

## PRIMERA PARTE: Análisis

# Consideraciones Constitucionales de la Reforma del Estado Federal

VÍCTOR HUGO ISLAS HERNÁNDEZ

**A**ntes que la Federal solamente la idea del Estado Unitario y la del Estado Confederado habían tenido vigencia. El Estado Federal, como proceso del federalismo y como cristalización jurídica del mismo, surge en los Estados Unidos de Norteamérica por varias razones de carácter político, que posteriormente encuentran su justificación en la formación jurídica de una Constitución formal.

Entre las necesidades que pueden señalarse de manera general para el surgimiento de un Estado Federal, podemos mencionar:

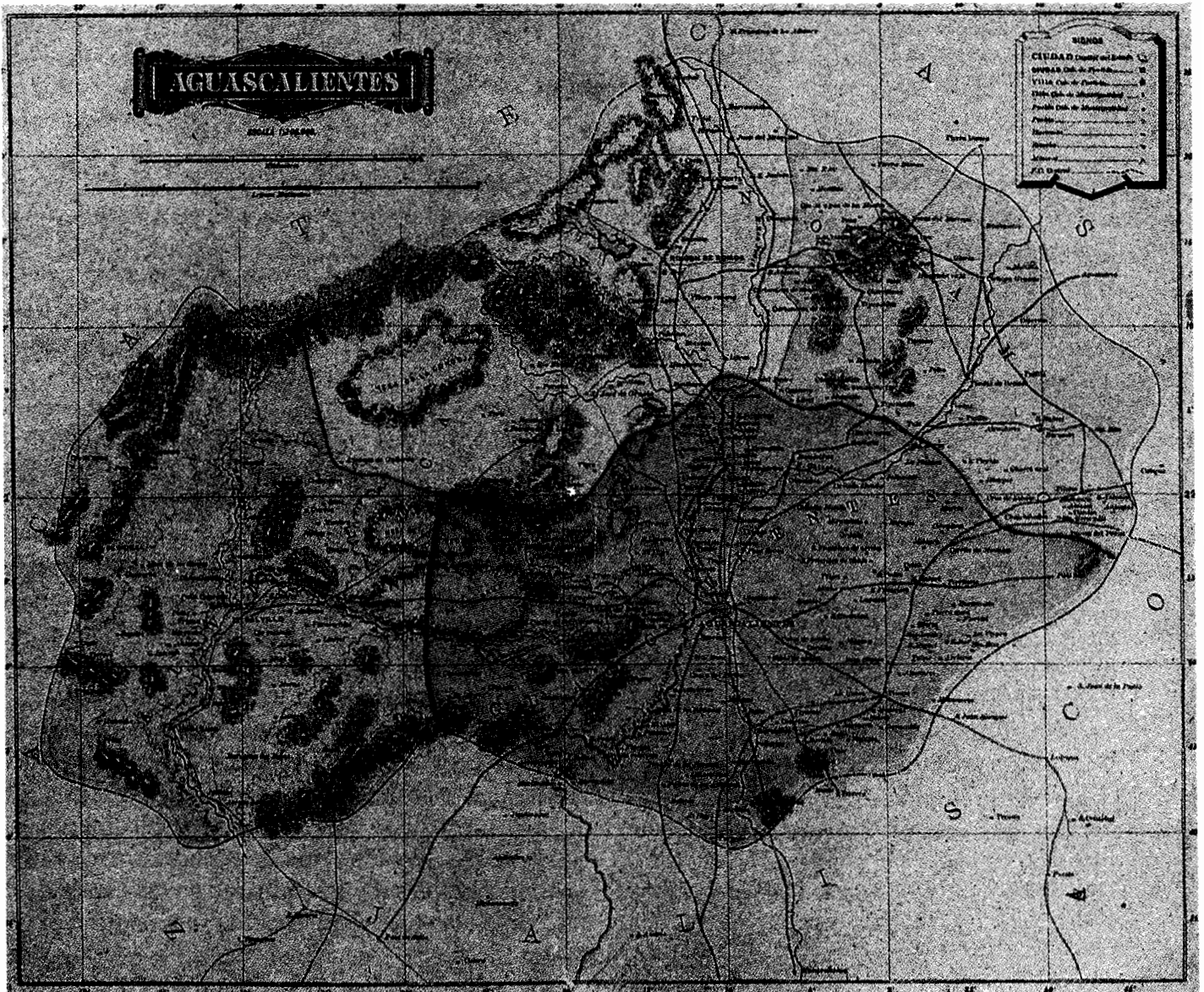
a) La necesidad de organizar políticamente grandes espacios bajo la tendencia a resguardar la autonomía de cada uno de los Estados componentes. Hablamos de una necesidad geopolítica.

b) Necesidad de autonomía cultural. Esta característica atiende principalmente a la integración de unidades estatales que, resguardando sus valores culturales, tienden a unirse en una organización superior que respeta a cada una de ellas de manera independiente.

c) Necesidad organizativa del Estado. Esta se encuentra sometida a los principios propios de la administración pública y a las técnicas de la organización, tratando sobre todo de encontrar los ideales propios del Estado Federal en su conjunto, ya no como federalismo en latu-sensu, sino como la expresión jurídica del mismo. Con esto nos referimos a los valores que cada sociedad en particular pretende adoptar para sí, tien-

### **Víctor Hugo Islas Hernández**

*Es licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Puebla. Se ha desempeñado como Oficial Mayor, Secretario General y Presidente del Comité Directivo Estatal del PRI en Puebla. Ha sido dos veces Diputado Federal en la LIII y LVI Legislaturas. Senador Suplente en las LIV y LV Legislaturas. Es Presidente de la Comisión de Fortalecimiento Municipal y Coordinador de la Diputación Federal por el Estado de Puebla.*



Mapa del Estado de Aguascalientes. García Cubas, Antonio, Atlas Mexicano, 1884

de a realizar o anhela encontrar: libertad, justicia social, Estado de Derecho, división de poderes.

Es claro, en conclusión, que todo Estado Federal surge, primero, motivado por el concepto genérico del federalismo y, después, o conjuntamente, mejor dicho, apoyado "ineludiblemente en un tipo de estructura social, en una calidad específica de relaciones de convivencia. No cabe discutir la bondad o virtualidad del modelo federal sin una concreta referencia a su marco histórico y sociológico, lo contrario sería ignorar que todo régimen político está condicionado decisivamente por su estructura social". Evidentemente, el Estado Federal es una forma de

organizar a la sociedad, al territorio y, también, al poder político bajo supuestas relaciones de coordinación, supra y subordinación e inordinación.

Los modos en que el Estado Federal surge pueden ser de dos tipos generales: el primero, que podemos denominarlo "original", es el resultado de la unión de varios Estados independientes; el segundo, para nosotros "derivado", consiste en la separación y nacimiento de Estados libres y autónomos.

No obstante, independientemente del modo como surge un Estado Federal, podemos señalar que, el nacimiento de los Estados Federales viene acompañado siempre de dos tendencias contradictorias que, de alguna manera, nos permiten es-

tablecer la existencia de Estados con mayor o menor grado de elementos federales y, por ende, con mayor o menor acercamiento a los ideales que el federalismo por sí presente como principio organizador de la sociedad, el Estado y el poder. Estos dos elementos se refieren a las tendencias que de manera normal se presentan al surgimiento de cada Estado Federal, sea por sus rasgos históricos-culturales; sea ya por razones de Estado. Las tendencias a la unidad, llámese centralismo y, las tendencias a la diversidad, llámese descentralización, son las dos características fundamentales a las que todo Estado Federal se enfrenta.

Para algunos autores, la centralización y la descentralización política, económica y cultural de un Estado Federal toma el nombre de fuerzas centrípetas o centrífugas.

La fuerza centrífuga puede entenderse como aquella "participación humana e institucional de los estados miembros en los órganos y decisiones federales". Por el contrario, la fuerza centrípeta, fundamentalmente, se caracteriza por la constante intervención federal en los asuntos que competen exclusivamente a la administración de los estados miembros, teniendo como pretexto, el garantizar la aplicación constitucional.

De lo anterior, podemos decir que existe un Estado Federal aun cuando, por razones de carácter administrativo, cultural, histórico y político se desarrolla de mejor manera alguna de las fuerzas (centrífuga o centrípeta) que se desenvuelven en todo Estado Federal. Naciendo así, una tipología de Estados Federales que tiene vigencia dentro de la teoría federalista.

Trataremos de explicar brevemente cuáles han sido las diversas formas que el Estado Federal ha ido adoptando en el transcurso del tiempo. Primeramente, nos encontramos ante el federalismo interno o local, designando con éste a la forma de Estado Federal que confiere un máximo de autonomía a las comunidades que lo forman. Se trata de una activación de la fuerza centrífuga a sus mayores alcances.

El federalismo corporativo ha tenido vigencia sobre todo en los países de corte capitalista, en donde se organizan todo tipo de corporaciones

empresariales, profesionales, etc., dándoles a éstas una amplia capacidad de desarrollo autónomo. No obstante, se puede observar que en países con características socialistas, el federalismo corporativo permite la descentralización económica del Estado, logrando con ello un perfeccionamiento del ideal federal que abarca de igual forma a la vida cultural, educativa y política del propio Estado.

Carl Friedrich, también expuso un tipo especial de federalismo corporativo, mismo que no atañe al sentido territorial con que los tipos anteriores se caracterizan, sino que toma en consideración circunscripciones de carácter voluntario. Con esto se permite que grupos lingüísticos se constituyan en entidades corporativas diferenciándose, unos de otros, esencialmente por su tradición cultural, naciendo así un tercer tipo de federalismo conocido como corporativo-cultural.

Cualquiera que sea la forma que adopte el Estado Federal tendrá que tomar en consideración dos grandes principios que sostienen al federalismo. La autonomía y la participación son dos leyes en las que, por una parte, se permite la existencia de estados autónomos en sus aparatos legislativo, administrativo y judicial; y, por la otra, la unión federal supone la voluntad de los miembros del Estado Federal para lograr su pacto en común. Es decir, el federalismo requiere para su existencia de la participación de todos los estados federados en la elaboración y constitución de las decisiones y órganos federales.

El Estado Federal y su Constitución, por lo tanto, deben de pensarse conjuntamente. La Constitución material equivale a un régimen político. Tiene movilidad y dinamismo, transcurre en un proceso, se realiza históricamente. No es posible pensar al Estado en reposo, inerte o codificado. La fuerza centralizadora y la fuerza descentralizadora se dan en todos los Estados Federales. No existe, por lo tanto, un Estado Federal perfecto sino Estados Federales en constante perfeccionamiento, pues siempre existirán condiciones históricas, culturales, económicas y/o políticas que obliguen a la centralización o descentralización de la vida federal de un Estado en su conjunto.

También nos es preciso señalar que el Estado Federal presenta características esenciales para su reconocimiento, estudio y crítica:

- a) El Estado Federal se presenta ante la comunidad internacional con una sola personalidad;
- b) El Estado Federal posee sólo un territorio nacional;
- c) Al Estado Federal se le ubica en un plano intermedio entre la Confederación y el Estado Unitario descentralizado;
- d) En un Estado Federal, los estados miembros participan directa e indirectamente en la formación de la voluntad federal y además están regidos por una Constitución autónoma conforme a los principios generales de la Constitución Federal;
- e) Dentro del Estado Federal existe el concepto de control de la constitucionalidad;
- f) El Estado Federal pugna siempre por el Estado de Derecho;
- g) Dentro del Estado Federal aparecen relaciones de supra y subordinación, de coordinación y de inordinación entre la federación y los estados miembros;
- h) El Estado Federal presenta la dualidad de cámaras legislativas;
- i) Por lo que corresponde a su Poder Ejecutivo, el Estado Federal puede optar por el presidencialismo o el parlamentarismo;
- j) Y, el Estado Federal crea un propio Tribunal Supremo encargado de dar respuesta a los conflictos surgidos entre la federación y los estados federados, contando con instrumentos constitucionales como el caso del Artículo 105 en México.

De lo anterior podemos concluir que el Estado Federal surge como un proceso histórico que culmina en la formación de su documento constitucional en donde, conjuntamente, se establecen las normas de organización de poder político y la estructura del Estado al igual que los derechos y obligaciones de los ciudadanos y de los estados miembros. Es, en sí, el Estado Federal, el reflejo de un poder institucionalizado.

México, desde el año de 1823 inicia su vida

como Estado Federal en contraposición a su carácter de colonia de un Estado centralista por excelencia. Durante el siglo XIX hubo tres ocasiones, en 1835, 1842 y 1853, que nuestra decisión fundamental sobre el federalismo fue cambiada por la del centralismo. Las decisiones fundamentales del Poder Constituyente de 1824, se vieron eliminadas formalmente, mediante el Congreso del 9 de septiembre de 1835.

Debemos mencionar que la consolidación de la decisión política para constituirse en Estado Federal en 1824, fue una decisión tomada en contraposición a las ideas centralizadoras con que la corona española había dominado alrededor de 300 años de conquista. Cuando el Congreso Constituyente restaurado pronunció un voto por la forma federal de la República el federalismo era una realidad que estaba viviendo México. El federalismo mexicano fue la respuesta a dos gobiernos centralizados –la corona y el imperio de Iturbide– que significaron no solamente un absolutismo, sino más bien, un despotismo. Para las provincias, las ciudades de Madrid y de México representaban el gobierno que desconocía los problemas locales y negaba las libertades humanas. El federalismo mexicano nació como un ansia de democracia, de gobierno propio y de libertad de los hombres.

Siendo el federalismo un principio político marcado por la historia, la cultura y las necesidades políticas de cada país, el Estado Federal Mexicano tiene vigencia plena por características, externas e internas, que lo distinguen. Las primeras se refieren a que, ubicado entre el Estado Central y la Confederación, el Estado Federal Mexicano se presenta ante el mundo con una sola nacionalidad y con un solo territorio; entre las características internas, tenemos la participación de los estados miembros en la formación de la voluntad general, conjuntamente con su capacidad propia de auto-organización constitucional; el principio vigente del control de la constitucionalidad a través de una Suprema Corte de Justicia; la regulación jurídica de relaciones de supra y subordinación e inordinación entre la federación y los estados; la división de poderes y la existencia de un Poder Ejecutivo encarnado en un Presidente de la Repú-

blica, al igual que un Poder Legislativo dividido en dos cámaras. No obstante, es necesario mencionar que la declaración de los principios del federalismo dentro del Estado Federal Mexicano no trae por sí misma garantizada la democracia ni las libertades de los ciudadanos, es más bien, la práctica cotidiana del ejercicio del poder mediante el sistema político como se logra el equilibrio o el desajuste de las fuerzas contradictorias al interior del propio esquema federal. El reconocimiento de estos desajustes trae por sí las soluciones de balance, entre las que podemos mencionar: el balance entre el gobierno federal y los estados miembros; entre las ramas de cada gobierno, central y local; y, entre los propios estados federados.

Conocer y valorar la tradición federal de nuestro sistema es encontrar la validez de un principio político que no teníamos; enfrentar los problemas del centralismo en nuestro país, es garantizar a las futuras generaciones un México más democrático y más libre; es reafirmar hoy el pacto entre pueblo y gobierno, entre Estado y Nación.

El Poder Federal debe compartir sus poderes acumulados de decisión y gobierno con los otros niveles; de gestión y administración, con los gobiernos de los estados y municipios; y de sucesión con su partido, la sociedad y las otras fuerzas políticas y añadimos que, principalmente con su pueblo.

El nuevo Estado Federal debe de estar inmerso en la modernidad política que supone conciliación de intereses y prudencia en el poder, que supone una nueva democracia, entendida en su acepción moderna como diálogo, acuerdo, negociación, solución ordenada de conflictos y fortalecimiento de la contienda política en la sociedad.

El nuevo Estado Federal del siglo XXI responderá al carácter de medio y esperanza que forman parte de toda concepción milenarista en que se encuentra sumergido el mundo entero. Artistas, intelectuales, académicos, políticos coinciden en que el fin del milenio está marcado por esa amenaza constante de una guerra mundial, por la amenaza de extinción de nuestras vidas. Las voces colectivas del mesianismo, de la posesión y de la utopía se dejan escuchar en nuestros días. Hoy es necesario salir de nues-



*Mural en el Palacio de Chilpancingo*

tro provincianismo cultural, ensanchar el campo de nuestra visión, de nuestras rebeliones actuales y futuras, de nuestros proyectos revolucionarios, que no siempre se encaminan en un sentido convergente y a los que no hay que cansarse de interrogar con la ayuda de otras formas de pensamiento, distintas de las que hoy nos son habituales y que a menudo resultan demasiado estrechas. No hay, hoy por hoy, un solo aspecto de lo que se ha convenido en llamar, un poco a la ligera, “arcaísmo” o “primitivismo” que no se refleje en nuestra modernidad.

Por ello, el Nuevo Federalismo es una opción integral que equivale a una vía real y objetiva para lograr que el desarrollo nacional sea participativo, democrático, propulsor de la economía y la justicia social, porque es una redefinición de las relaciones Estado-Sociedad, acercando a la población las grandes y pequeñas decisiones, así como los recursos necesarios para atenderlas. Es pues, la democratización plena de la política pública y el involucramiento corresponsable y serio de todos los mexicanos en la búsqueda de un México más justo y generoso, cimentado en un sólido entramado constitucional, nacional, con la reafirmación del Estado de Derecho, donde la vida federal es jurídica y materialmente igualitaria.



*Bandera del Batallón de Tres Villas. Cuerpo reorganizado por Guadalupe Victoria el 12 de septiembre de 1823. Participó en la batalla de Pueblo Viejo en contra del ejército de Isidro Barradas el 11 de septiembre de 1829, y en el Fuerte del Alamo el 11 de marzo de 1836. Estuvo también en la defensa del pueblo de Veracruz el 27 de noviembre de 1838, y en la batalla de Cerro Gordo el 18 de abril de 1847. El batallón fue desintegrado el 18 de agosto de 1855.*