constitucional de carácter representativo
7. El estado mexicano reconoce los derechos individuales públicos de los hombres y los derechos sociales.
8. En el estado mexicano existen tres poderes, a saber: legislativo, ejecutivo y judicial.
9. En el estado mexicano, el municipio libre es la base de su división territorial y de su organización política y administrativa.⁷

³ Tena Ramírez Felipe, *Ob. cit.* pág. 812

⁴ *Ibidem*, pág. 813

⁵ Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, *Derecho Constitucional*, Introducción al Derecho Mexicano, UNAM, 1983, pág. 112.

⁶ Jorge Carpizo, *Ob. cit.*, pág. 31

⁷ Canudas Luis F., "La Irreformabilidad de las Decisiones Fundamentales de la Constitución", *Revista Escuela Nacional de Jurisprudencia*, UNAM, 1943, pág. 107-108

La División de Poderes

El principio de la división de poderes ha sido y es una de nuestras piezas maestras del sistema político mexicano.⁸ La exigencia de dividir el ejercicio de las potestades del Estado, fue técnica obligada en la elaboración de las constituciones que surgieron desde la revolución francesa y, por ende, en nuestro país, a partir de los elementos constitucionales de Don Ignacio López de Rayón, hasta nuestra Constitución vigente de 1917. Esta recoge este principio en su artículo 49, el que a la letra dice: "El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo; salvo el caso de facultades extraordinarias, al ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se le otorgarán facultades extraordinarias".

De la lectura del precepto se desprende que en México, a través de su historia, en estricto sentido, no ha existido división de poderes, sino que existe un solo poder, el cual es el supremo poder de la federación, que se divide para su ejercicio. Es decir, lo que se divide es el ejercicio del poder, ya que en la práctica éste representa las funciones del gobierno, por lo que cada rama del poder, es creada por la Constitución a través de los poderes constituídos: legislativo, ejecutivo y judicial. En la Constitución es donde se señalan expresamente sus facultades, su competencia y lo que no se les atribuye, no lo podrán ejercer.⁹

El principio de la división de poderes, en nuestro sistema democrático-liberal, está inspirado en la doctrina de Montesquieu quien en 1748, publicó "El espíritu de las leyes", donde entregó al mundo contemporáneo la doctrina de la división de poderes: "que el poder detenga el poder; que lo detenga por y para la libertad del

hombre, que una misma persona no posea todo el poder, porque entonces la libertad fenece".¹⁰

Cabe mencionar que este principio, incorporado al constitucionalismo mexicano, es también con la idea de impedir la violación de la libertad y que exista, en el ejercicio del gobierno, el espíritu de colaboración entre las ramas del poder; ya que cada una realiza parte de la facultad o función. Así, en el proceso legislativo, el presidente (titular ejecutivo) presenta la iniciativa de ley y tiene la facultad de publicación o bien, también se ve esto cuando el senado ratifica los tratados internacionales celebrados por el ejecutivo,¹¹ o cuando a algunos de los poderes se le otorgan facultades que no son propias o peculiares de ese poder, sino que corresponden a alguno de los otros dos. Se puede citar aquí la facultad judicial que tiene el senado para conocer los delitos oficiales de los funcionarios con fuero.¹²

En estricto sentido, el principio de la división de poderes es para lograr el correcto funcionamiento del Estado. El segundo párrafo del artículo 49 prevé una prohibición y una excepción; la primera, es precisamente en un afán de evitar confusión en el ejercicio del poder y la excepción, como lo expresa el propio artículo, es una facultad "extraordinaria", la cual se extiende sólo para casos o situaciones extraordinarias.

El Sistema Representativo

El artículo 40 de nuestra Carta Magna del 17, establece tener como forma de gobierno el régimen representativo. Señala: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de..."

Este artículo expresa entonces que el pueblo, en ejercicio de su soberanía, construye la organización política que desea darse y la forma de la misma; ya que si bien es cierto que nuestro

⁸ De la Madrid Hurtado Miguel, Cap. Div. de Poderes y Formas de Gobierno. Derechos del Pueblo Mexicano. LII Legislatura, México, pág. 41

⁹ Carpizo Jorge y Madrazo Jorge, *Ob. Cit.*, pág. 127

¹⁰ Carpizo Jorge, *Ob. Cit.* pag. 195

¹¹ Carpizo Jorge y Madrazo Jorge, *Ob. Cit.* pág. 127

¹² Tena Ramírez Felina, *Derecho Constitucional*, pág. 217

sistema es democrático, la democracia es el gobierno de todos para beneficio de todos, debemos de comprender, por simple lógica, que no es posible que en las grandes colectividades participen todos por igual en las funciones de gobierno.¹³

De ahí que el pueblo en estricto uso de su soberanía designe o elija como representantes suyo, a los que han de gobernarlos; aunque eso sí, con la participación por igual en la designación de los representantes. Ahora bien, cabe señalar, que, en los gobiernos de régimen representativo, la designación de mandatarios puede hacerse en dos formas: una directa e inmediatamente por el pueblo, y otra directamente, es decir, a través de intermediarios.

De cualquier forma, será como dice Heller, citado por Jorge Carpizo: "La representación es una institución subordinada en forma absoluta al pueblo".¹⁴

Sin embargo habrá de precisar que el sistema representativo fue ideado, ante la imposibilidad de ejercer físicamente el gobierno directo, de tal manera que, a través del sistema representativo, el pueblo está presente en las sesiones de los órganos legislativos, por conducto de los diputados que el pueblo directamente eligió.

Por lo tanto, los diputados son los genuinos representantes de todo el pueblo, y no sólo de un distrito o región; pues la circunscripción territorial es sólo para ordenar el sistema electoral y no para constreñir la representación popular sólo a una parte mínima del territorio, ya sea éste, nacional o estatal.¹⁵

La teoría clásica de la representación indica que, en la historia constitucional de México, los diputados representan la voluntad nacional y ejercen la soberanía que es indivisible.¹⁶ En tal sentido, el diputado tendrá que sacrificar los particulares intereses personales o los de su distrito a los supremos intereses nacionales.

Por otra parte Mario de la Cueva afirma que los poderes ejecutivo y judicial no son representantes de la nación, porque su situación se limita a la aplicación de las leyes.¹⁷

Por ello, en congruencia con lo expresado ya, al hablar de representantes lo haré sólo en lo que se refiere a las cámaras de diputados y a los ayuntamientos que, además son los órganos en donde el principio democrático de nuestro sistema político reconoce la pluralidad política de la sociedad mexicana. En estos órganos, legislativos los primeros, y de gobierno, los segundos, se da la interacción y el debate político entre mayorías y minorías electorales; ya que debido a la reforma política de 1963 que constitucionalizó a los partidos políticos, se estableció, además, el sistema de diputados por partido. Por lo tanto, desde 1962, en nuestro sistema existen, en la integración de estos órganos, dos principios: el de mayoría relativa y el de la representación proporcional.

Esta integración permite una mayor riqueza en el debate, a partir del intercambio de ideas de las diversas fuerzas políticas representadas. Ahora bien, lo que no se debe olvidar nunca es que la mayoría decide; pues ya el pueblo, en uso de su soberanía, decidió con su voto cuál corriente o qué grupo de personas deben ser mayoría. Esto quiere decir que la única voluntad permanente e inapelable en nuestro sistema político es la del pueblo, a cuyo juicio deben someterse los partidos políticos.

De este modo, los partidos políticos en México deben desechar la idea de que los espacios de representación popular de mayoría relativa y de representación proporcional son espacios exclusivos, permanentes; pues hoy la competitividad electoral es más intensa y con el perfeccionamiento del sistema electoral las posibilidades para alcanzar la mayoría son las mismas. La sociedad mexicana es plural; es a ella a la que hay que apelar para que por la vía de la legalidad decida su mejor opción.

¹³ Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional*, pág. 106

¹⁴ Carpizo Jorge, *Ob. Cit.*, pág. 217

¹⁵ López Sosa Eduardo "La Representación Política", artículo editorial publicado, en el *Sol de Toluca*, el 31 de octubre de 1992.

¹⁶ Carpizo Jorge, *Ob. Cit.*, pág. 220

¹⁷ De la Cueva Mario, *Apuntes de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1965, pág. 191

Por último, bien vale señalar que la mística que animó la creación del sistema de representación minoritaria, fue el alentar a la oposición; a facilitarles el acceso a las cámaras de diputados y ahora ya también, a la cámara de senadores y a los ayuntamientos; a dar cauce legítimo a los partidos minoritarios para preservar el sistema político y dar permanencia y seguridad a la sociedad mexicana.¹⁸

Régimen Federal

Una realidad objetiva e indiscutible, que pareciera incluso dogmática, es que México ha vivido durante casi 172 años (1824-1995) bajo el sistema federal de gobierno, salvo las interrupciones temporales que, a través de las armas, impusieron un centralismo político.

Mucho se ha afirmado que el federalismo mexicano es una postura política, fruto de una imitación extralógica por la proximidad del modelo norteamericano al que las circunstancias nos obligaron a copiar. Sin embargo, esa afirmación se hace sin el pleno conocimiento del surgimiento de uno y de otro y, en este apartado, trataré de demostrar que el federalismo mexicano, si bien no es original, si es algo genuino y auténtico de la voluntad del pueblo mexicano.

En lo que fue la Nueva Inglaterra (hoy Estados Unidos de Norteamérica) existieron trece colonias independientes entre sí, pero subordinadas a la corona. Sin embargo, la idea de la unión de las trece colonias, tan indiferentes las unas con las otras y tan diferentes las unas con las otras, obedeció a cuatro factores: la necesidad de defensa común contra los indios, la rivalidad comercial con Holanda, la competencia económica con Francia y la rebelión general contra medidas impositivas del gobierno inglés.

El primer paso para la unión definitiva se dio con la promulgación, el 4 de julio de 1776, de la declaración de independencia. Inicialmente se

determinó el surgimiento de una confederación, y el posterior perfeccionamiento del sistema federal se dio tras una convención reunida en Filadelfia y presidida por Washington en 1787.¹⁹

En esta convención se presentaron dos tendencias: La de los estados grandes (Plan de Virginia) y la de los estados pequeños (Plan de New Jersey). Cada una presentó sus propuestas y finalmente surgió un tercer plan conocido como "Transacción de Connecticut", el cual recogió del Plan de Virginia la representación proporcional al número de habitantes, pero únicamente para la cámara de representantes, y del Plan de Nueva Jersey, el voto igual para los estados dentro de otra cámara, el senado. Así nació el bicammarismo del sistema federal. En una cámara estaba representado el pueblo y en la otra, las entidades federativas. Así, la asamblea de Filadelfia salvó la pugna entre lo regional y lo nacional.²⁰

En México, el sistema federal es una posición confirmada por el acta constitutiva de la Federación expedida el 31 de enero de 1824. Surgió por el sentimiento nacional que quería la unidad del pueblo y que anhelaba un gobierno propio (entidades libres y soberanas), fundado siempre en los principios de la democracia.

Nuestra Constitución del 17, en su artículo 40, indica que: nuestra República además "es federal, compuesta por los estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Esta es la tesis de la cosoberanía de Alexis de Tocqueville; es decir, que tanto la Federación como los estados miembros, son soberanos.²¹

En atención a lo anterior, el estado federal mexicano sustenta los siguientes principios:

- a) La entidades federativas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (artículo 40).

¹⁸ López Sosa Eduardo, "La Representación Política"...

¹⁹ Hernández Octavio A., *La Constitución y la Perenidad del Sistema Federal Mexicano. Derechos del Pueblo Mexicano*, LII Legislatura, págs. 143-144

²⁰ Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional...* págs. 114-115

²¹ Carpizo Jorge y Madrazo Jorge, *Ob. Cit.*, pág. 135

- b) Entre la Federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículo 40 y 115).
- c) Las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución en la que organizan su estructura de gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución General, que es la unidad del estado federal (artículo 41).
- d) Existe una clara y diáfana división de competencia entre la Federación y las entidades federativas. Todo aquello que no esté expresamente atribuido a la Federación es competencia de las entidades federativas (artículo 124).²²

Este último principio consagra, además, la regla para la distribución de competencia de dos esferas de facultades públicas: la federal, y las locales de cada uno de los estados miembros de la Federación como son:

I. Relaciones de coordinación.

- Materias exclusivas de la Federación
- Materias exclusivas de los estados miembros.

- Materias concurrentes federación-estados.

II. Relaciones de supra y subordinación.

Es decir de supremacía del poder federal

- Primacía del derecho federal sobre el derecho de los estados miembros.
- Poder de resolución de los conflictos entre los miembros y la Federación a través de un tribunal federal.²³

De la distribución de competencias, se desprende la gran característica del sistema federal mexicano, el de la descentralización; ya que México es un país de antecedentes unitarios, pero que, día a día, se esfuerza por descentralizar aunque, las más de las veces, se topa con su pasado, el cual frena la marcha y la lucha por la descentralización de la vida nacional. Estados Unidos de Norteamérica, por el contrario, trata de introducir unidad en su variedad histórica, pero también, en sentido contrario al nuestro, se encuentra con la resistencia de su pasado.

²² Ibidem, pág. 136

²³ Aguilar Castillo Ricardo, *Perspectivas del Federalismo*, Centro Estatal de Formación de Cuadros, CDE, el PRI, Estado de México, marzo 1992, pág. 5.