

LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824 Y LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES

THE 1824 FEDERAL CONSTITUTION AND THE FUNDAMENTAL POLITICAL DECISIONS

Carlos Fernando Matute González*

RESUMEN: Este trabajo es una explicación de la evolución de las decisiones políticas fundamentales en el constitucionalismo mexicano, a partir de lo dispuesto por la Constitución Federal de 1824, bajo la premisa de que las formas jurídicas y los principios ideológicos son similares en las constituciones de 1857 y 1917 y lo que se transforma son los alcances valorativos e interpretativos de los mismos, que están condicionados por una realidad histórica en la que los actores políticos y económicos hegemónicos determinan su aplicación. De esta forma, el federalismo, el republicanismo, la democracia representativa, la división de poderes, los derechos humanos (garantías individuales), la supremacía constitucional y la garantía jurisdiccional del Estado de derecho se reproducen en las normas constitucionales referidas con redacciones similares, se adicionan otros conceptos como el Estado laico y la rectoría del Estado y se adecuan las organizaciones estatales al constante aumento de la complejidad social y de la comunidad internacional, así como el avance ideológico en la que la igualdad y libertad son los valores fundamentales en los estados constitucionales y democráticos de derecho. El trabajo se centra en el federalismo como decisión

Fecha de recepción:
04 de abril de 2024.

Fecha de aceptación:
22 de abril de 2024.

* Doctor en Derecho por la Universidad Panamericana. Socio director de Sideris, Consultoría Legal, Coordinador Académico del Centro Virtual de Estudios de la Gestión Pública e Investigador del Instituto Mexicano de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales. Ciudad de México, México. Correo electrónico: <cmatutegonzalez@gmail.com> ORCID: 0000-0001-5870-3700.

política fundamental, que estuvo cuestionado frecuentemente en los primeros años de la independencia a través de asonadas y planes rebeldes o separatistas, aunque las reflexiones sobre éste, son útiles para comprender el resto, salvo la evolución del laicismo y las relaciones Estado-iglesia, conflicto que dividió a la sociedad mexicana hasta ser la causa principal de la Guerra de Reforma.

PALABRAS CLAVE: federalismo, Estado, evolución, reformas, estructura constitucional.

ABSTRACT: *This work is an explanation of the evolution of fundamental political decisions in Mexican constitutionalism, based on the provisions of the Federal Constitution of 1824, under the premise that the legal forms and ideological principles are similar in the 1857 and 1917 constitutions, and what is transformed are their evaluative and interpretive scope, which are conditioned by a historical reality in which hegemonic political and economic actors determine their application. In this way, federalism, republicanism, representative democracy, the division of powers, human rights (individual guarantees), constitutional supremacy and the jurisdictional guarantee of the rule of law are reproduced in the aforementioned constitutional norms with similar wordings, Other concepts are added such as the secular State and the leadership of the State and state organizations are adapted to the constant increase in the complexity of society and the international community, as well as the ideological advance in which equality and freedom are the fundamental values in constitutional and democratic states of law. The work focuses on federalism as a fundamental political decision, which was frequently questioned in the first years of independence through rebellions and rebel or separatist plans, although the reflections on this are useful to understand the rest, except the evolution of secularism. and State-church relations, which was the other conflict that divided Mexican society until it was the main cause of the Reform War.*

KEYWORDS: *federalism, State, evolution, reforms, constitutional structure.*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA FORMA DE GOBIERNO. III. LA CONSTITUCIÓN COMO LÍMITE DEL PODER. IV LAS DECISIONES FUNDAMENTALES. V. EL FEDERALISMO COMO DECISIÓN POLÍTICA FUNDAMENTAL. VI. A MANERA DE CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

A 200 años de la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, sancionada el 4 de octubre, es pertinente la reflexión sobre la identidad constitucional del Estado mexicano a través de su historia marcada por tres momentos: la

Guerra de Reforma, la Revolución Mexicana y la Transición Democrática. Estos movimientos político-sociales tuvieron consecuencias en la estructura político-normativa del Estado nacional mexicano con la promulgación de dos constituciones y la transformación sustancial de otra.

La Guerra de Reforma está relacionada con la constitución liberal de 1857, la Revolución Mexicana con la constitución de corte social de 1917 y la Transición Democrática, que concentró casi el 70 % de las adecuaciones y modificaciones en el primer centenario de la Constitución de 1917,¹ en el periodo de 1982-2015, en cinco ejes: derechos humanos y juicio de amparo; actividades económicas del Estado; democratización del régimen político; división de poderes y autonomías constitucionales, y rendición de cuentas, régimen de responsabilidades y transparencia.²

Los prolegómenos de la vida constitucional mexicana comienzan con la Guerra de Independencia que, historiográficamente, inició con el grito de Dolores en 1810 y concluyó el 27 de septiembre de 1821 con la entrada del Ejército Trigarante a la Ciudad de México. Esta cronología que pasa por la rebelión del sur encabezada por Morelos y la expedición libertaria de Xavier Mina que desembarcó en Soto la Marina, la resistencia guerrillera en las sierras de Veracruz y Guerrero, la conspiración de La Profesa y el abrazo de Acatempan, que unió a las fuerzas armadas virreinales y las insurgentes.

Los hechos políticos son paralelos a la revolución jurídico-institucional que se incubaba en las diputaciones provinciales en un periodo diferente al anterior, que se contabiliza de 1812 a 1824, ambos procesos, el militar y el constitucional, fueron detonados por la abdicación de

¹ *Confr.* <<http://www2.juridicas.unam.mx/constitucion-reordenada-consolidada/estudio-introductorio>>, consultado el 17 de septiembre, 2016. En el estudio introductorio de una constitución reordenada y consolidada elaborado por investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM se hace evidente la transformación del derecho constitucional que se emprendió como una reacción a la crisis económica, política (gubernativa) e, incluso, moral de la década de los ochenta del siglo pasado. «Este giro (la multiplicación de las modificaciones constitucionales) que se da a partir de 1982 también se refleja en los datos cuantitativos. Casi dos tercios de las reformas (66.9 por ciento) y más de la mitad de los decretos (56.4 por ciento) son posteriores a diciembre de 1982. La nueva dinámica se refleja también en el crecimiento del texto constitucional, medido en palabras. El texto original de la Constitución de 1917 tenía 21 mil palabras de extensión. Sesenta y cinco años después, en 1982, al concluir el mandato del presidente López Portillo, el texto ya había aumentado en un 42.6 por ciento, alcanzando casi 30 mil palabras. Con el presidente De la Madrid se inicia un crecimiento mucho más rápido, como efecto de una modernización constitucional más intensa, que se hace vertiginoso con los presidentes Calderón y Peña Nieto, durante cuyos mandatos el texto aumenta en más de 20 mil palabras, lo que equivale prácticamente a la extensión del texto original. En resumen, al 10 de julio de 2015 el texto vigente de nuestra Constitución tenía más de tres veces la extensión del promulgado el 5 de febrero de 1917». Citada por Carlos Fernando Matute González, *La Transformación del Derecho Constitucional en Tiempo de justicia: voces responsables: estudios en homenaje a Sergio Valls Hernández*, (coord.) Guillermo Valls Esponda, Sergio Arturo Valls Esponda, (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017) XXI, 1074.

² Matute, *op. cit.* 8 y s. En este trabajo anterior nuestro como el proceso de reformas constitucionales iniciadas en 1982 en el gobierno de Miguel de La Madrid y concluidas con el denominado Pacto por México, en el gobierno de Enrique Peña Nieto, en 2015, son de tal magnitud y profundidad que pudieran considerarse como un proceso de emisión de una nueva constitución diferido, que sustituyó el paradigma jurídico de la Revolución por uno propio de un Estado constitucional y democrático de derecho.

Fernando VII en 1808, en Bayona, España, pero se desarrollaron en momentos y a ritmos distintos y también derivan de las reformas borbónicas, especialmente aquellas que crearon las intendencias en 1786 en la Nueva España, a saber, Durango, Guadalajara, Guanajuato, México, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Michoacán, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Desde la jura en México, el 30 de noviembre de 1812, de la Constitución de Cádiz a la Constitución Federal del 24, se registraron innumerables tratados, planes, proclamas, un reglamento provisional del imperio, e incluso una Constitución, la de Apatzingán, con una brevísima vigencia sólo en la región controlada por los Insurgentes. Estos documentos fueron agregando principios a lo que sería el primer texto constitucional en México y las reglas del comportamiento político se forjaron en la confrontación entre los ayuntamientos, las intendencias y la burocracia virreinal, que comenzó con la Ordenanza de intendentes, que bosquejaría el rostro provincialista y policéntrico.

De estos procesos hay que destacar que las dos cuestiones que han marcado la enseñanza del derecho constitucional en México deben ser objeto de un profundo revisionismo histórico y, por lo tanto, contrario a lo que afirma Tena Ramírez en su libro de texto: a) el federalismo mexicano existe como una forma jurídica constitucional trascendente en la integración de la unidad nacional y, por lo tanto, no es una copia extra lógica del norteamericano, b) el federalismo es una realidad constitucional que ha condicionado el desarrollo político mexicano.

La oposición de las diputaciones de Guadalajara y Zacatecas al gobierno hegemónico de la intendencia de México durante el proceso de gestación de la Constitución de 1824 y la separación texana de la República centralista, proclamada en 1836, así como los diversos intentos separatistas de Yucatán y los estados del norte o invasiones extranjeras son hechos históricos que demuestran que el federalismo era una bandera política eficaz.

El arraigo, las idiosincrasias regionales y la fuerza cultural y económica de las élites locales unidas a la existencia de caciques militares no sometidos, ni controlados por el gobierno nacional, son la estructura política que favoreció la adopción, reinstalación y permanencia del federalismo en las constituciones mexicanas.

Las diputaciones provinciales fueron el vehículo para construir una diversidad de independencias de la corona española en el territorio de la Nueva España y sus defensores políticos, los intendentes, fueron la fuerza militar que sostuvieron un regionalismo desafiante a los gobiernos nacionales durante los primeros 50 años de la vida independiente de México. De ahí que su principal expresión, la Constitución de 1824, incluyendo sus vicisitudes hasta su segundo restablecimiento en forma de Constitución Política de la República Mexicana, promulgada el 5 de febrero de 1857, se haya convertido en un ideario político liberal y se haya reproducido en su esencia fundacional hasta nuestros días. El interregno del federalismo

ocurrió durante el Segundo Imperio Mexicano, que concluyó con el fusilamiento de Maximiliano de Habsburgo en el Cerro de las Campanas.

Las primeras siete diputaciones provinciales, que surgieron de la idea que los ayuntamientos eran la expresión de la representación política democrática del pueblo, quien recobró su soberanía después de la abdicación de los reyes españoles, se instalaron en las capitales de las intendencias, con una autoridad no uniforme, tanto dentro de su territorio como frente a la Federación en formación. En las distintas regiones hubo competencia entre los ayuntamientos y las intendencias por asumir la primacía, que después desembocaría en la creación de más entidades federativas, en la instalación del Distrito Federal, la expansión de su territorio y el cambio de su capital y en la fragmentación del Estado de México a lo largo del siglo XIX.

II. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA FORMA DE GOBIERNO

Esta breve descripción del momento germinal del Estado mexicano muestra que los movimientos socio-políticos y la evolución jurídica-política, se desarrollan en tiempos distintos y, por lo tanto, la historia vista a través de las modificaciones a las estructuras formales del estado contenidas en las constitucionales, sólo marca hitos, pero no explican la vida institucional en su complejidad.

El federalismo, que se pacta en 1824 y que hunde sus raíces en 1786 con la instauración de las intendencias, se ha transformado profundamente en este periodo de 200 años, aunque el texto original con el que se creó, los subsecuentes y el vigente en 2024 sean similares en la redacción en lo que respecta a la descentralización regional del poder.

La república asumida es una reacción ante el rechazo de Fernando VII a los tratados de Córdoba, en los que Agustín de Iturbide y Juan O'Donjú acordaron la independencia el 24 de agosto de 1821 y pactaron una monarquía moderada, cuya titularidad se ofrecería al rey español o a otros miembros de la casa de Borbón y, en caso de que no aceptaran, aquella persona que designaran las Cortes Imperiales. Los tratados reconocían la independencia de la nación mexicana e instauraban el Imperio, una junta gubernativa, una regencia y la obligación de convocar a la elección de las cortes mexicanas.

La falta de visión política de la Corona Española, el conflicto entre liberales y conservadores que dividía a España, la conformación de un Congreso constituyente, con sesgo centralista y mayoritariamente criollo en 1822, el nombramiento de Agustín I como emperador del Imperio Mexicano, la disolución del Congreso Constituyente, el Plan de Casa Mata, la renuncia de Agustín de Iturbide y la convocatoria a un segundo constituyente mayoritariamente federalista e integrado por más insurgentes, fueron factores que inclinaron la balanza a favor de la adopción del gobierno republicano.

La democracia popular con voto limitado por la renta de las personas fue una consecuencia del ambiente revolucionario liberal imperante entre los constituyentes de 1824 y una de las principales reivindicaciones políticas del movimiento insurgente, que se prologó 11 años y que era una reacción justa respecto a la sociedad estamental y de casta de la Nueva España. Esta es una breve descripción del crisol en el que se forjaron los principios fundantes de la nación mexicana contenidos en el Acta Constitutiva promulgada el 31 de enero de 1824, que le proporcionaron identidad como Estado soberano no sujeto al Reino Español, ni a ninguna otra potencia extranjera bajo los axiomas ideológicos más progresistas de la época. Además, si bien recupera la proclama de independencia de los tratados de Córdoba, simultáneamente repudia su contenido y rechaza la monarquía moderada como forma de gobierno.

El Acta Constitutiva de la Federación, junto con los Sentimientos de la Nación, de Morelos, contienen las decisiones políticas fundamentales que bosquejaron lo que sería México, ya que estableció el arreglo de las relaciones entre los órganos estatales y la organización de los mismos, así como las formas de interacción entre el Estado, la sociedad y los individuos.

La estructura constitucional contemporánea, en sus principios básicos, se diseñó en el acta que se emitió hace 200 años y por ella ha transcurrido la historia cambiante, con valores que profundizan los conceptos hacia la democracia y la justicia social, la libertad y la igualdad, el desarrollo incluyente sustentable. Esta estructura ha sido lo suficientemente flexible para contener las aspiraciones de las generaciones de mexicanos y canalizar las luchas políticas y sociales que se han justificado y legitimado en la búsqueda de la superación de la desigualdad social.

Hace 200 años, se promulgó la Constitución Federal de 1824. En este documento se adoptaron los rasgos esenciales del régimen político mexicano: la república representativa, popular y federal; dividida en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.

Es destacable, ya que fue la condición para su aprobación, la proclamación del federalismo que dividió regionalmente el poder estatal y estableció la coexistencia de por lo menos dos ámbitos de gobierno, con base en las estructuras administrativas y militares de las intendencias y con respeto a las diputaciones provinciales. Desde el inicio del debate del segundo constituyente, la mayoría planteó claramente que el resultado de las deliberaciones debía ser o no una ley fundamental federalista. Esa fue la condición que impusieron los estados (las provincias) para legitimarlo.

El acta constitutiva de la federación mexicana estableció:

- La fundación formal del Estado.
- La soberanía popular.
- La república representativa.
- La división de poderes.

- El legislativo bicameral y, por ende, creó el Senado.
- La justicia independiente y la instalación de la Corte Suprema de Justicia.
- La identificación de los estados.
- La creación del Distrito Federal, que se hizo por reforma a la Constitución, el 18 de noviembre de 1824.

El acta fue suscrita, previa a su promulgación, por los estados convocantes al constituyente bajo la premisa política que sus partes integrantes (de la Federación) son estados independientes, libres y soberanos.

Así, en el Acta Constitutiva de la Federación se estableció:

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

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

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos se pactó:

Artículo 4. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

En la restauración del federalismo el 21 de mayo 1847, con el Acta Constitutiva y de Reformas, decretada por un Congreso Extraordinario, en plena invasión norteamericana, se dispuso:

Que los Estados que componen la Unión Mexicana, han recobrado la independencia y soberanía que para su administración interior se reservaron en la Constitución;

Que dichos Estados continúan asociados conforme al pacto que constituyó una vez el modo de ser político del pueblo de los Estados-Unidos Mexicanos;

Que la Acta constitutiva y la Constitución federal, sancionadas en 31 de enero y 4 de octubre de 1824, forman la única Constitución política de la República.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1857, se establece:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática federal, compuesta de 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.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, en su texto original, es igual al contenido de su antecesora y corresponde al mismo

numeral. Con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012 y 29 de enero de 2016, el vigente es el siguiente:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Las diferencias en cuanto a la forma de régimen político, básicamente, son dos: se elimina la calificación de independientes a los estados libres y soberanos y se sustituye la palabra popular, por democrática.

El conflicto social relacionado con los conceptos políticos fundamentales, que se expresó constitucionalmente en los primeros 50 años de vida independiente de México, fue el debate sobre el centralismo-federalismo y estado católico-laico.

El primer conflicto se manifestó en un sinnúmero de planes y asonadas y, especialmente, en las constituciones centralistas, que fueron las *Siete Leyes constitucionales de la República Mexicana* y las *Bases de Organización Política de la República Mexicana*, vigentes de 1836 a 1841 y 1843 a 1847, respectivamente, que dividieron al país en departamentos jerárquicamente dependientes del Poder Ejecutivo con el reconocimiento de representación política limitada en sus territorios. El federalismo también fue eliminado en las regiones ocupadas por el Segundo Imperio conforme a lo dispuesto por los Estatutos Provisionales decretados por Maximiliano, el 10 de abril de 1865, pero a partir de ese momento, el federalismo no se cuestionó constitucionalmente.

El segundo ha sido una constante en la historia política del país. Por un lado, las constituciones hasta 1857 son emitidas en nombre de Dios, con distintos tratamientos en el reconocimiento de la religión católica y el derecho a la libre creencia y la independencia de cultos, lo que es propio de un Estado católico. Por el otro, las leyes y la guerra de reforma (1858-1861), la guerra derivada de su promulgación, la educación laica del artículo 3 y la regulación de las relaciones Estado-iglesia en el artículo 130 de la Constitución de 1917, la Guerra Cristera, la reforma del artículo 130 constitucional por decreto publicado el 28 de enero de 1992 y la inclusión del Estado laico en el artículo 40 constitucional en 2012 son rasgos de un régimen de separación de poderes civil y eclesiástico.³

³ *Confr.* Paulina Capdevielle y Pedro Salazar Ugarte, *El Estado laico mexicano a 30 años de la reforma constitucional*, (México: UNAM-IJ, 2024) 248, consultado el 21 de marzo, 2024, <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7398/16.pdf>>. Esta obra reúne las reflexiones de académicos con visiones confrontadas y complementarias del Estado laico en México, que ha sido uno de los tópicos político-constitucionales más polémicos en nuestra historia. Las relaciones Estado-iglesia ha sido una de las decisiones políticas fundamentales en los que la realidad social ha contrastado con el ordenamiento jurídico constitucional vigente y ha sido fuente de innumerables conflictos todavía no resueltos.

III. LA CONSTITUCIÓN COMO LÍMITE DEL PODER

Toda constitución política moderna tiene un fondo liberal y es consecuencia del constitucionalismo medieval, que «arrebató» privilegios al rey para los estamentos por diversos motivos y expresaba las reivindicaciones de un conjunto de libertades que los nobles, cleros, ciudades y hombres libres oponían al poder.

En ese sentido, las constituciones europeas y americanas de los siglos XVIII y XIX, como sucede con la gaditana (1812) y mexicana (1824), son normas fundamentales, cúspides de los ordenamientos políticos, que establecen límites al ejercicio del poder del gobierno y lo someten en defensa de las libertades de los individuos, en contra del absolutismo y los abusos de los gobernantes, así como en favor de un gobierno que se instituya en favor del pueblo.

La Constitución se concibe como un pacto, una forma de organización del Estado, un ordenamiento jurídico y un ideario político, pero esencialmente es una decisión política legitimadora de un Estado moderno, que establece los principios básicos de la relación entre los poderes reales en un territorio, cuyas expresiones históricas son producto del devenir de cada pueblo o nación. Esta configuración de una forma de ser jurídica de una colectividad humana se funda, originariamente, en el reconocimiento de la igualdad y libertad de las personas, que es un postulado del liberalismo político del siglo XVIII.⁴

Esto último es esencial en el constitucionalismo del siglo XXI, que no reconoce a una constitución como tal, si ésta no es una garantía efectiva de los derechos de los ciudadanos con relación al poder y un instrumento real de la no concentración del poder en una persona o en una corporación. Toda constitución es un límite al poder o no lo es⁵ y los cotos al poder son, primordialmente, seis:

- a) El Estado de derecho reflejado en el principio de supremacía constitucional y que implica que toda autoridad está sometida a una norma previa emitida con anterioridad a su decisión o acción.
- b) La democracia consiste en que todas las personas son iguales ante el Estado y con los mismos derechos activos y pasivos a participar en la integración de la voluntad general, la conformación del poder social y el ejercicio de este, con fundamento en el concepto de ciudadano y la representación del mismo.
- c) Las garantías individuales (hoy derechos humanos), que son la esfera de derechos públicos subjetivos inalienables de las personas, en su dimensión individual y colectiva, que provienen de su propia naturaleza y, por ende, son anteriores y

⁴ Nicola Matteucci, *Constitucionalismo*, en *Diccionario de Política*, (ed.) Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, (México: Siglo XXI, 1981) 388 y ss.

⁵ *Confr.* Riccardo Guastini, *Estudios de teoría constitucional*, (México: Fontamara, 2007) 24 y ss. Este autor resume la visión del neoconstitucionalismo, que rescata los valores occidentales como parte necesaria de las constituciones para distinguir entre regímenes democráticos y autoritarios, cuando estos últimos poseen una constitución escrita, que proclama libertades, que no se respetan en la realidad política.

respetables por todo orden jurídico estatal o no estatal para el desarrollo de una vida digna y libre.

- d) La república que, entendida como contraria a la monarquía como forma de gobierno, consiste en la renovación periódica de los poderes del Estado y la despersonalización del ejercicio del poder, que no es propiedad, ni prerrogativa de una familia, estirpe, corporación, estamento o comunidad, y es el fundamento de la responsabilidad de la función pública y la obligación de la rendición de cuentas.
- e) La división de poderes funcional, que se basa en el principio de no la concentración del poder en una persona o corporación, bajo el argumento que todo poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente, es el sustento del principio de legalidad en sus aspectos tanto formal como material y de la distribución del ejercicio del poder en órganos autónomos del Estado. Este límite se expresa en las dos formas de relacionarse el legislativo y el ejecutivo: el parlamentarismo (europeo) y el presidencialismo (americano).
- f) La división de poderes regional que consiste en la descentralización de las decisiones políticas de un Estado, en la que el ámbito nacional y el subnacional (entidades federativas, municipios, departamentos, provincias, entre otros) gobiernan, legislan y juzgan, con base en una distribución de competencias. La expresión más evidente de este límite son los Estados federales y los regionales, aunque en los estados centrales es factible el reparto de poder y el respeto a las representaciones políticas subnacionales autónomas.

La división de poderes, tanto funcional u horizontal como regional o vertical, se rigen bajo la premisa de que solo un poder estatal es potencialmente apto para controlar a otro poder de la misma naturaleza, que sostiene la teoría de la confrontación y equilibrio (*check and balance*), que se asumió explícitamente por primera vez en la constitución de los Estados Unidos de América, en 1787, y que fue el modelo, junto con la gaditana, de las normas fundamentales de las naciones Hispanoamericanas independizadas en el siglo XIX.

También, en las constituciones se regulan otras divisiones del poder vinculadas con el ejercicio efectivo del mismo y con poderes fácticos, que se han desarrollado a lo largo de dos siglos de preeminencia del constitucionalismo de raigambre liberal, como son la separación de las burocracias civiles y militares del poder consignadas en los requisitos negativos para ocupar cargo de elección popular (v. gr. no haber ocupado un cargo militar o civil para ser candidato), la separación de las autoridades civiles de las eclesiásticas o la separación del gobierno de la administración bajo el principio de autonomía de gestión y la profesionalización de los entes públicos, incluso algunos subordinados al Poder Ejecutivo (v. gr. autoridades independientes o autonomías constitucionales).

La garantía de la función jurisdiccional independiente e imparcial, en el liberalismo del siglo XIX, se subsumía al Estado de derecho y a la división de poderes funcional. Sin embargo, la complejidad de la realidad jurídica y social, la primacía de los poderes ejecutivos

en el Estado social de derecho o benefactor, orilló a que este elemento básico del respeto de las libertades y las condiciones de igualdad se adoptara como una de las banderas fundamentales del constitucionalismo finisecular del siglo XX, expresado en el surgimiento de los tribunales constitucionales y los consejos de la judicatura no subordinados al gobierno, ni al tribunal supremo.

En México, el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824 son un reflejo de su época e incluyen los seis límites al poder indicados en líneas anteriores. Hay que señalar que las garantías individuales se reconocen de forma implícita en 1824, pero se incorporaron en el acta de reformas de 1847. Esto permite concluir que el fondo ideológico liberal es esencial en la decisión del constituyente de hace 200 años y ese hecho político-constitucional fue el comienzo del conflicto permanente entre los grupos políticos dominantes en la Nueva España y los que impulsaron la independencia, que hundiría a México en la inestabilidad política y, a la postre, sería uno de los factores de la pérdida de más de la mitad del territorio.

Si bien en la Constitución de 1824 hubo un acuerdo inicial entre los principales promotores de la Independencia, que se expresó en su artículo 1 de la forma siguiente:

La nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquiera otra potencia.

En los límites al poder mencionados sólo hubo un acuerdo básico que era adoptarlos, pero no había consenso en la forma de institucionalizarlos y los efectos redistributivos del poder social que esto implicaba. La teoría constitucional ha desarrollado el concepto de decisión fundamental que puede ser útil para explicar este dilema entre la estructura constitucional y el devenir constitucional.

IV. LAS DECISIONES FUNDAMENTALES

La constitución es el grado supremo en un orden jurídico nacional y estadual y, sólo en términos lógico-formales, es la personificación del Estado, que permite atribuirle a éste funciones y responsabilidades frente a las personas que somete o frente a potencias o agentes internacionales. Esta afirmación no puede ser «real» o efectiva en su pretensión de dirigir el comportamiento de una sociedad determinada históricamente, sin la existencia de elementos de fuerza (políticos, sociales y económicos) y de poder (carisma, tradición y legalidad), que permitan el despliegue de una voluntad colectiva con la posibilidad efectiva de imponer un orden y hacerlo cumplir.

La constitución no se agota en su texto, ni en el acto de promulgación, pero tampoco es suficiente como una expresión de la voluntad de poder. En una lógica dialéctica, ambos axiomas, la norma constitucional y el poder político, en términos lasallianos,⁶ la hoja de papel

⁶ *Confr.* Ferdinand Lassalle, *¿Qué es una constitución?* Estudio preliminar de Eliseo Aja, (Barcelona: Ariel, 1984) 183.

y los factores reales del poder, se presentan como opuestos que conforman una normalidad estatal en un momento histórico. El primer axioma tiende hacia el formalismo y las categorías constitucionales y el segundo a conseguir que un grupo obtenga la obediencia por medio de la influencia y el control.

La constitución contiene una organización y una forma de relacionar al Estado con la sociedad y las personas, con base en principios y estos últimos son asumidos como las decisiones políticas fundamentales,⁷ que distinguen a los diversos arreglos institucionales entre los países y varían en su alcance y contenido con el transcurso del tiempo por la evolución de la forma de Estado.

Schmitt, al analizar la Constitución de Weimar, concluyó que las decisiones fundamentales que ésta contenía eran: 1) el principio de soberanía, por medio del cual se decidía que Alemania fuera: a) una república, b) democrática y e) federal; 2) la idea de la representación, y 3) la decisión a favor del estado burgués de derecho con sus principios: a) derechos fundamentales, y b) división de poderes.⁸

En la teoría de la constitución schmittiana, las decisiones fundamentales son expresiones del pueblo y son inmutables, es decir, no debieran ser modificadas por los órganos del Estado constituidas *so pena* de incurrir en un desarreglo institucional de tal magnitud que se provoque un rompimiento del orden constitucional. Tales decisiones contienen la esencia de la forma de ser de un pueblo.

Este decisionismo político es cuestionable desde varias aristas: la primera es determinar quién representa al pueblo y la propuesta schmittiana basada en el líder (el Führer), además de ser un riesgo alto para la garantía de la libertad y la dignidad de las personas, es insuficiente para explicar la realidad política y social de un grupo humano organizado dentro de un Estado; la segunda es eludir la consecuencia final de este pensamiento en la que el soberano es aquel que es capaz de imponerse en un momento de excepción y justifica el derecho del más fuerte; la tercera es identificar el momento en que una decisión fundamental es irrelevante o inconveniente para una generación y cuando esta no puede limitar su propia independencia política por otra generación pasada, incluso muerta, y la cuarta, es la condición de perpetua que es falaz en las cuestiones políticas, más aún cuando las decisiones fundamentales son resultado de un contexto histórico y de una realidad socio-política de una comunidad específica.

Entonces, si las decisiones fundamentales no son la esencia del derecho constitucional de un pueblo en razón a que no existe un destino predeterminado del mismo, ni identificable o

⁷ Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, (México: Editorial Nacional, 1961 27 y ss.

⁸ Jorge Carpizo, *Las decisiones fundamentales en La Constitución mexicana de 1917*, (México: UNAM-III, 1982) 131, consultado el 22 de febrero, 2024, <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3841/7.pdf>>.

imponible por una autoridad política a pesar de que esta posea una mayoría abrumadora o el control del aparato del Estado.

El espíritu objetivo atribuido a un pueblo, a una raza o a un credo, sólo es real como espíritu subjetivo y no es absoluto, es decir, es una conexión de significaciones que pretende obtener o mantener el poder del Estado. En esa lógica, es erróneo y peligroso sostener que algo pertenece a una nación o a un pueblo ajeno a toda lucha política, toda vez que esta postura cancela el debate crítico y la posibilidad de evolución. Las formaciones «objetivas» e «inmutables» son arbitrarias a capricho de un individuo, su camarilla y sus seguidores y solo aparece cuando este es capaz de imponerlas.

Heller sostiene que todas las construcciones de un plan humano ideal, en el caso de las decisiones fundamentales, atribuidas al pueblo o a la nación, no se distinguen en esencia del idealismo del materialismo marxista que propone como estadio último de felicidad de la humanidad la desaparición del Estado. La atribución de una voluntad a un ente «ideal» colectivo, ajeno a los actores en una realidad político social, es una abstracción científica o una proposición de sentido sólo sostenible en una especie de misteriosa religión académica, o un movimiento autoritario que pretende socavar la independencia de las verdades proveniente de los datos de la conciencia y el conocimiento de las vivencias psicológicas.⁹

Bajo esta perspectiva, en la que las formaciones culturales absolutas, que pretenden ser autónomas de las vivencias de los individuos o comunidades, son totalidades abstractas que no explican la realidad o que pretenden «congelar» la historia, cobra sentido formularnos la pregunta ¿qué son estas decisiones fundamentales?

Antes de responder esta interrogante, conviene revisar las conexiones de sentido que han identificado los juristas mexicanos con relación a las llamadas decisiones fundamentales.

Luis F. Canudas, citado por Carpizo,¹⁰ considera que las decisiones fundamentales en la constitución de 1917 son:

- a) En el Estado mexicano, la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo;
- b) En el Estado mexicano, todo poder público dimana del pueblo;
- c) En el Estado mexicano, el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno;
- d) El Estado mexicano, es un Estado que adopta la forma republicana de gobierno;
- e) El Estado mexicano es un Estado federal;

⁹ Herman Heller, *Teoría del Estado*, (trad.) Luis Tobio, (México, FCE, 1983) 53-64. El autor explica las razones por las que el estudio del Estado, la política, es de índole sociológico y no es una ciencia que pretende descubrir un espíritu objetivo, que sólo existe como formación cultural relativa y cambiante en el tiempo.

¹⁰ Luis F. Canudas O., *Irreformabilidad de las decisiones políticas fundamentales de la Constitución*, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, núm. 18, 19, 20 (1943): 107-08, consultado en Carpizo, *Las decisiones fundamentales en La Constitución mexicana de 1917*, *op. cit.*, 134.

- f) El Estado mexicano es una democracia constitucional de carácter representativo;
- g) El Estado mexicano reconoce los derechos individuales públicos de los hombres, y los derechos sociales;
- h) En el Estado mexicano existen tres poderes, a saber: legislativo, ejecutivo y judicial;
- i) En el Estado mexicano, el municipio libre, es la base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

Por su parte, Jorge Carpizo¹¹ divide las decisiones políticas fundamentales en dos:

- a) Propias del régimen democrático.
- b) Propias de la evolución política de México.

Ambos autores sostienen que las decisiones fundamentales son parte del «ser» nacional, son producto de luchas atroces y su alteración podría significar el regreso a esas divisiones dentro del Estado e incluso conducir a guerras civiles.

Estas posiciones encuadran en la idea de que existe un espíritu objetivo más allá de la realidad y tiende a confundir el orden ideal forjado en la academia o en las ideologías con la organización real del Estado, y con ello: «el mundo histórico-social veríase... Espiritualizado y convertido en el reino del espíritu... Pudiera creerse que ha tenido lugar la resurrección de la idea hegeliana del espíritu universal ... (con lo que) el Estado vendría a ser, en el mejor de los casos, una idea y a poco que descendiese de condición, quedaría convertido en mera ideología».¹²

Entonces, las decisiones políticas fundamentales son categorías de análisis que se construyen como arquetipos de una realidad jurídica constitucional determinada y que permiten identificar tendencias y afinidades entre distintos momentos históricos en la evolución de un Estado nacional u orden de dominación.

Estas decisiones constituyen una estructura básica de las constituciones que permiten su existencia como tal, establecen su pertenencia a una forma de Estado, a saber, absolutista, liberal, social de derecho o constitucional de derecho,¹³ favorecen y condicionan la

¹¹ Jorge Carpizo, *Los Principios jurídicos-políticos fundamentales en la constitución mexicana*, (México: UNAM-III, 2013) 822, consultado el 22 de febrero, 2024, <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3455/35.pdf>>. Este autor no explica en que se distinguen ambos tipos de decisiones políticas y la segunda es un sin sentido si se aplica la pretensión de inamovilidad de las decisiones.

¹² Heller, *Teoría del Estado*, op. cit., 58-59.

¹³ Sergio Valls y Carlos Matute, *Nuevo derecho administrativo*, 7ª. ed., (México: Porrúa, 2022) capítulos I al VI. En esta obra los autores evidencian que, a través de la evolución del Estado, en sus distintas formas, las estructuras jurídicas permanecen o se transforman con base en la realidad político, económica y social y una axiología política determinada por la ideología y la superación o no de las contradicciones propias del capitalismo y los conflictos entre individuos, colectividades y actores políticos.

normalidad político-social en un Estado y configuran con la singularidad propia de una comunidad nacional los valores políticos imperantes.

Fix Zamudio y Valencia Carmona¹⁴ sostienen que son valores supremos constitucionales más allá del decisionismo, que se explicitan en los preámbulos de las constituciones del siglo XX, y tienen una función unificadora por su grado de abstracción que supera la operatividad de las leyes supremas y la crisis del principio de legalidad, ya que las normas generales suelen ser reflejo de acuerdos políticos y sociales temporales, coyunturales y contruidos con mayorías legislativas efímeras.

Las decisiones políticas fundamentales contienen valores, pero no son sólo eso y suponerlo es otorgar una superioridad a priori a unos sobre otros. Tampoco son meras expresiones del poder con la suficiente fuerza para imponerse en un Estado de excepción o meras reglas de conducta que disponen sobre el comportamiento de los órganos del Estado en el ejercicio del poder (facultades), la relación entre el Estado y las personas (prerrogativas y derechos), las formas de crear, modificar, transformar y extinguir el orden jurídico (fuentes válidas del derecho) y la prioridad de los valores y principios que orientan la aplicación e interpretación del orden constitucional.

En síntesis, las decisiones políticas fundamentales son valores, reglas de conducta y expresiones del poder contenidas en el texto jurídico que se expide con la pretensión de ser el parámetro de la validez de la operatividad de un ordenamiento político y sustento de una normalidad liberal, democrática, iliberal o autocrática.

Esto último plantea el permanente dilema entre la constitución real y la constitución formal. ¿Las decisiones políticas fundamentales son las vivenciales o las idealizadas? ¿Hay decisiones fundamentales auténticas e inauténticas? ¿La constitución como límite del poder sólo es una manifestación de este para aparentar un sometimiento inexistente a la ley o a la voluntad de la mayoría o para encubrir violaciones a los derechos humanos o de las minorías?

Las decisiones políticas fundamentales son categorías de análisis jurídico, que contribuyen a identificar la forma de régimen político, de gobierno y la producción normativa en el orden constitucional de un Estado determinado y construyen una estructura por la que fluyen la operación jurídica, las relaciones de poder, los movimientos sociales y la actividad económica. Esta edificación contenida en la norma fundamental condiciona, pero no determina la realidad político-social y se transforma en su conformación, aplicación e interpretación.

La congruencia o consistencia entre la constitución real o la ideal no es identificable a partir del estudio de este tipo de decisiones, pero si establecen un arquetipo propio a cada

¹⁴ Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, (México: Porrúa, 1999) 36 y s.

forma de Estado para que, con base en análisis de teoría o ciencia política, se determine la vigencia de estas en la realidad político-social.

En ese sentido, las decisiones políticas fundamentales son:

- a) Decisiones en la medida que son conexiones de sentido expresadas con un lenguaje directivo en forma de normas, tanto reglas de conducta como principios, por un sujeto legitimado para que sean obedecidas por una población en un territorio determinado. En la modernidad, son propias del Estado que les proporciona unidad y carácter de supremas.
- b) Políticas en razón a que tienen como finalidad conformar y/o consolidar una dominación en un territorio y, por lo tanto, obtener la obediencia de una población en un territorio, justificando en el extremo, el uso de la violencia legítima, con base en alianzas con actores sociales y económicos y con miras a un bienestar o conveniencia compartidos.
- c) Fundamentales debido a que son el axioma y/o dogma de un ordenamiento jurídico que permite la construcción lógica deductiva del mismo con base en valores, a través de las relaciones de jerarquía y coordinación de las personas que lo integran, con el propósito de establecer una normalidad normativa con efectos en la realidad político-social.

En su carácter de elementos esenciales de la estructura constitucional, estas decisiones son conceptos abiertos, que facilitan y delimitan el debate político-jurídico dentro de un acuerdo mínimo con lo que se disminuye (no desaparece) el riesgo de que los conflictos de intereses se conviertan en luchas fratricidas, que dividan a las sociedades.

También, soportan la institucionalización del poder que da certidumbre a la distribución del mismo entre los aparatos estatales, los sectores, las organizaciones políticas y sociales, las élites regionales, las comunidades y los individuos y son un marco referencial en el debate respecto a la reforma de la Constitución y su alcance, en el entendido que esta es modificable en todas sus partes y no es una totalidad coherente y conexas de valores ético-políticos intocable como lo supone Schmitt, ni es un mero receptáculo de valores universales idealmente compartidos por todos los Estados e impulsados desde el «espíritu» de Occidente, ni es la expresión de un bien común en el que todas las clases e ideologías confluyen armónicamente, sin conflictos, ni contradicciones.

Hay dos posturas definidas respecto a las decisiones políticas fundamentales:

- a) No son modificables por derivar del espíritu objetivo de la nación y por ser expresión de la naturaleza humana previa a la existencia de cualquier poder. Esto lleva a la conclusión de que el constituyente permanente sólo puede modificar marginalmente la constitución.
- b) Son modificables debido a que son parte de un ordenamiento jurídico que posee reglas para la incorporación de normas nuevas, así como supresión y sustitución de las

mismas y la única limitante es el respeto al proceso lógico-formal. Esto lleva a la conclusión de que el único límite a las autoridades constituidas para ser constituyentes, es el respeto a las formas establecidas en la propia constitución, que también son modificables.

Ambas posturas conducen al dilema original de las decisiones políticas fundamentales, que consiste en determinar si son o no un límite que una generación (pasada) impone a otra (presente o futura), pero este dilema se resuelve con el concepto de constitución material, que, según Ricardo Guastini,¹⁵ tiene cinco acepciones: la forma de Estado o de gobierno, la fuente de la legislación, la propia decisión política fundamental fijada por el titular del poder constituyente, el régimen político y la constitución viva.

La constitución viviente¹⁶ ha ofrecido como solución a este dilema la adaptabilidad del texto de la norma suprema por la acción de los jueces, con lo que se demuestra que la historia constitucional no termina con el constituyente original, ni con quienes lo reformulan después de un momento de excepción en la normalidad estatal. Bruce Ackerman identifica dos momentos de revisión en Estados Unidos de América a través de la soberanía popular: la reconstrucción después de la guerra civil (1861-1865), el *New Deal* de Roosevelt iniciado en 1932, la revolución de los derechos civiles reconocida constitucionalmente por Lyndon Johnson y, además, supone que hay buenas razones para considerar que en una típica elección norteamericana, no se le otorgará al vencedor el «poderoso mandato popular para destrozarse los más grandes logros del pueblo norteamericano» y si eso sucediera, afirma que los tribunales han construido un prestigio suficiente para ganar el apoyo de los norteamericanos y defender ese legado a generaciones futuras, como está sucediendo con la revolución conservadora detonada tras los sucesos del 11 de septiembre del 2001.¹⁷

La constitución vista desde la perspectiva del jurista es una estructura con reglas operativas para que funcione el poder estatal y se respete la dignidad de la persona humana, que es el fin último de cualquier orden político-social. La estructura la proporcionan las primeras tres acepciones de la constitución material, es decir, la forma de Estado, de gobierno y de creación del derecho y las decisiones políticas fundamentales y el flujo de la historia y el dinamismo lo aportan el desarrollo del régimen político y la interpretación y aplicación del derecho en tres dimensiones: la representación política (ejecutivo y legislativo), el control de la constitucionalidad (los jueces) y el cumplimiento efectivo del orden constitucional (la sociedad civil, los partidos políticos y los ciudadanos).

En ese sentido, las generaciones pasadas no imponen una forma de ser del pueblo o una expresión de la nación, cuando un constituyente originario emite una norma fundamental o cuando el constituyente permanente la modifica, sino que sólo establecen una propuesta de

¹⁵ Riccardo Guastini, *Estudios de teoría Constitucional*, (México: Fontamara, 2001) 37-39.

¹⁶ *Confr.* Bruce Ackerman, *La Constitución viviente*, (Madrid: Marcial Pons, 2011) 121.

¹⁷ *Íbid.*, 106 y ss.

solución del conflicto político, cuya normalización está sujeta a un proceso de legitimización posterior. Las generaciones, presentes y futuras, en las decisiones políticas fundamentales, tienen un acuerdo básico para debatir y confrontar intereses que facilite el tránsito hacia nuevas formas y proporcione un mínimo de legitimidad a la unidad de acción y decisión, que es el Estado.

Lo expuesto permite afirmar que las decisiones políticas del Estado liberal son los límites al poder descritos líneas arriba; las propias del Estado social de derecho, son aquellas vinculadas con las insuficiencias del mercado para producir y distribuir bienes y servicios y la mitigación del conflicto y la desigualdad sociales, y las correspondientes al Estado constitucional de derecho, son aquellas que garantizan que la dignidad de la persona y el derecho a que el poder del Estado no se concentre en una persona o corporación, sean efectivas en las sociedades que asumen una organización como principio de límite del poder.

V. EL FEDERALISMO COMO DECISIÓN POLÍTICA FUNDAMENTAL

Lo contingente es propio de la historia que está en permanente cambio y fluye por las estructuras constitucionales que se adicionan o se hacen más complejas, pero que sustancialmente permanecen constantes, como ocurre con la Constitución de los Estados Unidos de América, y la diferencia radica en cómo se actualizan los valores; los norteamericanos han recurrido a las enmiendas y los precedentes judiciales y los mexicanos a la renovación constitucional después de un conflicto interno (1857 y 1917) y al uso frecuente del constituyente permanente (1982-2018).

Este fluir de la historia constitucional se ha dado bajo una estructura básica: el federalismo, que en 2024 cumple 200 años de existencia en México, con dos interregnos, y cuyo abandono generó la separación de Texas (1836) y otros intentos separatistas en Yucatán, Nuevo León, Tamaulipas, Coahuila y Tabasco 1846-1847).

El conflicto federalismo-centralismo de la primera mitad del siglo XIX, independientemente del discurso ideológico, tiene una explicación en la lucha por el poder de las nacientes élites nacionales independientes frente a las élites regionales que se conformaron en torno a las intendencias y las diputaciones provinciales y a la disputa por el control de la riqueza económica, que se puede identificar en la defensa y combate de la existencia de las alcabalas, que acabaron siendo prohibidas a los estados.¹⁸

¹⁸ CPEUM. «Artículo 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso: [...] IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio. V.- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

En un trabajo anterior, identifiqué cuatro dimensiones del federalismo:

- a) El histórico que es aquel que describe su origen y evolución en una realidad político-constitucional. En líneas anteriores, se hizo una breve explicación de las condiciones en que surgió el federalismo mexicano, con base en las diputaciones provinciales, la ideología liberal y el modelo norteamericano.
- b) El ideológico que es la expresión que adoptan los intereses nacionales o regionales para obtener o conservar el control de recursos públicos.
- c) El político que es una forma de descentralización del poder regionalmente, que identifica el grado de autonomía e influencia de las instancias de gobierno en determinadas circunstancias y por actividad o sector. Esta dimensión, recientemente, se ha estudiado bajo el enfoque de las relaciones intergubernamentales.¹⁹
- d) El jurídico es aquel que analiza las formas constitucionales de la distribución del poder entre dos o más esferas de gobierno.

En esta última dimensión, que es la relacionada con las decisiones políticas fundamentales, en su calidad de estructura del ordenamiento jurídico, el federalismo puede conceptualizarse de diversas maneras y con distintos enfoques.

El federalismo es la coexistencia de por lo menos dos órdenes normativos en un mismo territorio, es decir, un orden nacional y otro estatal con dos conjuntos de autoridades autónomas en su creación y aplicación. Por ejemplo, en el estado de Aguascalientes, están vigentes las leyes federales y aquellas emitidas por la legislatura local.

Asimismo, el federalismo es un régimen constitucional de distribución del poder del Estado en regiones o una forma de descentralización política en la que existe un gobierno central o nacional y varios subnacionales o locales. En México al primero lo identificamos como la instancia de gobierno federal y a los segundos como gobiernos de las entidades federativas, estados y Ciudad de México.

Desde el enfoque político administrativo, el federalismo es un arreglo institucional de distribución regional del poder con la existencia de dos espacios de decisión y ejercicio de funciones estatales, que se coordinan y colaboran entre sí.

En términos estructurales, el Federalismo es una unión de estados que mediante un pacto constitucional se limitan entre sí, se coordinan y cooperan y conforman un poder soberano único frente a la comunidad internacional y, en lo interno, las entidades federativas poseen la facultad de otorgarse su propia constitución con base en los principios establecidos en la

VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía [...].»

¹⁹ *Confr.* José Luis Méndez, *Estudio introductorio*, en *Para entender las relaciones intergubernamentales* (ed.) Wright, D. S., (Ciudad de México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., Universidad Autónoma de Colima, Fondo de Cultura Económica, 1997).

constitución federal y con respeto a las prohibiciones absolutas y relativas que esta misma establece.

El Estado Federal como dualidad de órdenes normativos se opone al Estado Unitario, en ese sentido, es una forma de Estado como decisión política fundamental y el régimen federal como forma de descentralización política es lo contrario al régimen centralista, con lo que, en esta lógica, se asume como una forma de gobierno, otro aspecto del decisionismo.

La dualidad de órdenes de gobierno es la forma jurídica, que asume el principio político de equilibrio entre poderes (*check and balance*), con el propósito de que los individuos y las colectividades posean una garantía de que habrá un poder distinto al que puede cometer un acto arbitrario que lo proteja de los excesos que implica la acumulación de competencias en una sola instancia de gobierno

Esto explica cómo pueden existir estados federales con un alto grado de centralización de las decisiones en la instancia nacional o viceversa, o que haya un grado distinto en razón de la materia o el sector. Esta circunstancia puede variar y no afecta la decisión política fundamental, en sus aspectos normativos, aunque puede ser objeto de una condena ideológica por parte de las élites subnacionales para aumentar o no perder el control sobre recursos públicos.

El Estado Federal como unión de estados autónomos con facultad de organizarse en su régimen interior sin la intervención de la instancia nacional se contrasta con la Confederación, que es una unión de Estados soberanos que no conforman un poder único frente a la comunidad internacional.

La Federación, como forma de Estado, es un pacto de índole constitucional que transforma al Estado que lo suscribe, toda vez que pierde su soberanía en términos absolutos y sólo conserva aquella relacionada con su régimen de gobierno interior²⁰ y renuncia a las potestades derivadas del derecho a la guerra, a las relaciones con potencias extranjeras, a la acuñación de moneda y al control del comercio exterior, entre otros.²¹

La Confederación es un pacto propio del derecho internacional público en el que el Estado que lo firma se compromete con otro(s) a colaborar en un fin, función, atribución o actividad específicos, sin renunciar a su soberanía, tal y como sucede en el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (TMEC), la *Common Wealth*, las uniones aduaneras, las alianzas y todo tipo de tratados que implican este tipo de cooperación entre Estados.

²⁰ Carlos Fernando Matute González, *El Estado de las autonomías y el buen gobierno*, (México: Tirant lo Blanch, 2008) capítulo III «La soberanía y autonomía: concepto complementarios y opuestos», 117 y ss. En esta obra explico la diferencia entre soberanía y la autonomía y como la primera pierde su carácter de absoluta por los procesos de globalización y los terrores ocasionados por los Estados nacionales cerrados en sus propios ordenamientos soberanos en la II Guerra Mundial.

²¹ *Confr.* CPEUM. Aa. 117 y 118. Estos artículos enlistan las prohibiciones absolutas y relativas que al Constitución establece para los estados.

Esta diversidad de enfoques provoca que en literatura especializada haya cierta confusión, cuando se define esta forma de régimen político y se relaciona al centralismo con la forma de gobierno presidencialista o al federalismo con la parlamentaria, siendo que, si bien ambos son la expresión de una división de poderes, la primera es regional o vertical y la segunda es funcional u horizontal.

Entonces, el federalismo como decisión política fundamental define, simultáneamente, formas de Estado, de régimen político, de gobierno y de relaciona al Estado con las personas individual y colectivamente y todas ellas se han transformado, en México, en el transcurso de los doscientos años desde que su primer constituyente asumió como forma de ser de la nación: «la república representativa popular federal».

Tal y como ya se explicó, esta redacción en el texto constitucional no ha variado significativamente, sin embargo, el ordenamiento jurídico que aplica a las dimensiones del federalismo que se comentaron, se ha transformado sustancialmente al grado que hemos transitado de un federalismo con preeminencia de los estados a uno que gira alrededor de los poderes nacionales en dos temas esenciales: hacienda pública y seguridad interior.

Un análisis más minucioso del federalismo contemporáneo arroja que la institucionalización de la descentralización política cambia de materia en materia y dependiendo el grado de descentralización-centralización, el cual varía significativamente, en favor o perjuicio de los poderes nacional y locales.

Las tendencias centrífugas en lo operativo son fuertes mientras que en lo financiero-fiscal y normativo, son débiles, por ejemplo, en materia educativa la complejidad es de tal magnitud, que la administración de las escuelas y el manejo de la nómina de los maestros, lo realizan los estados, y el control de los recursos presupuestales y la determinación de los contenidos educativos se concentran en la Federación.

Además, los federalismos contemporáneos han tenido diferentes orígenes y evoluciones históricamente y, en ningún caso, se puede afirmar que sea la expresión del ser nacional, ya que muchos de estos federalismos son multiculturales o integran a una pluralidad de pueblos originarios, que fueron incorporados paulatinamente por mecanismos pacíficos o violentos. En este sentido, la pluralidad de órdenes normativos propios del federalismo facilitó las formas jurídico-constitucionales plausibles para la inclusión de grupos minoritarios e idiosincrasias regionales en un Estado más amplio y con vías efectivas de descentralización del poder estatal.

Por ejemplo, algunos federalismos provienen de confederaciones que determinaron, en un momento histórico decisivo, entablar entre los miembros de la misma, relaciones más duraderas y profundas y decidieron convertirse en una Federación, con base en un pacto constitucional, como sucedió con Estados Unidos en el Siglo XVIII y la Unión Europea en el Siglo XX.

La Federación Norteamericana surge de la independencia de las trece colonias inglesas independientes entre sí que deciden unirse en la Constitución de 1787 y la Unión Europea de la transformación de la Comunidad Económica Europea en el Tratado de Maastricht, firmado el 7 de febrero de 1992, que crea, entre otras instituciones, el Consejo de la Unión Europea, el Parlamento, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y que ha avanzado en la integración con los tratados de Ámsterdam (1996), Niza (2000) y Lisboa (2005).

Otros se originaron como producto de un proceso de descentralización política de los Estados Unitarios, cuyos agentes políticos regionales, para evitar desintegrarse, la dispersión territorial o la posición de debilidad frente a las potencias extranjeras, prefirieron consolidar las organizaciones político-administrativas regionales en entidades federativas, mediante la promulgación de una constitución con base en un pacto explícito o implícito, como sucedió en México, con la convocatoria del Segundo Constituyente que emitiría el Acta Constitutiva de la Federación y, con fundamento en esta, la Constitución Federal de 1824.

Los elementos de la decisión política fundamental sobre el federalismo son:

a) La decisión

El revisionismo histórico de mediados del siglo XX, impulsado por la obra de Nettie Lee Benson,²² en su obra sobre las diputaciones provinciales, define a nuestra primera constitución como producto del triunfo de los *cosoberanistas* y la corriente política influenciada por la participación mexicana en la constitución de Cádiz y el liberalismo español y francés. Esta es una explicación distinta de las motivaciones que se tomaron en cuenta en el momento histórico en el que el Plan de Casamata, la «rebelión» de las diputaciones provinciales de Jalisco y Zacatecas y la convocatoria del Segundo Constituyente condicionado a que la constitución, resultado de las deliberaciones, consignara la forma de Republicano Federal.

Esta decisión se revocó en 1836, con las Siete Leyes, y fue la justificación política para que Texas declarara su independencia de México, con Lorenzo de Zavala, federalista notable de 1824, suscribiendo del acta correspondiente como vicepresidente de ese estado, que años después se integraría como un estado confederado a los Estados Unidos de América.

Esta decisión se reasumió en forma definitiva en 1857 y no ha sido cuestionada desde ese momento como forma de Estado, aunque ha sido motivo de múltiples transformaciones en cuanto a la gestión del régimen político federal y las relaciones intergubernamentales con base en reformas constitucionales (especialmente con modificaciones y adiciones al artículo 73 constitucional que establece las facultades del Congreso), en jurisprudencias del Poder

²² Confr. Nettie Lee Benson, *Las Diputaciones provinciales y el federalismo en México*, (México: El Colegio de México, 1955-2012) 316.

Judicial Federal, en un amplio andamiaje de leyes de coordinación y generales y una profusa normatividad administrativa como reglas de operación y programas.

b) La política

El contexto de la decisión en 1823 y 1824 fue marcado por la disolución del Primer Congreso Constituyente y la anulación del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, que liberó a los mexicanos del monarca borbón y abrió el camino a la proclamación del Emperador Agustín I. Todos estos acontecimientos sumados al Plan de Casamata que aglutinó a los intendentes militares en contra del gobierno del estado de México, donde se encontraba la capital, que vencieron al Ejército Trigarante e hicieron huir al efímero emperador, crearon un ambiente de intranquilidad y una modificación de las fuerzas políticas hegemónicas al interior de la junta de gobierno.

En un estudio de ciencia política²³ reciente, Gantús, Hernández Chávez y León afirman:

El Congreso de 1824 fue la institución que reunió a las provincias con la finalidad de que se conocieran, discutieran y conciliaran los diferentes intereses de cada entidad, en el marco de una independencia recién conquistada. Los diputados fueron los representantes electos por la voluntad general, y constituían así las voces autorizadas para expresar y defender los intereses de sus regiones. Los 107 diputados seleccionados conformaron la élite política. Las provincias representadas, anteriores, integrantes de la Nueva España, se les asignó un determinado número de diputados, el cual estuvo definido por el criterio de la proporcionalidad respecto de la población por territorio. Este es el factor que explica la desigualdad que se observa entre el número de diputados por provincia, que va de uno a 21.

Estas autoras analizan la integración del congreso por región, educación y trayectoria de los 107 diputados constituyentes con lo que perfila la inclinación ideológica de la mayoría, con la ayuda de la información disponible sobre las personas y con base en lo expresado por los diputados y consignado en el diario de los debates.

El resultado de este análisis, es que un número importante de diputados conocían los procesos de reforma borbónicas, habían participado en las cortes de Cádiz y eran parte de la administración colonial, lo que permitió que centraran los debates en las cuestiones de distribución de los poderes de la soberanía naciente. La mayoría eran liberales y poseían experiencia legislativa en sus provincias. Una cuarta parte se había formado en seminarios y el clero y la milicia estaban bien representados, pero el grupo más nutrido era el de los abogados con fuertes vínculos con los intereses provinciales.

²³ F. Gantús, F. Gutiérrez, A. Hernández Chávez y M.C. León, *La Constitución de 1824: la consolidación de un pacto mínimo*, (México: COLMEX, 2008) 28, transcrito en con permiso de El Colegio de México en el Segundo-Congreso-1823-1824-ISBN.pdf, consultado el 15 de febrero, 2024, <<https://museodelasconstituciones.unam.mx/wp-content/uploads/2023/10/>>.

Esto demuestra que las explicaciones sobre la existencia de un espíritu objetivo que es expresado en las constituciones son abstracciones que excluyen a la realidad política social como causa directa de los procesos constituyentes. El Congreso mexicano de 1824 determinó el contenido de la norma fundante, primero, atendiendo la circunstancia política en la que las provincias distintas a lo que sería el Estado de México poseían mayor influencia por el fallido intento de erigir el Primer Imperio Mexicano, con los intereses de los diputados electos en sufragios controlados por las élites regionales ilustradas y bajo la influencia de la ideología más progresista que era el liberalismo.

Las últimas décadas del siglo XVIII y las primeras del XIX estuvieron marcadas por las revoluciones burguesas y la figura de Napoleón, que anunciaron la sustitución del Estado absolutista ilustrado por el Estado liberal. Este cambio de era, evolución del capitalismo y las formas de dominación política, se reflejan en el constituyente de 1824, que fue un órgano colegiado propio del momento histórico que se vivía y fue el comienzo de un reacomodo de fuerzas del antiguo régimen con los factores de poderes que surgieron en la guerra de independencia y su consumación.

El clero y los militares, los funcionarios coloniales, los hacendados, los mineros obligados al pago del quinto al patronato real, los profesionistas liberales y las clases excluidas del bienestar económico, que no mejorarían durante todo el siglo XIX, eran el elemento poblacional que sufriría el empobrecimiento que provocó la guerra de independencia y el que provocaría las continuas luchas intestinas hasta la retirada de las tropas francesas a mediados de la sexta década.

Estas son las condiciones políticas en las que se desarrolló el conflicto entre centralistas y federalistas, que era más una cuestión de distribución del poder entre élites gobernantes, que una cuestión efectiva de garantía de equilibrio de poderes para evitar la arbitrariedad de los gobiernos, que vivían en guerra constante y recurrían a la confiscación de bienes para financiarse y a la leva obligatoria entre los menesterosos para integrar sus tropas.

A partir de la restauración de la República y, especialmente en el gobierno de Porfirio Díaz, los liberales triunfantes, tanto los civiles como los militares, se distribuyeron los gobiernos estatales y reconocieron la autoridad del presidente, pero esto no significó la eliminación de las fuerzas centrifugas propias del federalismo, que serían las que dirigirían la Revolución e integrarían el Ejército Constitucionalista que derrotaría al Federal y lo disolvería en los Tratados de Teoloyucan.

En el constituyente de 1917 el federalismo no estuvo a debate, pero la Constitución de ese año fue el sustento para el surgimiento del Estado social de derecho, benefactor o intervencionista, que como rasgo fundamental destaca la centralización del poder y el debilitamiento de las autonomías funcionales y regionales. En estas condiciones las decisiones políticas fundamentales se conservan intocadas, pero en su expresión en la

realidad política social hay un proceso de concentración de recursos en las instancias nacionales.²⁴

En la década de los sesenta del siglo XX, Nixon, en Estados Unidos de América, plantea la necesidad de promover el nuevo federalismo que tendiera a la coordinación y se alejara de la dualidad excluyente de instancias nacionales y subnacionales, para evitar las confrontaciones entre órdenes de gobierno y distribuirse mejor las tareas. Esto detonó los procesos de descentralización política regional, que se intensificó con la crisis fiscal del Estado social en los años ochenta.

Esta breve narrativa, que no pretende ser exhaustiva, muestra que el federalismo como decisión política fundamental es una forma constitucional por la que fluyen los intereses coyunturales y de mediano y largo plazo, condicionados por las estructuras económicas y sociales, que marcan el inicio y fin de las tendencias centralizadoras y descentralizadoras dentro de los federalismos. La estructura constitucional, en este sentido, se convierte en un espacio de solución pacífica de conflictos y una institucionalidad que permite la distribución del poder y los recursos a los actores con fuerza para influir y controlar el comportamiento de las personas, las comunidades y las organizaciones.

c) Lo fundamental

El federalismo es origen y principio del ordenamiento jurídico nacional bajo el axioma que en cada uno de los territorios de los estados miembros habrá dos instancias de autoridad con funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, la central y la local.

El acta constitutiva y la Constitución Federal de 1824 fueron la pauta jurídica para organizar a las dos instancias de gobierno y en los meses posteriores a su promulgación se erigieron los estados, y el 18 de noviembre de 1824 se creó el Distrito Federal y se trasladó la capital del Estado de México a Tlalpan.

Ambos documentos fundantes de la nación mexicana dieron cauce al regionalismo y municipalismo (esté último cobro importancia como decisión política fundamental en la constitución de 1917 con el artículo 115) y proporcionaron una estructura para contener el mosaico heterogéneo de organizaciones provinciales en el que se dividía el territorio de la Nueva España.

El federalismo es más que una nomenclatura o una bandera ideológica en manos de élites regionales. Esta decisión política fundamental, como el resto de todas ellas, posee rasgos distintivos de organización estatal, que lo distinguen de otras decisiones que pudieron ser y

²⁴ Carlos Fernando Matute González, *El Estado social intervencionista y el Federalismo en México*, (tesis de licenciatura, Universidad Iberoamericana, 1988). En esta obra explicó los procesos de centralización en esta forma de dominación como parte de la estructura del poder, como resultado de la evolución del capitalismo y la irrupción de las masas a la dirección de los órganos estatales.

no fueron, por ejemplo, el federalismo se distingue de la confederación por el tipo de pacto, del Estado unitario por la forma de Estado, y del centralismo por la forma de gobierno.

Estas diferencias se expresan en lo que se conoce como los principios del federalismo, que provienen de la doctrina del federalista de Hamilton, Jay y Madison,²⁵ especialmente este último, los rasgos del mismo²⁶ y sus salvaguardas frente al «oportunismo» de los gobiernos central y regionales para aumentar su control sobre los recursos públicos.²⁷

Tanto los principios como los rasgos del federalismo, han estado presentes en las constituciones mexicanas con diversos matices, propios de la evolución del mismo y la complejidad creciente de las relaciones intergubernamentales. A continuación, se identificarán en la constitución vigente (CPEUM).

Los principios se pueden resumir en tres:

- a) División de poderes en regiones (artículo 40 de la CPEUM).
- b) Equilibrio de los poderes para evitar la opresión (artículos 40, 73, 74 y 76 de la CPEUM).
- c) Garantía jurisdiccional para evitar la invasión de esferas de competencia (artículos 103 y 107 de la CPEUM).

Los rasgos, con base en una metodología de tipo ideal weberiana,²⁸ son:

- a) Pacto constitucional (artículos 40, 120 y 121 de la CPEUM).
- b) Prohibiciones a las entidades federativas derivadas del pacto y de la reducción de la soberanía a su régimen interior (artículos 117 y 118 de la CPEUM).
- c) Bicameralismo en el Congreso, en la que una cámara representa a los estados y la otra a la población (artículos 50, 54, 56, 71, 72, 73, 74 y 76 de la CPEUM).
- d) Homologación política constitucional de los regímenes interiores de las entidades federativas (artículos 116, 122, 127 y 133 de la CPEUM).
- e) Intervención de las entidades federativas en el proceso de reforma constitucional (artículo 135 de la CPEUM).
- f) Sistema de reparto de facultades (artículos 41, 73, 74, 76 y 124 de la CPEUM).

El pacto federal de 1824 reúne los rasgos del federalismo, con menor complejidad a la constitución vigente, pero contiene un elemento adicional en la definición de la forma de

²⁵ Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, (México: FCE, 1982) 430.

²⁶ Mouskhelli M., *Teoría Jurídica del Estado federal*, (trad.) Armando Lázaro y Ros, (México: Nacional, 1981) 363.

²⁷ *Confr.* Joel Mendoza Ruiz y Eduardo José Grin, «Las Salvaguardas federales y su proyección en las federaciones latinoamericana», en *Las Salvaguardas en Argentina, Brasil y México: Relaciones, límites y contrapesos*, (coord.) Joel Mendoza Ruiz y Eduardo José Grin, (Córdoba: Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba, 2023) 18 y ss, formato PDF. Estos autores elaboran un marco teórico de las salvaguardas federales con base en Bednar, Schnabel y Behnke y Benz.

²⁸ Esta metodología establece elementos que se presentan en un federalismo, pero la falta de uno de ellos en un federalismo histórico no lo excluye de la definición.

Estado que fue objeto de debate y que lo acercan a una confederación. La redacción del artículo 6 establece que los estados son «independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente lo que a su administración y gobierno interior». La palabra independiente se suprimió en la Constitución Federal de 1857.

Ciertamente, la intención original era crear un Estado mínimo. Así, el gobierno central se financiaba con los contingentes de los estados, a pesar de tener la facultad de establecer las contribuciones necesarias para cubrir el gasto federal, con lo que su facultad de exacción fiscal era muy limitada a las aduanas y sus competencias quedaron reducidas a «sostener la independencia nacional y a proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores», es decir, al ejercicio del aspecto externo de la soberanía, ya que el interno correspondía a los estados. Esto explica que la burocracia federal subsistiera de empréstitos extranjeros.

Esta debilidad constitucional de la instancia nacional fue uno de los motivos de la debilidad original del federalismo y la importancia política-militar de los caudillos regionales, que se superaría hasta la Segunda República y, especialmente, con el gobierno de Porfirio Díaz (1874).

El federalismo como forma de régimen entendida esta como la existencia de dos autoridades con capacidad efectiva de controlar recursos y obtener obediencia legítima y espontánea en un territorio también se consolida hasta el porfiriato y el arreglo institucional que permitió, por ejemplo, la supresión de las alcabalas que se cobraban por el tránsito de mercancías, aun de personas, entre los estados y una mayor presencia del gobierno central en las entidades federativas.

La primera república federal 1824-1863, con el interregno centralista, avanzó muy poco en el proceso de institucionalización del gobierno compartido y nada en el equilibrio de los poderes como límite a la arbitrariedad de los mismos. La población estaba expuesta a las arbitrariedades tanto del gobierno central como de los regionales en sus conflictos permanentes por imponer una hegemonía.

En ese sentido, sólo en ese, la Constitución Federal del 1824 proporcionó los elementos jurídicos a los notables regionales y los gobernadores para favorecer la caída de presidentes, ya que los diputados y senadores del congreso general, por la forma de ser elegidos, representaban a los intereses locales y no nacionales. Además, los caudillos regionales poseían tropas propias para apoyar asonadas militares y controlaban a los poderes federales mandando o reteniendo el contingente financiero con el que se cubría el presupuesto nacional.

El fundamento era el federalismo como forma de Estado, pero el diseño constitucional de éste como forma de estado era más cercano a una confederación, y la protección de las personas de la opresión de los poderosos se asumió explícitamente hasta las actas de reforma

de 1846 y se hicieron efectivas décadas más tarde con las enormes limitaciones que significó la dictadura de Porfirio Díaz (1882-1910).

En suma, el federalismo como decisión política fundamental se asumió en 1824 con los principios y rasgos formales propios de esta forma de Estado y de gobierno, pero no hubieron las salvaguardas mínimas del mismo que evitaran el oportunismo de los gobiernos nacionales y locales, y que aseguraran el gobierno compartido, (dual, cooperativo o coordinado), ni la protección de los derechos de las personas mediante la existencia de un equilibrio de los poderes, ni la garantía jurisdiccional que previniera y sancionara la invasión de la esfera de facultades de un ámbito de gobierno a otro.

Bednar²⁹ identifica en el federalismo tres causas del oportunismo político, que es la búsqueda del interés propio con astucia, a saber:

- La fluctuación de autoridad (*inefficient allocation of authority*) constituye la manipulación para servir a intereses electorales, se trata entonces de transferir beneficios hacia los electorados de las jurisdicciones políticas.
- La fluctuación de bienes (*inefficient allocation of goods*) se refiere al incremento de pugna por los recursos fiscales divisibles cuando la producción política es limitada.
- La fluctuación de producción (*inefficient production of goods*) aplica la reducción de esfuerzos en contravención del autosacrificio que requiere la producción.

Este oportunismo se expresa en tres variantes:

- El gobierno federal puede invadir la autoridad subnacional.
- Los gobiernos subnacionales pueden eludir las responsabilidades frente a la Federación.
- Ambos ámbitos de gobierno pueden transferir cargas imponiendo externalidades, en su caso, a sus contrapartes o similares.

El gobierno nacional lleva a cabo este oportunismo centralizando o invadiendo la esfera de las entidades federativas. El primero lo ejecuta con reformas a la constitución (en el caso mexicano, el artículo 73 en el llamado proceso de federalización) y el segundo con el ejercicio de su hegemonía, derivada de la concentración de recursos en el ámbito nacional durante el Estado benefactor o intervencionista (1917-1982).

²⁹ J. Bednar Bednar, *The robust federation, principles of design*, (New York, USA: Cambridge University Press, 2009) 9, 67-68 y 77, citado por Joel Mendoza Ruiz y Eduardo José Grin, *op. cit.*, 17; N. Behnke y A. Benz, «The politics of constitutional change between reform and evolution. *Publius: The Journal of Federalism*», 39, núm. 2 (2008): 213-40.

Bajo este razonamiento, la prevención del oportunismo o su corrección en el federalismo requiere de cinco salvaguardas.³⁰

- Estructural.
- Popular.
- Política.
- Judicial.
- Intergubernamental como prevención de la solución extrema, severa, que es una disrupción unilateral.

Estas salvaguardas del federalismo, desarrolladas a partir el institucionalismo de finales del siglo XX y principios del XXI, vinculados con la gobernanza y las relaciones intergubernamentales, se explican sólo con el reconocimiento que la decisión política fundamental es la coexistencia de dos órdenes de gobierno en un territorio que deben coordinarse, respetarse y cumplir con las atribuciones que les otorga la constitución federal y las constituciones de las entidades federativas.

El federalismo es fundamental en la organización constitucional en la medida que proporciona un ambiente jurídico por el que fluyen diversos tipos de relaciones intergubernamentales. En la Primera República hay una preminencia de los estados, en la Segunda República se estableció un equilibrio, en el periodo postrevolucionario, una concentración de facultades y recursos en el ámbito nacional y en la transición democrática, un retorno a la descentralización de facultades y recursos con lo que se llamó el nuevo federalismo impulsado en el gobierno de Zedillo (1994-2000).³¹

Desde 1824 prevalece la forma de régimen federal en el que dialogan los niveles de gobierno federal y local, pero que empezó a suceder hasta la Segunda República como parte del sometimiento al poder nacional de los caudillos regionales y con este hecho histórico la Federación pudiera efectivamente ejercitar todas sus facultades constitucionales y llevar a cabo las finalidades de justicia, de potencia, de promoción económica, de fomento cultural y de administración. Los elementos fundamentales para que esto sucediera fue el rompimiento con las estructuras coloniales, el ejército Trigarante y el clero, y la protección de las garantías individuales a través de un Poder Judicial Federal más activo y presente en los estados, que fue un límite efectivo a las arbitrariedades de los gobiernos caudillistas.

La historia de la consolidación del federalismo como forma de régimen política, es decir, de distribución del poder entre dos ámbitos de gobierno se puede revisar a través de la

³⁰ Mendoza y Grin, *op. cit.*, 30-33. Estos autores proponen una metodología para «entender las funciones de las salvaguardas federales, la descripción de sus umbrales y las posibles inconsistencias» y realizar un estudio comparado entre los federalismos de Brasil, México y Argentina.

³¹ *Confr.* Ernesto Zedillo, *Hacia un Federalismo renovado*, (México: Presidencia de la República, Dirección de Comunicación Social, 1995) 15; *Foro Nacional hacia un auténtico Federalismo*, (México: Tlacuilli Comunicación, 1996) 460; Alicia Hernández Chávez (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, (México: FCE, 1996) 296.

evolución de los pactos fiscales, la incidencia del gasto federal y el reparto de la renta pública nacional como la creación del impuesto del timbre (impuesto federal al consumo), los impuestos especiales exclusivos de la Federación, el impuesto al ingreso sobre la renta, las convenciones nacionales fiscales, el impuesto al valor agregado, la coordinación fiscal (1979), la coordinación hacendaria (1996) y la disciplina financiera de los estados (2016).

VI. A MANERA DE CONCLUSIONES

La persona como centro de la acción estatal, el Estado de las autonomías como principio estructural del buen gobierno en el que hay una constelación de entes públicos estatales y no estatales en la definición y consecución del interés general y la vigencia del derecho humano a que el poder no se concentre en una persona, en una organización o en una corporación son los principios rectores del Estado constitucional y democrático de derecho.

Las decisiones políticas fundamentales, como estructuras jurídicas y elementos de identidad de las constituciones, son producto de una expresión de la voluntad del constituyente, que refleja la realidad política social y el contexto ideológico en un momento histórico específico, y conforman un tipo de dominación legítima, que es la base de la integración del ordenamiento jurídico.

Estas categorías no son la esencia de una nación o de un pueblo, en la medida que el Estado no es la manifestación del espíritu objetivo de un sujeto político, sino una realidad sociológica. Tampoco son los valores universales de un Estado ideal que todas las naciones deben adoptar para hacer efectiva una concepción de la naturaleza humana o la realización plena de clase social.

Estas decisiones son categorías jurídicas que conforman una realidad constitucional y herramientas de análisis de los ordenamientos normativos para identificar, desde el enfoque liberal, su naturaleza federal o unitaria, federal o confederada, democrática o autoritaria, republicana o monárquica, representativa o popular, presidencialista o parlamentarista, gobierno pluralista o dictadura, gobierno laico o confesional, entre otros.

En ese sentido, contribuyen a esquematizar las constituciones para establecer un marco mínimo de libertades y condicionantes en las que se presenta el debate público para la construcción, consolidación, transformación o sustitución de instituciones, con el fin de legitimar a un orden de dominación específica y como instrumento didáctico facilitan la comprensión del derecho constitucional, su divulgación científica y su divulgación entre la ciudadanía para generar el sentimiento de pertenencia y adhesión axiológica a un Estado.

Por lo tanto, no son categorías inmutables, ni son elementos constitucionales con contenido único que una generación impone a otra. Todo lo contrario. El devenir jurídico, político, social, económico e ideológico los modifican en su contenido, alcance y efectos, esto independientemente de que la evolución de las formas del Estado liberal, al social de

derecho y al constitucional y democrático de derecho, han adicionado otras decisiones a aquellas provenientes del constitucionalismo burgués de siglos XVIII y XIX.

Bajo esta lógica, la afirmación que las originales de 1824 persisten en la actualidad en la constitución vigente, es correcta, siempre y cuando se considere que la expresión normativa, su normalidad jurídica y la operación político-administrativa se han adaptado a los profundos cambios de la realidad social, que tuvieron su expresión en dos constituyentes (1857 y 1917) y dos guerras civiles (Reforma y Revolución) y una transición democrática (1994-2018) con una transformación constitucional profunda en cinco ejes:

- Los derechos humanos, así como los medios para su respeto, protección promoción y garantía.
- El papel del Estado en el desarrollo económico.
- La reforma democrática-electoral del Estado.
- La distribución del poder del Estado.
- La transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

Lo anterior permite concluir que, a las decisiones de corte liberal, contenidas en los Sentimientos de la Nación y la Constitución de 1824, hay que agregarle:

- El Estado laico.
- La propiedad originaria de la Nación de los recursos naturales, tierras y subsuelo
- El municipio libre.
- Las garantías sociales.
- La rectoría económica del Estado.
- La tutela judicial efectiva.
- La supremacía constitucional.
- Los derechos humanos.
- La transparencia.
- La rendición de cuentas.
- El derecho al buen gobierno.
- La equidad en las elecciones.
- El Estado responsable.

Todas estas son categorías jurídico-políticas esenciales definitorias del Estado constitucional y democrático de derecho y son elementos del nuevo derecho público o el derecho público transformado. Este trabajo se enfocó al federalismo y, con base en un concepto preciso de decisión política fundamental, explicó su evolución que lo hace formalmente similar al establecido en 1824, pero sustancialmente distinto. Este ejercicio es realizable en las otras decisiones de corte liberal o las identificadas como agregadas.

En ese proceso de mejorar nuestras libertades y controles del poder, el federalismo, hoy como hace 200 años, es un elemento esencial del régimen político, complejo y multiplicado,

tal y como se explicó brevemente en este trabajo y dan cuenta de ello, desde el enfoque jurídico, José María Serna de la Garza, Leonel Armenta, Daniel Barceló, Raúl Mejía y Laura Rojas, Ricardo Monreal y Carlos Matute.³²

Los federalistas, en términos ideológicos, son aquellos que se oponen a la concentración del poder político y por esta inclinación siguen siendo progresistas. Las tendencias centralistas siempre han existido, existen y existirán, pero el ejercicio de la autonomía regional y funcional es el antídoto. Hoy, por ejemplo, hay que revisar el centralismo judicial, que en su momento contribuyó a la consolidación de la Federación, pero que se ha convertido en el principal obstáculo para la profesionalización e independencia de los poderes judiciales en las entidades federativas. La unión se consolida con la fortaleza de las partes.

Hay que destacar que el federalismo, como otras decisiones políticas fundamentales de raigambre liberal, tiene como propósito principal darle una garantía al individuo de que los poderes no van a ser excesivos o arbitrarios en la cuestión de sus derechos humanos y que el Estado será garante de que se no infrinjan estos derechos.

El constitucionalismo como movimiento político pone en el centro de la acción política a la persona, como individuo y miembro de una comunidad, y este se renueva cuando las decisiones políticas fundamentales se alejan del autoritarismo o el centralismo, se convierten en el proyecto político de una mayoría coyuntural o se conciben como la esencia de la nación, el pueblo, la clase o de la humanidad, considerados como sujetos abstractos.

La intensificación del intercambio jurídico-político entre las instancias de gobierno nacional y subnacional, hace oportuno el análisis de los tipos de facultades que existen en un federalismo, bajo en enfoque de las salvaguardas federales y las relaciones intergubernamentales, así como es necesario revisar las formas que se han adoptado por materia en nuestro país.

Finalmente, el federalismo multifacético o la multiplicación de los federalismos es la realidad jurídico-política actual de una decisión política fundamental, que subsiste 200 años después de su adopción como forma de Estado, régimen político y gobierno de la nación mexicana, se renueva constante en la llamada constitución viviente.

BIBLIOGRAFÍA.

Ackerman, Bruce. *La Constitución viviente*. Madrid: Marcial Pons, 2011.

³² José María Serna de la Garza, *El Sistema Federal mexicano. Un análisis jurídico*, 2ª. ed., (México: UNAM-Porrúa, 2009) 441; Leonel Armenta López, *El Federalismo*, (México: UNAM-Porrúa, 2010) 239, Daniel Barceló Rojas, *Teoría del federalismo y el derecho constitucional estatal*, (México: UNAM-III, 2016) 426; Laura Rojas y Raúl Mejía, *El Federalismo (s): Rompecabezas actual*, (México: FCE, 2018) 226; Ricardo Monreal Ávila, *Origen, Evolución y Perspectivas del federalismo mexicano*, (México: UNAM-Porrúa, 2004) 370; Carlos Matute González, *El Reparto de facultades en el federalismo mexicano*, (México: Porrúa, 2008) 290; entre otros.

- Acosta Alvarado, Paola Andrea. *Diálogo judicial y constitucionalismo multinivel*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2015.
- Armenta López, Leonel. *El Federalismo*. México: UNAM-Porrúa, 2010.
- Arnaut Salgado, Alberto. *La federalización de la educación básica y normal, 1978-1994*. *Política y Gobierno* 1, núm. 2 (1994).
- Ávila, Alfredo. *Para la libertad. Los republicanos en tiempos del imperio, 1821-1823*. México: UNAM, 2004.
- Barceló Rojas, Daniel. *Teoría del federalismo y el derecho constitucional estatal*. México: UNAM-IIIJ, 2016.
- Bednar Bednar, J. *The robust federation, principles of design*. New York, USA: Cambridge University Press, 2009.
- Behnke, N. y Benz, A. *The politics of constitutional change between reform and evolution*. Publius: The Journal of Federalism, 2008.
- Cabrero Mendoza, Enrique. *La experiencia descentralizadora reciente en México. Problemas y dilemas. Colección Documentos de Trabajo*. CIDE, División de Administración Pública número 28, 1995.
- Canudas O. Luis F., *Irreformabilidad de las decisiones políticas fundamentales de la Constitución*. *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia* núm. 18, 19, 20 (1943).
- Capdevielle, Paulina y Salazar Ugarte, Pedro. *El Estado laico mexicano a 30 años de la reforma constitucional*. México: UNAM-IIIJ, 2024.
- Carpizo, Jorge, *Las decisiones fundamentales en La Constitución mexicana de 1917*. México: UNAM-IIIJ, 1982.
- Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional mexicano y comparado*. México: Porrúa, 1999.
- Flamand Gómez, Laura, *Las perspectivas del nuevo federalismo: el Sector Salud. Las experiencias en Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí*.
- Guastini, Riccardo. *Estudios de teoría Constitucional*. México: Fontamara, 2001.
- Hamilton, Madison y Jay. *El Federalista*. México: FCE, 1982.
- Heller, Herman. *Teoría del Estado*. Traducido por Luis Tobio. México: FCE, 1983.
- Lassalle, Ferdinand. *¿Qué es una constitución?* Estudio preliminar de Eliseo Aja. Barcelona: Ariel, 1984.

- Lee Benson, Nettie. *Las Diputaciones provinciales y el federalismo en México*. México: El Colegio de México, 1955-2012.
- Loughlin, J., Kincaid, J. y Sweden, W. *Handbook of regionalism & federalism*. London, England; New York: Routledge, Taylor & Francis Gro, 2013.
- M. Mouskhelli. *Teoría Jurídica del Estado federal*. Traducido por Armando Lázaro y Ros. México: Nacional, 1981.
- Matteucci, Nicola. «Constitucionalismo». En *Diccionario de Política*, editado por Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. México: Siglo XXI, 1981.
- Matute González, Carlos Fernando. *El Estado de las autonomías y el buen gobierno*. México: Tirant Lo Blanch, 2008.
- Matute González, Carlos Fernando. *El Estado social intervencionista y el Federalismo en México*. Tesis de licenciatura, Universidad Iberoamericana, 1988.
- Matute González, Carlos Fernando. *La Transformación del Derecho Constitucional en Tiempo de justicia: voces responsables: estudios en homenaje a Sergio Valls Hernández*. Coordinado por Guillermo Valls Esponda, Sergio Arturo Valls Esponda. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017.
- Matute González, Carlos. *El Reparto de facultades en el federalismo mexicano*. México: Porrúa, 2008.
- Méndez, José Luis. «Estudio introductorio». En *Para entender las relaciones intergubernamentales*, editado por Wright, D. S. Ciudad de México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., Universidad Autónoma de Colima, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Mendoza Ruiz, Joel y Grin, Eduardo José, coord. *Las Salvaguardas en Argentina, Brasil y México: Relaciones, límites y contrapesos*. Córdoba: Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba, 2023.
- Monreal Ávila, Ricardo. *Origen, Evolución y Perspectivas del federalismo mexicano*. México: UNAM-Porrúa, 2004.
- Pantoja, David. *Bases del constitucionalismo mexicano. La Constitución de 1824 y la teoría constitucional*. México: FCE, 2017.
- Prieto Sanchís, Luis. *El constitucionalismo de los derechos. Ensayos de filosofía jurídica*. Madrid: Trotta, 2013.
- Rojas, Beatriz. *Los pueblos y la formación de las leyes. En: El municipio libre. Una utopía perdida en el pasado. Los pueblos de Zacatecas, 1786-1835*. México: Instituto Mora; ICA; COBAEZ, 2010,

- Rojas, Laura y Mejía, Raúl. *El Federalismo (s): Rompecabezas actual*. México, FCE, 2018.
- Rojas, Rafael. *La escritura de la Independencia. El surgimiento de la opinión pública en México*. México: CIDE; Taurus, 2003.
- Sabato, Hilda, coord. *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México: FCE; El Colegio de México; Fideicomiso Historia de las Américas, 1999.
- Santizo Rodall, Claudia. *Las perspectivas del nuevo federalismo: el Sector Educativo. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí*.
- Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*. México: Editorial Nacional, 1961.
- Serna De La Garza, José Ma. *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público. (Constitución para una interpretación del caso de la Guardería ABC)*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- Serna de la Garza, José María. *El Sistema Federal mexicano. Un análisis jurídico*. 2ª. ed. México: UNAM-Porrúa, 2009.
- Tamayo Flores, Rafael. *The Determinants of Industrial Growth across Mexican Regions. A Review of Empirical Evidence and the Role of Public Policies*, AP-57.
- Terán, Mariana y Pérez, Mónica. *Liberalismo y derecho de petición durante la república central en México, 1835-1846*. Letras Históricas. 2019-2020,
- Valls, Sergio y Matute, Carlos. *Nuevo derecho administrativo*. 7ª edición. México: Porrúa, 2022.
- Vázquez, Josefina. *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*. México: El Colegio de México, 2003.