

## **Capítulo II. La independencia del Estado mexicano y el federalismo**

I. Federalismo y Estado federal . . . . .	65
II. La naturaleza jurídica del Estado federal . . . . .	69
III. La independencia del Estado mexicano . . . . .	71
IV. Orígenes del federalismo mexicano . . . . .	80

## CAPÍTULO II

### LA INDEPENDENCIA DEL ESTADO MEXICANO Y EL FEDERALISMO

#### I. FEDERALISMO Y ESTADO FEDERAL

Por principio de orden metodológico debemos en primer lugar adentrarnos en lo que se define o se conoce como federalismo. De acuerdo con el significado etimológico de la palabra, federalismo viene del concepto de federación, éste a su vez del vocablo latino *foedus* o *federare*, que nos expresa ligar, unir o alianza; por lo que consecuentemente un estado federal será aquel que fue formado por varios estados o entidades que permanecían separados antes del pacto. Para José María Luis Mora,<sup>23</sup> el sistema federal es aquel en que se hallan reunidos varios gobiernos independientes en el ejercicio de ciertas funciones de la soberanía y dependientes de uno general.

Moushkeli<sup>24</sup> nos manifiesta que lo que caracteriza al Estado federal es una doble cara, pues en ciertos aspectos se presenta como un Estado unitario y en otros su apariencia es la de una agrupación federativa de colectividades inferiores, descentralizadas hasta el más alto grado pero que toman parte o intervienen en la formación de la voluntad del Estado.

Montesquieu, Madison y Hamilton, Meyer, Gierke y muchos otros han definido de diferentes maneras el sistema federal. En algunos casos se mencionan las diferencias entre Estado unitario, confederación y Estado federal, para el efecto de poder llegar a una definición. Varios autores no lo definen y sólo expresan sus puntos de vista acerca de las características y de la naturaleza jurídica para poder referirse a una noción de lo que es el Estado federal.

Para una noción más clara, mencionamos las opiniones de algunos tradistas de derecho constitucional mexicano.

23 Cfr. Mora, José María Luis, *Méjico y sus revoluciones*, México, Porrúa, 1977, t. I, p. 274.

24 Cfr. Moushkeli, M., *Teoría jurídica del Estado federal*, México, Editora Nacional, 1981, p. 149.

Para José Gamas Torruco<sup>25</sup> los elementos fundamentales del Estado federal son:

- 1) Un orden jurídico supremo, expresión de la soberanía popular, refiriéndose a la Constitución; 2) la coexistencia de dos órdenes jurídicos, el de la federación y el de los estados, pero subordinados a la Constitución; 3) que los estados miembros gozan de autonomía, entendida ésta como la atribución de crear su propio derecho pero subordinado a las disposiciones constitucionales; 4) el señalamiento de procedimientos y reglas para mantener el orden y la coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados.

Para Jorge Carpizo las características de un Estado federal son:

- 1) Una constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas; 2) las entidades federativas gozan de autonomía y otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno; 3) los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades de carácter federal; 4) las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades; 5) las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional.<sup>26</sup>

El Estado federal se distingue de la confederación, según Octavio A. Hernández:

- 1) Porque su origen se debe a que la voluntad nacional, soberana, se delega en un Poder constituyente, que elabora y aprueba una constitución; 2) toda vez que el Estado federal es antecedente de una confederación; 3) porque la confederación está sujeta a modificaciones, lo que no acontece en el Estado federal; 4) en que el Estado federal es permanente y la confederación transitoria; 5) en el Estado federal los estados miembros son autónomos y en la confederación son soberanos.<sup>27</sup>

Para Ignacio Burgoa las características del Estado federal son:

<sup>25</sup> Cfr. Gamas Torruco, José, "El federalismo mexicano", *Pensamiento Político*, México, vol. 5, núm. 18, octubre de 1970, pp. 199-201.

<sup>26</sup> Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1982, pp. 239 y 240.

<sup>27</sup> Citado por Serra Rojas, *op. cit.*, p. 509.

- 1) Autonomía democrática, o sea la facultad de los habitantes de las entidades federativas para designar a los titulares de los órganos de gobierno;
- 2) autonomía constitucional, referente a que los estados ostentan la atribución de organizarse jurídicamente mediante una constitución local;
- 3) autonomía legislativa, administrativa y judicial respecto de las materias que no se hayan asignado al gobierno federal;
- 4) participación de los estados en la designación de los titulares del Poder Legislativo federal, así como en el proceso de modificación a la Constitución general de la República.<sup>28</sup>

Según José María Luis Mora, la característica fundamental del sistema federal es: “Segregar el Poder general y concentrar hasta donde se pueda, en las secciones más pequeñas del territorio, el Poder público que existe reunido en el gobierno central; de lo que resulta que a los Poderes supremos sólo se concede aquello sin lo cual no pueden pasar.”<sup>29</sup>

José Gamas Torruco, en su trabajo *El federalismo mexicano*, que hemos mencionado ya, basándose en las ideas de Kelsen y Moushkeli, pero incluyendo teóricamente la soberanía, nos comenta que la problemática de la centralización y la descentralización se puede enfocar desde diferentes puntos de vista o ángulos determinados:

- 1) En atención al orden jurídico prevaleciente en cada estado, puede ser centralizado cuando existe un solo orden jurídico válido para la totalidad del territorio, o descentralizado cuando coexisten un orden jurídico obligatorio dentro de todo el territorio y otros órdenes jurídicos con aplicación sólo en regiones o partes del territorio total.
- 2) Tomando en cuenta los órganos que crean los órdenes jurídicos, un Estado es descentralizado cuando el orden jurídico federal (él le llama central) es discutido y aprobado por órganos federales, pero además existen órganos jurídicos estatales o parciales cuya creación se debe a órganos locales que no se subordinan a los órganos federales; en cambio, un Estado será centralizado cuando el órgano jurídico central y los parciales, en caso de que los haya, son creados por órganos federales o por órganos subordinados a los federales.
- 3) Cuando el orden jurídico central y los órdenes jurídicos parciales, en caso de que los haya, son aplicados por órganos centrales o por

28 Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1976, p. 395.

29 Citado por Morán, Julio César, *Derechos del pueblo mexicano. El ideario político nacional. Historia constitucional*, t. II, p. 382.

órganos subordinados a éstos, se trata de un Estado centralizado; en cambio es descentralizado cuando el orden jurídico federal es aplicado por órganos federales y los órdenes jurídicos estatales o parciales son aplicados por órganos locales no subordinados a los federales.

- 4) En el caso de que los órganos federales sean integrados por la voluntad de toda la ciudadanía, o por simple designación, y los órganos locales son integrados por los órganos federales, estaremos en presencia de un Estado centralizado; y ante uno descentralizado cuando los órganos federales son integrados por voluntad de la ciudadanía, por designación, y los órganos locales son integrados por la voluntad de los habitantes de la localidad.
- 5) Un Estado es descentralizado cuando los órganos federales ejercen competencia determinada o localizada y los órganos locales ejercen la parte restante de la competencia; el Estado es centralizado cuando la totalidad o la mayor parte de las competencias están centradas en los órganos centrales y muy pocas depositadas en los órganos locales.

Tanto en lo que se refiere a la definición como a las características esenciales del federalismo, la multiplicidad de conceptos vertidos hasta la fecha sobre dichos temas nos lleva a concluir que, en sentido estricto, sólo se acepta una noción muy generalizada para identificar lo que es el federalismo y lo que es un Estado federal. Por ello reviste capital importancia la opinión adoptada por un gran número de especialistas jurídicos en el sentido de que depende de las circunstancias, de la ubicación en una determinada sociedad, de la época del desenvolvimiento del grupo poblacional, de experiencias vividas por los forjadores del Estado federal, de la finalidad que se persiga con la creación del mismo y de algunas otras circunstancias que incidan y sean determinantes para el origen del Estado federal. Se han dado ejemplos de creaciones de Estados federales con el objeto de salvaguardar la libertad de sus habitantes; se citan casos de adopción del Estado federal para evitar un sojuzgamiento por parte de caudillos o de grupos oligárquicos; conocemos Estados federales que surgieron para contemporizar corrientes antagónicas resultantes de luchas armadas. Ni siquiera la forma de gobierno republicana se puede estimar como privativa del sistema federal.

## II. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL ESTADO FEDERAL

Otro tema que ha merecido la polémica y el enriquecimiento doctrinario jurídico ha sido determinar la naturaleza jurídica del Estado federal. No es fácil dar una explicación satisfactoria, con un enfoque legal, acerca de un Estado, considerado como tal en el ámbito internacional e internamente pero, al mismo tiempo, coexistiendo dentro de tal entidad política estados-miembros con atribuciones autónomas.

Manuel González Oropeza considera que son dos los criterios clasificadores de la naturaleza jurídica del Estado federal. La idea de soberanía y la diferenciación entre confederación, Estado unitario y Estado federal.

Jorge Carpizo nos analiza la naturaleza jurídica del sistema federal, ateniéndose a seis teorías que, en su opinión, son determinantes para clarificar la idea de lo que es el sistema federal acorde con su naturaleza jurídica: 1) la teoría de la cosoberanía que sostiene la distribución de la soberanía de un Estado, toda vez que una parte queda asignada al Estado federal y el resto a las entidades federativas. Al principal exponente que cita Carpizo es a Alexis de Tocqueville, que elaboró la teoría después de conocer el sistema de gobierno implantado en Estados Unidos de América. Para dilucidar la esfera competencial de los gobiernos coexistentes se hizo uso de tres posibilidades: *a*) que la competencia del gobierno federal se anuncie y las materias residuales o restantes se asignen a los estados miembros; *b*) que por el contrario la competencia de las entidades federativas se enumere en la carta fundamental y el gobierno federal asuma las funciones o aspectos no mencionados; y *c*) que la esfera de competencia, tanto del gobierno federal como de las entidades federativas, se especifique en la Constitución. Al sostenerse que la soberanía es única y no se puede dividir, además de estimar que el gobierno federal es superior a los gobiernos estatales, se desechará esta teoría. 2) La teoría de la nulificación es mencionada por Carpizo, comentando lo expuesto por Calhoun y Seidel en el sentido de que, si la soberanía es indivisible, cuando la asignamos a la federación los estados se transforman en inexistentes, y si en cambio la soberanía se deposita en los estados entonces la federación deja de tener vida. La certeza de que el Estado federal tiene plena vigencia ha descalificado la teoría de la nulificación. 3) La tercera teoría es la que manifiesta que el Estado federal es quien ostenta la soberanía y las entidades federativas poseen derecho de dominación y libertad de acción, que el rasgo distintivo y la naturaleza jurídica son las relaciones de domina-

ción. Jellinek se significó por el manejo de esta teoría. 4) Wilson popularizó la idea de que en realidad el Estado federal no está dividido, pues es un Estado único pero formado por dos partes distintas, que el gobierno es el que se separa en dos órbitas de competencia diferente. 5) Jean Dabin, citado por Carpizo, presenta una interesante innovación a las doctrinas de la estructura jurídica del Estado federal, estimándose este último como una forma de descentralización; para este tratadista el poder es el que se descentraliza y de ninguna manera la soberanía. El poder se descentraliza cuando dentro del Estado existen grupos u órganos que detentan ejercicio del poder en una esfera determinada y por supuesto más reducida que la correspondiente al Estado federal. Con esta forma de descentralización se promueve la intervención de los ciudadanos, a la vez que se les acerca a los centros que ejercen el poder de sus comunidades, permitiendo además una vigilancia más estrecha para evitar desvíos de los funcionarios aludidos. La intervención anterior de los ciudadanos en los órganos de poder locales no les limita de ninguna manera a que participen en la designación de los titulares del poder federal. Tal como lógicamente se desprende, existe una descentralización administrativa pero también una descentralización política, lo que es relevante. 6) Ya dentro de la tesis de que el Estado federal es una forma de descentralización, Kelsen se suma a ella y para explicarla con mayor amplitud hace mención de los tres círculos estatales; es decir, la Constitución, que es la norma fundamental que estructura al Estado y que crea el orden federal y los órdenes locales; en segundo lugar, el gobierno federal con su respectivo orden jurídico, y finalmente los órdenes jurídicos estatales y sus respectivos gobiernos creados por tales reglas de derecho. La Constitución prevé las competencias y la ubicación de la federación y de los estados y de ninguna manera establece subordinación. El Estado federal es el todo y sus partes el orden federal y los órdenes estatales.

Carpizo se suma a la tesis de que el Estado federal es una forma de descentralización y consecuentemente de esa doctrina extrae las características fundamentales del Estado federal a que nos hemos referido en párrafos superiores.

Moushkeli nos explica de manera brillante y extensa las diferentes teorías jurídicas del Estado federal, a las que ya nos hemos referido, y se suma a la sustentada y ya explicada de Kelsen.

Como consecuencia natural de la diversidad de doctrinas y tesis de la naturaleza jurídica del sistema federal, hay también una gran diversidad de

características o elementos esenciales asignados al Estado federal. Hemos querido invertir el tratamiento para hacer más sensible esta carencia de afinidad o de unanimidad y tener nuevamente la oportunidad de expresar que propiamente hay varios estados federales en el mundo, con características particulares, aun cuando la noción de Estado federal es innegable.

Por otra parte, hemos de insistir en lo que afirmamos en el capítulo primero acerca de que la realidad moderna pone completamente en entredicho la noción de soberanía, toda vez que es fácilmente demostrable que algunos países tienen vedada la facultad de decidir en problemas o aspectos internacionales, puesto que se ven obligados a obedecer a países que económica y políticamente ejercen control sobre ellos. Se podrá argumentar que la soberanía no radica en los representantes o dirigentes políticos o gubernamentales, sino que queda asentada en el pueblo, pero en afinidad a la teoría de la representación tendremos que admitir que los presidentes o líderes de los países obran a nombre del pueblo, de los depositarios de la soberanía, conforme a las normas constitucionales, y tienen restringido su libre albedrío para el ejercicio de su supuesta soberanía.

Es cierto que la teoría moderna del Estado federal, integrada por las ideas de Kelsen y Mouskheli, es la que más se adecua a una explicación congruente de la naturaleza jurídica del Estado federal, en términos generales.

### III. LA INDEPENDENCIA DEL ESTADO MEXICANO

Durante la época precortesiana, es indudable que existieron varios Estados dentro del territorio mexicano, ateniéndonos a la noción elemental de que un Estado se conforma por territorio, población y gobierno. La confederación, integrada por tres de las más grandes e importantes tribus, incluía tres Estados. Pero también otras comunidades políticas en Mesoamérica deben ser consideradas como poseedoras de los rasgos esenciales de un Estado.

Posteriormente, la conquista española propició una cierta unidad en la Nueva España, estructurando la colonia dependiente del Estado conquistador. Ha sido muy explorado y difundido el período virreinal y la situación política, económica y social que prevaleció, basada en el saqueo de recursos naturales, la explotación de los aborígenes, la ausencia de derechos políticos para ellos y, en términos generales, en un régimen tiránico y de oprobio.

El sistema implantado, por sí mismo propició inconformidades y protestas de la mayor parte de la comunidad, incoando un sentimiento de liberación.

Las diferencias existentes entre los grupos poblacionales de la Nueva España fueron evidentes. Se ha estimado que a mediados del siglo XVIII la población de la Nueva España llegaba a tres y medio millones, de la que el 20% era de europeos, españoles venidos de la Península, y de criollos, descendientes de aquéllos, nacidos en América; un 20% de mestizos; y el resto de indios y las diferentes castas, producto de la mezcla de europeos, indios y negros.<sup>30</sup> Dichas diferencias no fueron obstáculo para que la idea de revolución fuera común, puesto que el anhelo de libertad se arraigó profundamente en los criollos, propietarios, comerciantes y bajo clero de la Nueva España, por resentir directa e implacablemente las condiciones inequitativas de la Colonia; esta circunstancia de que sólo, por excepción del conjunto, los gobernantes, los españoles y el alto clero español no desearan la independencia, dio pauta para que Mario de la Cueva afirmara:

La guerra de independencia de México se singulariza entre todas las otras guerras libertarias del mundo hispanoamericano por la idea de revolución social que se encuentra en su origen y la acompaña hasta el momento en que los criollos, comandados por Agustín de Iturbide, arrebataron la lucha al pueblo y se decidieron a consumar la separación de España.<sup>31</sup>

El ideal de libertad, las noticias de la Revolución francesa y de la independencia de Estados Unidos, así como la abdicación de Fernando VII en favor de Napoleón, constituyeron los ingredientes suficientes para que en 1810 se iniciara amplia y organizadamente la guerra de independencia. Hidalgo fue el iniciador y Morelos el ideólogo.

Con la instalación de las Cortes generales y extraordinarias, el 15 de octubre de 1810, México dejaría de ser colonia española y sería considerado como parte integrante de la monarquía con igualdad de derechos que los españoles, pero era demasiado tarde.

La primera Constitución mexicana es la de Apatzingán, elaborada por el Supremo Congreso Mexicano, que la terminó en octubre de 1814, y

<sup>30</sup> Cfr. Torre Villar, Ernesto de la, *El origen del Estado mexicano. "La formación del Estado mexicano"*, México, Porrúa, 1984, p. 56.

<sup>31</sup> *Derechos del pueblo mexicano. Doctrina constitucional*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, t. I, p. 13.

promulgada por José María Morelos en el Palacio Nacional del Supremo Congreso Mexicano. Los forjadores de la Constitución de Apatzingán recibieron la influencia de los enciclopedistas y del período de la Ilustración. Modesto Barragán Romero<sup>32</sup> la divide en dos grandes apartados; en el primero de ellos incluye: la religión católica como oficial y única, soberanía popular ejercida a través de una representación nacional, división de poderes, igualdad ante la ley, derechos del hombre como objeto de la institución de los gobiernos y único fin de las asociaciones políticas y obligaciones de los ciudadanos. En cambio la segunda parte contiene las normas acerca de la forma de gobierno, adoptándose la de república central dividida en provincias, con supremacía del Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo depositado en tres individuos y un Supremo Tribunal de justicia.

Conforme al artículo 42 de esta Constitución, el país se divide en diecisiete provincias, que fueron: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tecpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo Reino de León.

Esta división territorial no concuerda con lo que para esas fechas regía en la Colonia, omitiendo inclusive a Texas, Nuevo Santander, Nuevo México y las Californias, lo que mereció el siguiente comentario de Manuel Orozco y Berra: "...no atinando yo a decir si aquellos legisladores las comprendieron en alguna otra provincia de las nombradas, o si las pusieron en olvido o por ignorancia".<sup>33</sup>

La división del territorio de la Colonia era la siguiente:

### Dos provincias internas (primera división)

1. Provincias internas de Oriente  
Gobierno del Nuevo Reino de León  
Gobierno de la Colonia del Nuevo Santander  
Gobierno de la Provincia de Coahuila  
Gobierno de la Provincia de Texas

32 Cfr. *Derechos del pueblo mexicano. Historia constitucional*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, t. II, p. 423.

33 Orozco y Berra, Manuel, "Idea de las divisiones territoriales de México, desde los tiempos de la dominación española hasta nuestros días", *El mexicano*, México, 1866.

2. Provincias internas de Occidente

Gobierno de la Nueva Vizcaya

Gobierno de las Provincias de Sonora y Sinaloa

Gobierno de la Provincia del Nuevo México

Doce intendencias  
(segunda división)

1. México
2. Guadalajara
3. Puebla
4. Veracruz
5. Mérida
6. Oaxaca
7. Guanajuato
8. Valladolid
9. San Luis Potosí
10. Zacatecas
11. Durango
12. Arizpe

Tres gobiernos

1. Tlaxcala
2. Vieja California
3. Nueva California<sup>34</sup>

Después de cruentas y sangrientas luchas, en 1821, cristalizó por fin la independencia de la Nueva España, pero al tomar la dirección gubernamental Agustín de Iturbide se estancaron las acciones para lograr una efectiva libertad.

Nace la junta Provincial Gubernativa, que originalmente asumió como única responsabilidad (que no se cumplió) el expedir la convocatoria para una asamblea nacional que discutiría y aprobaría las bases jurídicas para la nueva nación.

<sup>34</sup> O'Gorman, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, Porrúa, Colección “Sepan Cuántos”, 1973, pp. 24 y 25.

El primer Congreso de México se instaló en el colegio de San Pedro y San Pablo, con la participación de 102 diputados que en la catedral de México se sujetaron a un juramento, cuyo contenido nos ilustra sobre las finalidades del referido congreso:

¿Juráis formar la Constitución política de la nación mexicana bajo las bases fundamentales del Plan de Iguala y Tratado de Córdoba, jurados por la nación, conduciéndose bien y fielmente en el ejercicio que ella os ha conferido, buscando en todo su mayor prosperidad y engrandecimiento y estableciendo la separación absoluta del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial para que nunca puedan reunirse en una sola persona ni corporación?<sup>35</sup>

Dando al traste con los anhelos y esperanzas de México, Iturbide se proclama emperador el 19 de marzo de 1822 y, debido a fuertes discrepancias con los diputados, el 13 de octubre de 1822 se mandó disolver el Congreso. José María Bocanegra nos hace la crónica:

A las diez de la mañana se presentó en el salón del Congreso el brigadier Luis Cortazar y, estando en sesión, la interrumpió diciendo se suspendiese y sacando el reloj dijo la hora que era e intimó al congreso (dirigiéndose al presidente) su disolución y previno la entrega de su secretaría y archivo dentro del perentorio término de una hora, leyendo el decreto del emperador que así lo disponía.<sup>36</sup>

Iturbide ordenó la integración de la junta nacional instituyente para que convocara a un nuevo Congreso y redactara las bases de la Constitución imperial.

El 1 de febrero de 1823 se expidió el Plan de Casa Mata, desconociendo a Iturbide como emperador y promoviendo la instalación de un Congreso constituyente. Aumentó la agitación y la inquietud del pueblo.

Antes de su abdicación, Iturbide reinstaló el Congreso que había disuelto, el que designó a Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete como titulares de un Poder Ejecutivo de tres miembros. La intranquilidad continuó, ya que se originaron levantamientos armados.

35 *Los presidentes de México ante la nación*, México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966, t. I.

36 Bocanegra, José María, *Memorias para la historia del México independiente, 1822-1846*, México, Gobierno Federal, 1982.

El segundo Congreso constituyente empezó sus tareas el 7 de noviembre de 1823, aunque compuesto de diputados que en su inmensa mayoría carecían de experiencia en materia legislativa, entre ellos destacaban Carlos María de Bustamante, Miguel Ramos Arizpe, Lorenzo de Zavala, Juan de Dios Cañedo, Valentín Gómez Farías y Manuel Crescencio Rejón.

Los hombres que asistieron al constituyente de 1823-24 fueron una generación que en los años posteriores tuvieron presencia en los más altos cargos de la administración pública, en años de constante violencia, angustia, cuando ser titular de un ramo significaba afrontar los más graves problemas, que ponían término de vida o muerte a la nación mexicana.<sup>37</sup>

El Acta Constitutiva de la Nación Mexicana y el Congreso, cuyo proyecto fue presentado por Miguel Ramos Arizpe y constaba de sólo treinta y seis artículos, implanta el sistema federal, dando voto a los estados; establece la división de poderes con las facultades esenciales de cada uno; fija la extensión de la autoridad federal y marca normas generales para el gobierno de los estados. En su artículo 3 expresa que la soberanía reside radical y esencialmente en la nación.

Cabe hacer notar que Ramos Arizpe propuso que se convocara a la ciudadanía para elegir dos senadores por cada estado y que, reunidos, revisaran y sancionaran la Constitución general. Manuel Herrera y Lasso asienta a este respecto:

El artículo no prosperó, a pesar de su excelencia desde todos los puntos de vista; como era de esperarse de una asamblea soberana cuya omnipotencia sufriría con él un grave quebranto; fue retirado por la comisión y se sentó precedente contradictorio, que los congresos constituyentes de 1824, 1847, 1856 y 1916 habrían de responder en lo sucesivo como virtud legal de que en un país federado sean las constituciones obra exclusiva de una asamblea de representantes de la nación y nunca de los estados.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Sierra Brabatta, Carlos J., *La Constitución federal de 1824*, México, Departamento del Distrito Federal, 1983, p. 34.

<sup>38</sup> Herrera y Lasso, ManueL *Derechos del pueblo mexicano. Historia Constitucional*, t. II: *Centralismo y federalismo*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, pp. 20 y 21.

El proyecto que fue presentado como Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, al ser aprobado por el Congreso, ha sido denominado con posterioridad Acta Constitutiva de la Federación.

El artículo 7 del Acta Constitutiva de la Federación fue aprobado con la siguiente redacción:

Los estados de la Federación son por ahora los siguientes: el de Guanajuato; el interno de Occidente, compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa; el interno de Oriente, compuesto de las provincias de Coahuila, Nuevo León y Texas; el interno del Norte, compuesto de las provincias de Chihuahua, Durango, Nuevo México, y el de México; el de Michoacán; el de Oaxaca; el de Puebla de los Ángeles; el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el de Nuevo Santander que se llamaría el de los Tamaulipas; el de Tabasco; el de Tlaxcala; el de Veracruz; el de Xalisco; el de Yucatán; el de los Zacatecas.

La misma disposición establecía que las Californias y el partido de Colima formaran los territorios, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de la federación, desapareciendo la provincia del Istmo. Los territorios federales fueron una creación de esta Constitución y se diferenciaban de los estados federales en que se encontraban bajo la potestad del gobierno federal, sin contar con ningún atributo de soberanía.

La anterior división territorial no coincide con la división del territorio de la Colonia, en la misma fecha, lo que es un dato interesante, sobre todo para luego que tratemos de federalismo. Algunos historiadores explican que la razón de la diferencia es que los congresistas mexicanos deseaban sustraerse de influencias españolas.

Por fin, después de catorce años de lucha, se aprueban y se ponen en vigor las bases constitucionales que proporcionan la estructura jurídica de la nación mexicana. La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en su artículo 1, de manera tajante y clara establece: “La nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquiera otra potencia”.<sup>39</sup>

Nuestra primera carta constitucional es la base de sustentación de nuestra independencia y, aun cuando es criticada desde diferentes enfoques, es valedero afirmar que cumplió con su cometido, que tuvo el acierto de señalar la adopción de un gobierno republicano, popular y repre-

39 Sierra Brabatta, *op. cit.*, p. 758.

sentativo, dentro de un sistema federal y democrático, definiendo las funciones de cada uno de los tres poderes. Para emitir un juicio, es prudente tratar de ubicarse en el tiempo y las circunstancias dentro de las cuales se desarrollaron los acontecimientos sobre los cuales opinamos, lo que no es nada fácil, pues lo común es que tengamos la inclinación de valorar en nuestro tiempo y acorde con las circunstancias del presente. Con una clara inexperiencia para obrar de manera independiente, con pugnas internas casi irreconciliables, con escasos o nulos recursos económicos, con un territorio incomunicado, aunado todo esto a numerosos factores más que dificultaban la tarea, los constituyentes de 1824 obraron conforme a las limitaciones y circunstancias.

Algunas de las características de la Constitución de 1824 son:

- A. En su artículo 3 expresa que la religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana. Esta garantía religiosa se había consignado en todos los planes y documentos políticos de la época y no sería controvertida hasta la Reforma.
- B. Se asignó al Congreso general la facultad de reconocer la deuda nacional y de contraer deudas sobre el erario de la federación.
- C. En el artículo 49 se especifica que las leyes y decretos que emanen del Congreso general tendrán por objeto, entre otros, conservar la unión federal de los estados, mantener la independencia de los estados entre sí, en lo que respecta a su gobierno interior, y sostener la igualdad proporcional en obligaciones y derechos que tienen ante la ley.
- D. El Poder Ejecutivo de la federación se deposita en una sola persona y también se prevé la existencia de un vicepresidente.
- E. La elección del presidente es producto de un proceso bastante complicado, ya que pretendió involucrar a todas las corporaciones legislativas del Estado federal. Este proceso electoral se detallaba de la siguiente manera:

Artículo 79. El 1 de septiembre del año próximo anterior a aquel en que deba el nuevo Presidente entrar en el ejercicio de sus atribuciones, la Legislatura de cada estado elegirá a mayoría absoluta de votos dos individuos, de los cuales uno por lo menos no será vecino del estado que elige.

Artículo 80. Concluida la votación, remitirán las legislaturas al presidente del consejo de gobierno, en pliego certificado, testimonio del acta de la elección, para que le dé curso que prevenga el reglamento del consejo.

Artículo 81. El 6 de enero próximo se abrirán y leerán en presencia de las cámaras reunidas los testimonios de que habla el artículo anterior, si se hubieran recibido la de las tres cuartas partes de las legislaturas de los estados.

Artículo 82. Concluida la lectura de los testimonios se retirarán los señadores, y una comisión nombrada por la Cámara de Diputados y compuesta de uno por cada estado de los que tengan representante presente los revisará y dará cuenta con su resultado.

Artículo 83. En seguida la cámara procederá a calificar las elecciones y a la enumeración de los votos.

Artículo 84. El que reuniere la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas será el Presidente.

Artículo 85. Si dos tuvieren dicha mayoría, será Presidente el que tenga más votos, quedando el otro de vicepresidente. En caso de empate con la misma mayoría, elegirá la Cámara de Diputados uno de los dos Presidente, quedando el otro de vicepresidente.

Artículo 86. Si ninguno hubiere reunido la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas, la Cámara de Diputados elegirá al Presidente y vicepresidente, escogiendo en cada elección uno de los dos que tuviere mayor número de sufragios.<sup>40</sup>

La crítica más seria y acuciosa a la Constitución de 1824 es la de Mario de la Cueva:

La Constitución de 1824, como resultado de las pugnas y los debates, fue una norma ecléctica, una transacción política entre las dos fuerzas en lucha, un equilibrio que a nadie satisfizo, porque no resolvía ninguno de los problemas inmediatos, y sólo sirvió como escalón para las luchas políticas y militares que nos llevaron hasta el imperio de Maximiliano: los hombres que en el Primer Congreso Constituyente defendieron la venida de un infante español y los partidarios de Iturbide aceptaron transitoriamente la forma republicana del Estado, en espera de una oportunidad para restaurar el imperio; y después de un largo debate, en el que brilló la oratoria de Miguel Ramos Arizpe y de Teresa de Mier, se aprobó el sistema federal que demandaban las provincias. Se ha tildado de incongruente la obra de la Asamblea, porque, no obstante que aprobó el federalismo, decidió las cuestiones relativas a la forma del gobierno y a la división de los poderes siguiendo los principios de la Constitución de Cádiz de 1812, pero lo cierto es que los problemas eran distintos y que la idea federal no implicaba, necesariamente, el régimen presidencial de gobierno; creyeron los diputados de 1824 que la Organización Gaditana, intermedia entre el parlamentaris-

40 *Ibidem*, pp. 788 y 789.

mo y el presidencialismo, aseguraba mejor la división de los poderes, al debilitar la fuerza del Ejecutivo y limitar sus atribuciones. La Constitución adquirió un claro sabor democrático, por cuanto todos los ciudadanos eran electores y elegibles y disfrutaban por igual de los derechos políticos. Pero el pensamiento liberal y social de la generación de la independencia se quedó casi todo en el tintero: una tímida declaración sobre el deber de la nación de proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano, la unión de la Iglesia y el Estado, la intolerancia religiosa, la persistencia de los fueros eclesiástico y militar y el respeto incondicionado de la propiedad, fue el precio que pagaron los liberales por el establecimiento de la primera República Democrática y Federal.<sup>41</sup>

La división territorial que reconoce el artículo 5 de la Constitución de 1824 son el Estado de Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Texas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oaxaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Guerrero, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Jalisco, el de Yucatán y el de Zacatecas; el territorio de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México. Dejando pendiente para que una nueva ley posterior resolviera sobre el carácter de Tlaxcala.

De esta manera, no se formó el Estado mexicano, sino que obtuvo su independencia, con base en las armas, y el reconocimiento entre las naciones sobrevino por añadidura. Son válidas las palabras que como corolario de la aprobación y firma de la Constitución del 24 se expresaron:

Acaba el Congreso general de dar existencia y vida a esta nación, que después de tres años de haber completado la obra de su independencia, y puesto en libre ejercicio sus poderes, aún no tenía una Constitución verdaderamente nacional. Podemos ya decir que tenemos leyes fundamentales de las manos de los legítimos representantes del pueblo.<sup>42</sup>

#### IV. ORÍGENES DEL FEDERALISMO MEXICANO

La doctrina ha utilizado tres criterios diferentes para fundamentar o explicar cómo se origina el federalismo mexicano:

41 Cueva, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982, p. 249.

42 Contreras Rodríguez, Héctor, *El debate sobre federalismo y centralismo*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1971, p. 82.

1) El criterio de que desde las comunidades regionales prehispánicas, las circunscripciones geográficas y sociales de la Colonia, hasta las diputaciones provinciales nacidas de la Constitución de Cádiz de 1812, han persistido la idea y las bases del federalismo, por lo que su inicio lo encontramos en las organizaciones indígenas. Cue Cánovas expresa:

Los fundamentos lógicos del federalismo en nuestro país se realizan con la organización política y social de los pueblos prehispánicos. El federalismo mexicano resulta, pues, en primer término y en sus aspectos regional y principalmente local, una supervivencia indígena en nuestra vida política. En la etapa anterior a la conquista, como es sabido, existieron regiones de cultura indígena en distintas etapas de desarrollo, desde los grandes y pequeños estados de las partes central y sur de la altiplanicie hasta las zonas habitadas por los grupos llamados genéricamente chichimecas.<sup>43</sup>

2) El que expone que la Nueva España formaba un todo unido y que la adopción del sistema federal fue para desunir, por influencia del federalismo norteamericano y atendiendo también a la oposición al sistema central que había campeado durante el régimen de la Colonia.

Fue el Acta Constitutiva el documento que consignó la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano, y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, los estados. Con anterioridad no existían de derecho, según hemos visto. Tampoco existían de hecho, porque los amagos de secesión por parte de algunas provincias (principalmente de Oaxaca, Jalisco y Zacatecas), precedentes inmediatos de la adopción del sistema, no pueden interpretarse como integración, de hecho, de estados independientes, que nunca llegaron a constituirse, sino como medio de apremio y forma de rebeldía, que después se ha repetido en nuestra historia siempre que las autoridades de un estado declaran que éste reasume su soberanía. En lugar de que los estados hubieran dado el Acta, el Acta engendró a los estados.<sup>44</sup>

“En virtud de la convocatoria al Segundo Congreso Constituyente en 1823 nacieron los estados de la federación mexicana, puesto que, establecido el sistema federal por el voto del congreso, los estados tuvieron vida propia al enumerarlos una ley posterior.”<sup>45</sup>

43 Cue Cánovas, Agustín, *El federalismo mexicano*, México, Libromex Editores, 1960, p.11.

44 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1970, p. 115.

45 Macedo, Miguel S., *Apuntes para la historia del derecho penal mexicano*, 1931, p. 209.

3) Un tercer criterio sostiene que el sistema federal nació por las exigencias de las provincias, que amenazaron con separarse en caso de que no se adoptara tal sistema. De que para continuar unidos, evitándose el desmembramiento, se erigió el Estado federal. Las diputaciones provinciales, cuya instauración fue ordenada por las Cortes de Cádiz en 1812, se dice, orientaron a los pobladores correspondientes a los territorios de dichas diputaciones provinciales sobre las bondades y ventajas de poder contar con autoridades regionales, más cercanas a la ciudadanía.

En los últimos días del imperio de Iturbide, el Anáhuac se encontraba dividido, de hecho, en provincias independientes; cada una de esas provincias se autogobernaba; el jefe político se convirtió en Ejecutivo y la diputación provincial, o alguna asamblea, en Legislativo. En tales condiciones, el gobierno central no existía en esos días en México.<sup>46</sup>

La base primordial para esta tercera teoría radica en los pronunciamientos de algunas provincias y que actualmente son estados, en el sentido de declararse entidades federativas, y en otros casos de manifestar su disposición para segregarse del país; entre ellos podemos mencionar a guisa de ejemplo el caso de Yucatán, el contenido de cuya Acta de la Junta General de las Corporaciones, Jefes y Electores de Partido, de 1823, estableció:

Fundados en las más enérgicas y poderosas razones, se constituye desde este mismo día en república federada esta provincia bajo las bases siguientes: que Yucatán jura, reconoce y obedece al gobierno supremo de México siempre que sea liberal y representativo, pero con las condiciones que siguen: que la unión de Yucatán será la de una república federada y no en otra forma, y por consiguiente tendrá derecho a formar su Constitución particular y establecer las leyes que juzgue convenientes a su felicidad.<sup>47</sup>

En la provincia de Oaxaca, el 1 de junio de 1823 se nombra la Junta Superior Gubernativa que aprueba las bases provinciales con que se emancipa; y el 28 de julio del mismo año se aprueban las bases para el gobierno del Estado que en su artículo 4 establecen que Oaxaca es Estado libre.

La última de las doctrinas mencionadas es la que en los tiempos modernos ha tenido mayor aceptación.

46 Benson, Netie Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, citado por Jorge Carpizo en *La Constitución mexicana de 1917, op. cit.*, p. 2.

47 Barragán Barragán, José, *Introducción al federalismo*, México, UNAM, 1978, p. 139.

A guisa de ser considerado con criterio poco definido, hemos de manifestar que ninguna de las tres tesis es acertada como única opción, puesto que, si bien es cierto que las provincias estaban delimitadas, hemos de recordar, como lo asienta O’Gorman, que la división territorial adoptada en el Acta Constitutiva no coincide con la división que existía en la Colonia en esa fecha y, aún más, que la división territorial de la Constitución de 1824 no coincide plenamente con la del Acta Constitutiva; por lo tanto, las diputaciones provinciales influyeron en la idea y el sentimiento regionalista, pero no fueron suficientes para llegar a conformar la división territorial del inicio del México independiente. También parece ser verídico, aunque las fuentes de comprobación son preponderantemente los periódicos, que algunas de las provincias decidieron convertirse en estados, separarse; otras regiones pugnaron valiente y decididamente por la instauración del Estado federal, pero no podemos considerar dentro de este contexto a la totalidad. Por otra parte, es incuestionable que la división territorial de la Constitución de 1824 contempló propiamente la creación de estados cuyo territorio no coincidió con ninguna provincia, dejando inclusive pendiente el caso de Tlaxcala. Tampoco es conveniente menospreciar la influencia de las organizaciones indígenas, tal como lo maneja Cue Cánovas; no concordamos con la opinión de Tena Ramírez de que el federalismo fue una reacción en contra del único régimen unitario que se conocía en el país, que representaba el absolutismo y tenía su sede visible en la ciudad de México; ni con lo manifestado por Mario de la Cueva de que el federalismo mexicano nació como un ansia de democracia, de gobierno propio y de libertad de hombres.

La opinión mayoritaria es que el inicio del federalismo mexicano se dio con el Plan de Casa Mata el 11 de febrero de 1823, por cierto anterior a los pronunciamientos de Yucatán y de Oaxaca.

La historia de nuestro país nos da a conocer que ha habido una lucha constante entre los centralistas y los federalistas, que durante etapas hemos adoptado el régimen centralista pero que la mayoría de la población es partidaria del Estado federal y durante la mayor parte del tiempo ha prevalecido el federalismo.

En los próximos capítulos analizaremos las disposiciones constitucionales federales vigentes que hacen referencia e inciden en las entidades federativas y que sirven de sustentación para el derecho constitucional y administrativo de los estados.