

VISIÓN HISTÓRICA Y SITUACIÓN ACTUAL DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

María del Refugio GONZÁLEZ¹

SUMARIO: I. *Planteamiento*. II. *La profecía de Servando Teresa de Mier*. III. *Los nuevos comienzos en las instituciones*. IV. *Los textos constitucionales decimonónicos*. V. *La Constitución de 1917*. VI. *A modo de conclusión*.

I. PLANTEAMIENTO

En estas páginas he de ocuparme del sistema federal mexicano desde la perspectiva histórica, la que sirve de marco para hacer algunas consideraciones sobre la situación actual. El tema del federalismo ha generado grandes debates entre nosotros desde que México se constituyó como país independiente. Federalistas, monárquicos y centralistas poblaron la escena política mexicana a lo largo de varias décadas, con cruentos resultados. Y aunque los partidarios de la monarquía salieron de la contienda ideológica tras la debacle del segundo imperio, centralistas y federalistas siguieron enfrentándose durante la Restauración de la República y el Porfiriato y, por supuesto, en el Constituyente de 1917.

Para explicar el tema del federalismo en México construiré una propuesta que gira en torno a dos ejes: el primero hace referencia a algo intangible, que en este caso sería “el espíritu federal” de la nación mexicana. Una de las tantas singularidades de la historia de México es la invocación a ese espíritu. Esto quizá se deba a que, si bien el federalismo ha sido la forma de Estado dominante en México, su presencia en los textos constitucionales ha sido más de forma que de fondo. El segundo pretende ofrecer una explicación del modelo de Estado federal que se plasma en la Constitución de 1917. Este modelo hoy parece agotado, lo

¹ Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

que podría llevar a que el “espíritu federal” tome finalmente cuerpo, permitiendo la construcción de un verdadero federalismo. Si el “espíritu”, en sentido figurado, es el principio generador, es el alma, el ánimo, y algunas otras cosas igualmente intangibles, el lector estará de acuerdo conmigo si afirmo que el “espíritu federal”, entendido como principio generador, no tiene nada que ver con la praxis del federalismo.

En el estudio del federalismo, si sólo pusiéramos atención al discurso político y a lo que enuncian los textos jurídicos, podríamos convenir en que el “espíritu federal” nos acompaña a los mexicanos desde poco después de que la nación se constituyó de forma independiente. Lamentablemente, no es suficiente, ya que cualquiera puede apreciar que los Estados Unidos Mexicanos es formalmente federal, pero ha funcionado con rasgos acusadamente centralistas desde 1821 hasta la fecha.

El caso de México no es excepcional ya que la casuística que ofrece la historia de cualquier país que se estudie muestra las enormes diferencias que se presentan entre los diversos federalismos posibles. Además, podríamos afirmar que cada uno de los federalismos históricos ha tenido características específicas que se relacionan directamente con los factores que lo generaron. Así, por ejemplo, en el caso de México, el que se plantea en 1824 es diverso del que se deriva de la Constitución de 1857, aunque ambos cuerpos jurídicos establecen un sistema federal; lo mismo puede señalarse respecto del federalismo que postula la Constitución de 1917, el cual admite divisiones dentro del largo periodo en que dicho cuerpo jurídico ha mantenido su vigencia.

En cada etapa que se estudie, el federalismo tendrá una serie de elementos que influyen en su caracterización. En este sentido, pensando en la historia de México, pueden señalarse, por lo menos, dos que se presentan de forma reiterada y condicionan el perfil del federalismo en la práctica: por un lado, la presencia desde tiempos anteriores a la independencia de elites o caudillismos de tal manera poderosos que influyeron notablemente en el modo de operar del federalismo. Este fenómeno se ha mantenido, con matices, hasta la fecha. Por el otro lado, podrían señalarse los inmensos desequilibrios tanto sociales como económicos que ha habido y podemos encontrar todavía en el país, los cuales dificultan la operación de un verdadero sistema federal.

Mi intención no es explicar pormenorizadamente la evolución del federalismo entre nosotros, sino más bien aportar elementos para una lec-

tura del sistema federal desde una perspectiva un tanto distinta de la que se le ha dado. Para ello recorro a trazar un panorama de larga duración. En beneficio del enfoque histórico, podría aducir que la perspectiva del largo plazo suele ofrecer elementos para el análisis que no son fáciles de apreciar desde otras ópticas.

En relación a cualquier pacto federal, lo más relevante es evitar que en la distribución de competencias haya un dualismo de los centros de decisión;² aunque para algunos autores la diferencia entre un Estado unitario y uno federal estriba solamente en el grado de descentralización.³ Otros rasgos específicos que distinguen a estos dos tipos de Estado se refieren a la denominada autonomía constitucional,⁴ la jurisdicción del órgano central y las competencias judicial y administrativa.⁵ El federalismo parece, pues, un asunto de equilibrio y control de poderes, y también de distribución de competencias. En este orden de ideas, el estudio del caso mexicano muestra que, aunque el federalismo se manifiesta de forma reiterada en el discurso, en la práctica siempre hubo, y hay, mecanismos para hacer nugatorios sus presupuestos básicos.⁶

2 En torno a las diversas formas de Estado, Zippelius propone que: “en un Estado federal, tanto los órganos centrales de la federación como los estados miembros ejercen el poder del Estado” y que “lo característico del Estado federal consiste en que las competencias, en conjunto, estén repartidas entre los órganos centrales de la federación y los estados miembros de tal forma que no exista un dualismo de centros de decisión y, sobre todo, ni los primeros ni los segundos posean para sí la supremacía de competencias”. Asimismo explica que en la división federativa del poder estatal y la consiguiente dependencia mutua de los órganos centrales y locales radica un sistema de equilibrio y control de poderes. Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado (ciencia de la política)*, trad. de Héctor Fix Fierro, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, pp. 68 y 395.

3 Ésta es una propuesta de Kelsen, quien también afirma que si el Estado unitario primero tiene provincias autónomas se distingue del federal “únicamente en que las materias sujetas a la legislación de los estados miembros son más numerosas e importantes que las sujetas a la legislación de las provincias autónomas”. Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. de Eduardo García Máynez, 3a. ed., México, UNAM, 1969, pp. 376-377.

4 El propio Kelsen al respecto sostiene que: “en el caso del estado federal se refiere a que los estados de la federación pueden dictar sus propias constituciones, ligados por ciertos principios constitucionales en tanto que en el estado unitario con provincias autónomas no existe dicha autonomía, es decir, sus constituciones les son prescritas por la Constitución del Estado considerado como totalidad [...]”. *Ibidem*, p. 378.

5 Para este autor “la jurisdicción del órgano central del Estado federal suele ocuparse de las materias relacionadas con los asuntos exteriores, el orden militar, la nacionalidad, cuestiones monetarias y aduanales” y también que en esta forma de Estado, “no solamente la competencia legislativa se encuentra dividida entre la federación y los Estados miembros, sino también la competencia judicial y la competencia administrativa”. *Ibidem*, p. 380.

6 *Vid. infra*, apartado IV.

I. LA PROFECÍA DE SERVANDO TERESA DE MIER

Las dificultades de la implantación del modelo federal en nuestro país han sido expuestas por diversos autores en distintas épocas; pero es la llamada “profecía” de fray Servando Teresa de Mier sobre la Federación mexicana, del 13 de diciembre de 1823, la que puede servirnos de guía para explicar algunas de las vicisitudes del federalismo mexicano. Fueron los artículos 5o. y 6o. del Proyecto del Acta Constitutiva, que postulaban que la nación adoptaba para su gobierno la forma de *república representativa popular federal*, constituida por *estados independientes, libres y soberanos*, los que llevaron a este hombre que tanto había luchado por la República durante el imperio de Iturbide a romper lanzas en contra de un pacto federal que, desde su punto de vista, resultaba demasiado laxo. Al ser acusados, él y los otros miembros del Proyecto, de haber propuesto un gobierno federal en el nombre y central en la realidad, afirmó, que esta fórmula era más

análoga a nuestra educación y costumbres, y más oportuna para la guerra que nos amaga, hasta que pasadas estas circunstancias en que necesitamos mucha unión, y progresando en la carrera de la libertad, podamos sin peligro, ir soltando las andaderas de nuestra infancia política hasta llegar al colmo de la perfección social, que tanto nos ha arrebatado la atención en los Estados Unidos.⁷

En ese contexto, a juicio de Fray Servando, las limitaciones a la soberanía de los estados que contenía el Proyecto se hallaban justificadas por válidas razones.

En su discurso, además de las consabidas reflexiones sobre las diferencias entre México y los Estados Unidos de América, y de traer a colación los ejemplos del fracaso del sistema federal en Colombia y en Venezuela, Mier expone un argumento que podemos considerar capital para explicar por qué el federalismo no ha podido hacerse realidad entre nosotros. El padre Mier manifestó:

No, no es la falta de constitución y leyes lo que se trae entre manos tanta agitación, es el empeño de arrancarnos el decreto de las soberanías parciales, para hacer después en las provincias cuanto se antoje a los demagogos. Quie-

⁷ *El pensamiento del Padre Mier, nota biográfica y selección de Vito Alessio Robles*, México, Secretaría de Educación Pública, 1944, p. 76.
DR © 1998
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

VISIÓN HISTÓRICA Y SITUACIÓN ACTUAL DEL FEDERALISMO 251

ren los enemigos del orden que consagremos el principio para desarrollar las consecuencias que ocultan en sus corazones, embrollar con el nombre al pueblo y conducirlo a la disensión, al caos, a la anarquía, al enfado y a la detestación del sistema republicano, a la monarquía, a los Borbones o a Iturbide.⁸

De acuerdo con lo anterior, puede afirmarse que, en aquellos tiempos, un federalismo no centralizado podía haber llevado, de haberse adoptado cabalmente, nada menos que a la monarquía. No deja de llamar la atención que el adalid de la república no la quisiera realmente federal, porque creía que el sistema podía conducir a que se aceptara en los estados soberanos lo más contrario a ella. Por eso, finaliza su arenga convocando a rechazar el federalismo “extremo”, en los siguientes términos:

Concluyo, Señor, suplicando a Vuestra Soberanía se penetre de las circunstancias en que nos hallamos. Necesitamos unión y la federación tiende a la desunión; necesitamos fuerza, y toda federación es débil por naturaleza; necesitamos dar la mayor energía al gobierno, y la federación multiplica los obstáculos para hacer cooperar pronta y simultáneamente los recursos de la nación.⁹

Estas palabras de fray Servando son muy esclarecedoras para entender cuál ha sido entre nosotros el “espíritu” que inspira el pacto federal entre nosotros: aquél que no impida la unión y la fuerza, y el que otorgue la mayor energía al gobierno para hacer frente a los enemigos interiores y exteriores. Como quería el padre Mier, “una federación razonable y moderada, una federación conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente que debe hallarnos muy unidos”.¹⁰

La cita del padre Mier tiene plena vigencia todavía. Es curioso observar cómo, cada vez que se constituyó México como Estado federal, renació el temor en torno a la posibilidad de que los estados de la Federación llevaran la país al caos, a la anarquía o a la desunión, lo que llevaba a matizar el modelo.

En el ánimo de encontrar explicaciones a esta situación, y a muchas otras que son semejantes, desde hace varios años he venido analizando la evolución de diversas instituciones con el fin de caracterizar o ver las especificidades históricas del sistema jurídico mexicano para averiguar

⁸ *Ibidem*, p. 86.

⁹ *Ibidem*, pp. 87-88, y 65-66.

¹⁰ *Ibidem*, p. 81.

la forma en que influyeron en el perfil de las instituciones que se constituyeron a partir de 1821. En este orden de ideas, encuentro que el sistema se caracteriza por un conflicto secular entre tradición y modernidad,¹¹ que ha llevado a cruentas fracturas en los procesos políticos, a nuevos “comienzos” en las instituciones,¹² y a un perpetuo estado de “transición” en el orden jurídico, derivados de la propia historia política y de la permanente reforma a la Constitución y la sustitución de unos cuerpos jurídicos por otros.

III. LOS NUEVOS COMIENZOS EN LAS INSTITUCIONES

Siguiendo a Helmut Coing, puede decirse que los sistemas jurídicos se modifican tanto por causas externas o como internas. Entre las segundas se encuentran las reformas y las revoluciones, pero ni una ni otras crean todo de nuevo. En las reformas no hay una fractura del sistema jurídico, y en las revoluciones, aunque exista dicha fractura, no se plantea sustituir todo el orden jurídico existente, sino más bien, las bases que lo sustentan.¹³ Este autor señala que tanto en las revoluciones como en las reformas se producen en el mundo del derecho “nuevos comienzos”¹⁴ en las instituciones. Esto es así, porque unas y otras dan lugar a una transformación del ordenamiento jurídico positivo, a consecuencia de la cual la lenta evolución de una institución adquiere una eficacia histórico jurídica no prevista hasta entonces.¹⁵ En los “nuevos comienzos” no sólo se produce la transformación señalada por Coing, también puede observarse que a una institución o a un conjunto de ellas se los dota de nuevos contenidos que se sustentan, aunque sea parcialmente, en la tradición ju-

11 López Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. VIII, y 289-290.

12 González, María del Refugio, “La Nueva España en la Constitución mexicana de 1917. Los ‘nuevos comienzos’ en el constitucionalismo revolucionario”, *Homenaje en honor de Alfonso García-Gallo*, Madrid, Editorial Complutense, 1996, vol. III-2, pp. 297-317.

13 En el caso de la Independencia de México existe una modificación que se refleja en el sistema, porque hay un Estado distinto después de ella, pero el contenido de ese sistema se basa, en buena medida, en el del sistema anterior, o sea, el de la monarquía española. Raz explica muy claramente cómo se presentan estos fenómenos en el apartado relativo a la relación entre derecho y Estado: Raz, Joseph, “La identidad de los sistemas jurídicos”, *Estudios en memoria de Hans Kelsen, Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año VII, núm. 19; ahí se afirma que: “la desaparición de un Estado es la desaparición de su sistema jurídico”, p. 160.

14 Coing, Helmut, *Las tareas del historiador del derecho (reflexiones metodológicas)*, trad. de Antonio Merchán, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1977, p. 74.

15 *Ibidem*, pp. 74 y 75.

rídica local. En la historia del derecho, poco es lo que se crea de nueva planta, los “nuevos comienzos” son frecuentes, aunque el legislador no siempre invoque los orígenes de la institución que recrea.

Como todos los movimientos constitucionales, el nuestro está “jalonado por revoluciones”.¹⁶ Es fácil constatar que en la historia constitucional mexicana, las luchas armadas jugaron un papel muy importante en la definición de las características de las instituciones que habrían de plasmarse en los cuerpos jurídicos que la componen.¹⁷ Sin embargo, entre la República Restaurada y el Porfiriismo ya no es la revolución la fuente originaria de las reformas constitucionales. Es bien sabido que el texto constitucional de 1857 estuvo vigente, con interrupciones y reformas importantes, durante casi cincuenta años. Esa misma Constitución fue reformada en 1917, y esta vez sin interrupciones pero con numerosísimas reformas ha estado vigente ochenta años. Así pues, nuestra historia constitucional ha estado condicionada por revoluciones y reformas, que han llevado a que, con frecuencia, se produzcan nuevos comienzos en las instituciones, como señala Coing. En relación a la última revolución armada que registra nuestra historia política,¹⁸ puede decirse que su ideario fue la base para la construcción del México moderno. Con el fin de “igualar a los hijos del país”, este ideario contenía elementos restauradores de la herencia colonial. Sin embargo, dicho ideario agotó su influencia en las últimas dos décadas del siglo que está por terminar. En efecto, buena parte de las reformas recientes realizadas al cuerpo de la Constitución han tenido por objeto ir dejando atrás algunas de las características heredadas del pasado colonial. Lo anterior es útil para comprender algunas de las causas por las que el federalismo y muchas otras instituciones han

16 André Hauriou explica que todos los movimientos constitucionales de casi cualquier país están jalados por revoluciones; añade que los ejemplos son tan numerosos que no debe dedicarse mucho tiempo a la reflexión sobre el asunto. Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1980, p. 208.

17 En relación a la historia constitucional de México, Andrés Molina Enríquez afirmó que “las revoluciones propiamente dichas son la forma suprema de legislar”, *Boletín de la Secretaría de Gobernación. El Artículo 27 de la Constitución Federal*, México, Imprenta de la Secretaría de Gobernación [s. f.], p. 5.

18 En la tipología de las revoluciones que hace Beachler, la mexicana se caracteriza por: “el cambio de reglas del juego político y de la elite dirigente; el trastorno en la escala de valores, en la jerarquía y los grupos sociales; las transformaciones en las relaciones internacionales, a través de las modificaciones introducidas en el tablero de las fuerzas internacionales”; este autor la considera, al lado de la inglesa, la francesa y la rusa como una de las “bellas revoluciones”, célebres, exaltadoras y provocadoras de mito. *Vid.* Beachler, Jean, *Los fenómenos revolucionarios*, trad. de Nuria Vidal y Carlos Reig, Barcelona, Edicions 62, 1974, p. 122. La mexicana se ajusta, con matices, a las características de la revolución que denomina “prolongada”. *Vid. ibidem*, pp. 158 y 159.

tenido singularidades entre nosotros, pero no aporta elementos para adivinar cuál puede ser el futuro inmediato. De cualquier modo, conocer estas causas ofrece la posibilidad de no repetir las, por ello, conviene saber cuáles fueron las bases en que se sustentó el sistema colonial.

1. *El sistema colonial*

Por el carácter de la donación que hiciera Alejandro VI a los Reyes Católicos de “las islas y tierras firmes descubiertas y por descubrir”,¹⁹ los monarcas castellanos llegaron a ser, por un lado, *señores de las Indias*²⁰ y, por el otro, *reyes*.²¹ Sobre estas bases se fue desarrollando un sistema político y jurídico en el que el poder del rey en sus territorios americanos fue mucho más amplio que en España. Este poder puede ser considerado absoluto desde el siglo XVI, aunque sólo sea formalmente, ya que todas las instancias que ejercieron algún poder lo hicieron en uso de facultades *delegadas*.²² En pocas palabras, del rey dependía concederlas o no, lo que le otorga a la empresa americana una de sus especificidades: el monarca no compartía la jurisdicción ni la facultad legislativa con la nobleza, la Iglesia, las ciudades o las corporaciones. Por la tradición hispánica y el complejo mosaico cultural en el que tuvo que operar, en el sistema el monarca fue un mediador entre los diversos sectores de la sociedad, autoridades incluidas; la mediación se convirtió en política de la Corona hacia sus vasallos americanos.²³ La otra característica fundamental del sistema es la unidad religiosa, cuyo origen se encuentra no sólo en el hecho de que la española era una monarquía católica, sino también en la obligación que adquirió el rey, como contrapartida de la donación, de cumplir con el mandato apostólico de evangelizar a los natu-

19 García-Gallo, Alfonso, *Manual de historia del derecho español*, 4a. ed., Madrid, Artes Gráficas y Ediciones, 1971, vol. II, p. 642.

20 El Emperador Don Carlos en Barcelona, a 14 de septiembre de 1519, en *ibidem*, tomo II, p. 681, y *Recopilación de Indias*, ley I, título I, libro III.

21 García-Gallo, Alfonso, *op. cit.*, nota 19, vol. II, p. 885; *Recopilación de Indias*, ley, VIII, título I, libro II. Ya desde 1512 se usa la expresión “reyes y señores”.

22 García-Gallo, Alfonso, “La ley como fuente del derecho en Indias, en el siglo XVI”, y “La constitución política de las Indias españolas”, *Estudios de historia del derecho indiano*, pp. 169-285 y 489-514, respectivamente. El planteamiento más cercano a lo que en este ensayo de explica en: Tomás y Valiente, Francisco, *Manual de historia del derecho español*, Madrid, Tecnos, 1979, pp. 325-345.

23 Esta facultad de mediación puede verse en numerosos expedientes sobre las más diversas materias; en asuntos de grave conflicto entre miembros del poder civil y el eclesiástico, por ejemplo, mediaban el rey o sus órganos delegados para buscar una solución que incluso “sin figura de juicio” restaurara la tranquilidad. *Vel.*, AGN, Alcaldes Mayores, muchos testimonios de ese ramo muestran lo que aquí se afirma.

rales.²⁴ Y aunque el rey, en su carácter de patrono, podía inmiscuirse en las más diversas cuestiones de la organización de la Iglesia, era ésta la otra cara de la moneda en el ejercicio del poder en las Indias.²⁵

Las características señaladas y la realidad social en que tuvo que operar llevaron al sistema a diferenciarse del modelo que le servía de base, que era el castellano. En la Nueva España se afianzaron la noción patrimonialista del Estado, la acumulación de funciones —gobierno, justicia, guerra y hacienda— y el poder formalmente absoluto del rey.²⁶ En este orden de ideas, el sistema careció de mecanismos para la representación y defensa de los diversos cuerpos de la población. Eran los propios monarcas los encargados de la salvaguarda de los derechos de los habitantes de los reinos americanos. Todo se hallaba bajo la protección del rey, y era éste quién decidía en última instancia sobre cualquier asunto.

Por razones que son fácilmente comprensibles, el sistema favoreció el desarrollo del clientelismo. La propia conquista, la lejanía de la Corona, el hecho de que las raíces del sistema se quedaran en España, y, en fin, muchos otros factores propiciaron la creación de enclaves de gran poder que se mantenían unidos no sólo por intereses patrimoniales y lazos familiares, sino también por una poderosa red de alianzas y relaciones de patrocinio y clientela políticas.²⁷ Frente a los miembros de todos estos grupos la decisión del monarca, o sus representantes buscaba conservar, como bien prioritario, la paz social, sin mengua de los intereses de la Corona.

Sin embargo, a pesar de sus especificidades, el sistema comenzó a ser sentido como propio, y lo que llegaba en barco, como ajeno. Este proceso de “naturalización” fue interrumpido por las reformas de los monarcas borbónicos, las cuales dejaban fuera de la toma de decisiones a los españoles nacidos en América.

24 Ricard, Robert, *La conquista espiritual de México*, trad. de Ángel María Garibay R., México, Jus-Polis, 1947.

25 S sustentado en las bases señaladas, se estableció un régimen proteccionista en beneficio de aquellos que conforme al derecho de la época fueron considerados como “miserables” o menores de edad y agrupados en lo que se llamó “la república de los indios”. Bravo Lira, Bernardino, *Poder y respeto a las personas en Iberoamérica. Siglos XVI a XX*, Chile, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Universidad Católica de Valparaíso, 1989, pp. 27-30.

26 Borah, Woodrow, *et al.*, *El gobierno provincial en la Nueva España*, México, UNAM, 1986. En este libro hay varios trabajos que explican la forma en que se concebía el gobierno fuera de las sedes de Audiencia.

27 *Idem.* Expone las relaciones de patrocinio y clientela en la Nueva España, cuyo punto de partida —muchas veces— era la compra de un oficio determinado.

2. *La Independencia*

La Independencia posibilitó la búsqueda de nuevos modelos para el régimen de gobierno de la nación en ciernes. El fracaso del intento monárquico llevó a que se generalizara la opción republicana, la cual a la larga adoptó el modelo liberal, que llevaba aparejada la constitución de una república federal. La opción liberal tomó su perfil definitivo cuando fue sofocada la reacción conservadora. Pero el modelo adoptado tras la Restauración de la República no pudo desarrollarse cabalmente ya que las características de la sociedad, heredadas de la época colonial, llevaron a matizar los principios que lo inspiraban.²⁸

Por lo demás, a lo largo del siglo XIX se fue perfilando el nuevo estado de cosas, lo que hizo posible que paulatinamente se fuera formando una también “nueva” cultura jurídica que, si bien se sustentaba en la de tiempos coloniales, se vio enriquecida con elementos del derecho europeo y del norteamericano. Al amalgamarse la herencia colonial con las influencias que se fueron recibiendo, se le da contenido nuevo a políticas e instituciones de larga data en el territorio.

En este contexto se dan con frecuencia los “nuevos comienzos” en diversas materias. Un “nuevo comienzo” se da, a mi juicio, en la continuación de la política acusadamente regalista que en relación a la Iglesia dominó en la Nueva España, la cual conduce —en la quinta década del siglo— a la separación de las potestades civil y eclesiástica. “Nuevo comienzo” es —creo— la conformación de un régimen federal que en la práctica opera como central porque centralizada era la toma de decisiones en la Nueva España, a pesar de las clientelas existentes. En ambos casos, una tendencia o política que se generó en el Virreinato se enriquece después de la independencia con nuevas influencias culturales, pero acaba operando de la manera tradicional. Esto no significa que no pudieran apreciarse las implicaciones de lo que se plasmaba en los cuerpos jurídicos, sino que sobreviven tanto las políticas seculares como los factores sociales que las generaron. Sobreviven también los elementos metajurídicos que llevaron a que las instituciones operaran de cierta manera, que en nuestro caso es centralizada. Así, aunque en 1824 parecía posible el

28 González, María del Refugio, “La intervención del Estado en la economía y la sociedad en México: sus orígenes y desarrollo. Una propuesta de interpretación”, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, University of California Press, vol. 5, núm. 1, invierno de 1989.

federalismo, por la recepción del pensamiento que lo postulaba y el desarrollo económico que habían alcanzado algunos lugares, Jalisco y Zacatecas entre otros, en el país volvió a imponerse el modelo centralista, como se verá a continuación.

IV. LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES DECIMONÓNICOS

A lo largo del siglo XIX en tres ocasiones se optó por el Estado federal: 1824, 1847 y 1857. En el primer periodo el gobierno se sostiene durante once años; en el segundo, a lo largo de seis. A poco de haberse expedido la Constitución de 1857 estalló la llamada Guerra de Reforma, y tras la muerte de Maximiliano, la República fue restaurada en 1867. Desde esta fecha hasta 1910, formalmente el país fue federal. Si se suman los años en que imperó este sistema parecería que el federalismo domina claramente la escena ya que, en conjunto, estuvo en vigor sesenta años de los ochenta y nueve que van de 1821 a 1910. Pero si se analiza de forma más pormenorizada la cuestión debe reducirse, por lo menos, los veintiséis años que van de la consolidación del modelo liberal en 1884 —cuando ya el régimen había federalizado varias materias importantes para el desarrollo económico— hasta el año en que formalmente estalló la Revolución. La cuenta arroja todavía un mayor número de años en favor del sistema federal ya que sólo casi cuatro décadas de nueve corresponden al régimen central, formalmente.

Si tenemos en cuenta que en la primera mitad del siglo fueron frecuentes las rebeliones, asonadas y levantamientos;²⁹ que se separa Texas; que el país se ve amenazado por las grandes potencias; que entra en guerra con Estados Unidos, perdiendo casi la mitad de su territorio,³⁰ y que, tras la restauración de la República, fueron constantes en la práctica política la desaparición de poderes en las entidades federativas,³¹ el gobierno en uso de facultades extraordinarias por parte del Ejecutivo federal, y la expedición de decretos por parte del Ejecutivo y no de leyes que

29 Vázquez, Josefina Zoraida, “Los primeros tropiezos”, *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 1976, vol. 3, pp. 10-34.

30 *Ibidem*, pp. 69-84.

31 González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987. Para el siglo XIX, *vid.* el cuadro de las pp. 80-83, el cual abarca de 1876 a 1914 y consigna veinte casos, siendo más numerosos los posteriores a 1910 (doce casos).

emanaran del Legislativo,³² hemos de convenir en que el régimen federal se vio matizado en más de un aspecto. A ello contribuyó la constante expedición de decretos por parte del Ejecutivo en detrimento de leyes emanadas de los sucesivos Congresos.

Herrera y Lasso ha estudiado los textos constitucionales que estuvieron vigentes a lo largo del siglo XIX, tanto los federalistas como los centralistas, desde una perspectiva que hasta hace algunos años se denominaba “conservadora”, porque disentía de la lectura “liberal” o “social” de nuestra historia jurídica. Sus juicios, en ocasiones, son muy apasionados, pero su análisis plantea una lectura distinta de la que nos han ofrecido la mayor parte de los autores. Después de analizarlos,³³ encuentra semejanzas muy grandes entre unos y otros, y llega a conclusiones muy convincentes, ya que pone el acento en aspectos que suelen dejarse de lado, tales como la división política del territorio, por ejemplo. Así, podemos apreciar que en diversas ocasiones, durante los periodos federalistas, dicha división se realiza por razones políticas. De este calificativo se libra la versión primigenia del texto constitucional de 1857, desvirtuado de manera significativa durante la presidencia de Manuel González y luego, otra vez, la de Porfirio Díaz. Por ello concluye que:

El cotejo de los estatutos del centralismo con las normas de la Federación nos impone esta paradójica inferencia: el constitucionalismo centralista está vaciado en el molde federal remodelado a su vez, en nuestra evolución política, por las aportaciones del régimen proscrito.³⁴

El lector estará de acuerdo conmigo en que el régimen proscrito, formalmente, siempre es el centralista. Lo anterior lleva a Herrera y Lasso a sostener, confirmando de alguna manera lo dicho por fray Servando, que la “idea centralista estaba entrañada en el sensorio nacional” desde la Independencia.³⁵ Tendríamos, pues, dos espíritus: uno federalista y otro centralista. Ambos se plasman en cuerpos jurídicos, pero el primero no logra permear en todas las instituciones de los textos federalistas, amén de que la praxis es predominantemente centralista.

32 La mera revisión de las compilaciones jurídicas del siglo XIX permite comprobar este aserto.

33 Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios políticos y constitucionales*, recopilación de Raquel Herrera Lasso y Jaime del Arenal Fenocho, México, Escuela Libre de Derecho-Miguel Ángel Porrúa, 1986, pp. 20-88.

34 *Ibidem*, pp. 65-67. La cita procede de la p. 65.

35 *Ibidem*, p. 66.

Como lectora asidua de fuentes del siglo XIX, aportaría mi propio juicio a la discusión. Parece indudable que al lado del discurso oficial puede apreciarse en la vida cotidiana una gran desconfianza hacia el federalismo. El conflicto entre el Estado y la Iglesia juega un papel importante en la generación de la desconfianza, ya que los centralistas temen que los estados soberanos pudieran adoptar posiciones frente a la Iglesia que no consideraban convenientes. El alcance de la soberanía de los estados fue también materia de enconadas disputas ya que, a lo largo del siglo, es muy reiterada la afirmación de que no eran suficientemente maduros para ejercerla sin menoscabo de la unión, tan necesaria —a juicio de quienes escriben— por los constantes amagos de disolución social que se presentaban. De ahí la paradoja a la que alude Herrera y Lasso, la que se manifiesta en los textos constitucionales federalistas en muy numerosas cuestiones.³⁶

Para poner un ejemplo concreto de esta paradoja, me gustaría traer a colación un ejemplo que procede la Constitución de 1857, en lo relativo a la administración de justicia. Vamos a verlo.

En un Estado federal, es importante que la competencia judicial se encuentre dividida entre los estados y la Federación y no debe haber una supremacía de competencias en beneficio de ninguno de los dos. Esto puede afirmarse sobre casi cualquier materia. Por eso es importante señalar, entre muchos ejemplos posibles, la forma en que la Constitución de 1857 estableció las bases para la distribución de competencias en materia de administración de justicia entre la Federación y los estados libres y soberanos. La omisión en el texto constitucional de 1857 de *un sólo artículo* que había tenido el de 1824 en el que se atribuía a los Tribunales Superiores de los estados el carácter de última instancia en los juicios civiles y penales seguidos ante los tribunales locales abrió la puerta para la federalización de la administración de justicia que es uno de los fenó-

36 Como muchos otros, este autor ubica el nacimiento del federalismo mexicano en el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, fecha a partir de la cual viene una peculiaridad de nuestro sistema federal que, a su juicio, le ha restado siempre fuerza al pacto federal. En este sentido, afirma que al rechazarse que el Proyecto de Constitución de 1824 fuera revisado y sancionado por un Senado, también constituyente, que representara no a los ciudadanos sino a los estados, se aceptó como “verdad legal” que en “un país federado sean las constituciones obra exclusiva de una asamblea de representantes de la nación y nunca de los estados”. Este camino se siguió en los Congresos Constituyentes de 1824, 1847, 1856-1857 y 1916-1917, en ninguno de los cuales el Proyecto de Constitución fue revisado y conocido por la representación de los estados soberanos. *Ibidem*, p. 69. Asimismo este autor compara las Constituciones federalistas, incluida la de 1917, con las centralistas. *Vid. ibidem*, pp. 65-74.

menos típicos de la segunda mitad del siglo XIX. Esta omisión acrecentó las facultades de los tribunales federales modificando los términos del pacto federal al cercenar de una de sus facultades fundamentales a los Tribunales Superiores locales, lo que no habían hecho, siguiendo a Herrera y Lasso, ni la Constitución de 1824 ni los estatutos centralistas. Paradójicamente, el modelo implantado recuperaba el carácter centralista de la administración de la justicia superior propio de la Nueva España. Paradojas de este tipo están presentes con mucha frecuencia en el modelo liberal mexicano de la segunda mitad del siglo XIX.

No fue éste el único caso de federalización de competencias a lo largo de la segunda mitad del siglo. Es de sobra conocido que, en aras del progreso, el régimen porfirista federalizó el comercio y las instituciones bancarias, la minería, las vías de comunicación, la salubridad, las patentes y marcas, entre otras cuestiones. Esta federalización condujo a que el modelo liberal fuera recuperando el carácter centralista de la administración pública y de la justicia superior, propio de la Nueva España, a pesar de la restauración del Senado en 1874.

La Constitución de 1857 en su redacción original consagró para los estados de la Federación las mismas facultades que contenía la de los Estados Unidos de América.³⁷ Pero un cotejo cuidadoso del texto original con el que sirve de base a la propuesta de reforma de la Constitución de Carranza ante el Congreso Constituyente de 1916-1917 arroja resultados esclarecedores en relación al sistema federal. Puede apreciarse que las modificaciones al título V, relativo a las facultades de los estados de la Federación, no son de gran envergadura; al contrario, parecen fortalecer el sistema federal con la creación del municipio libre, como sustento de la división territorial y la organización política y administrativa de los estados. Otras adiciones no atentan contra el sistema ya que su objetivo parece ser delimitar claramente la competencia local deslindándola de la federal.³⁸ Pero no es esta parte de la Constitución la que debe cotejarse para analizar el alcance del pacto federal, sino la relativa a las facultades del Congreso general, esto es, el artículo 72 que se encuentra en la sec-

37 Rodríguez, Ramón, *Derecho constitucional escrito para servir de texto a los alumnos del Colegio Militar por el licenciado...*, profesor del ramo en dicho establecimiento, 2a. ed., México, Imprenta en la calle del Hospicio de San Nicolás, 1875, pp. 110-114.

38 *The Mexican Constitution of 1917 compared with the Constitution of 1857, translated and arranged by H. N. Branch, LL. B. with a foreword by L. S. Rowe, Ph. D. LL. B.* [A reprint, by permission, of the Supplement to The Annals of the American Academy of Political and Social Science, may 1917], Washington, Government Office, 1926, pp. 92-96.

ción III, del capítulo II del título III, relativo a la división de los poderes. En este artículo sí puede constatarse la merma de facultades que sufrieron las legislaturas locales en aras del desarrollo económico.³⁹ Las facultades cercenadas se adjudicaron al Congreso general.

La federalización de la administración de justicia y la de las competencias que hicieron posible el desarrollo económico del porfirismo muestran las peculiarísimas circunstancias en que operó el federalismo en esa época. Aparentemente, y los panegiristas del régimen lo decían, el desarrollo no hubiera sido posible sin la federalización de esas y muchas otras cuestiones. Obviamente en la Constitución se consigna el carácter federal del Estado en la época porfirista, pero para el estudio comparativo tendríamos que preguntarnos qué tipo de federalismo es el que se presenta en un Estado que cercena de manera tan amplia las competencias de los estados de la Federación. En un caso así, quizá el teórico del derecho se inclinaría por pensar que se trata de un “Estado unitario descentralizado”;⁴⁰ quizá también podría afirmarse que se trata de un “federalismo centralizado” o incluso podría señalarse que se trata de un Estado que dice de sí mismo que es federal, aunque estén claras las evidencias en contra. Amén de cómo lo definamos en atención al sistema de control que plantea y la distribución que de las competencias establece, para efectos prácticos, el mexicano constitucionalmente ha sido un Estado federal.

V. LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La centralización fue la tónica durante el porfirismo. En beneficio del desarrollo económico fueron muchas las facultades de los estados que asumió la Federación. Hacia 1910, el régimen, que se disponía a celebrar con pompa el centenario de la Independencia nacional, apenas sí se había dado cuenta de que la prosperidad de que se jactaba no había alcanzado a todas las capas de la población; es más, era ajena a las necesidades de ésta. Así, aunque en palabras de Emilio Rabasa “durante los veintiséis años de su segunda administración [la de Díaz], México vivió bajo la dictadura más fácil, más benévola y más fecunda de que haya ejemplo en la historia del Continente americano”, no todos compartieron esta opinión, lo que condujo al movimiento armado que conocemos como Revolución mexicana.

³⁹ *Ibidem*, pp. 51-63.

⁴⁰ Zippelius, *op. cit.*, nota 2, p. 68.

Sosegada la lucha armada, se convocó al Congreso Constituyente que habría de reformar la Constitución de 1857, incorporándole la legislación que se había dictado durante la guerra. En el seno del Congreso, el debate entre centralistas y federalistas se dio al discutirse el preámbulo de la Constitución. Había que decidir el nombre del país.⁴¹ No deja de llamar la atención que, a poco de iniciado el debate, se identificara la denominación, propuesta por la Comisión, “República Mexicana”, con el centralismo, y el nombre de Estados Unidos Mexicanos, con el federalismo, habida cuenta de lo reciente de la experiencia centralista del porfirismo al amparo de la Constitución que preconizaba justamente *un régimen federal en los Estados Unidos Mexicanos*. Las desventuras que el centralismo había ocasionado al país fueron señaladas por el diputado Herrera quien atribuyó a Porfirio Díaz el haber “ahogado la soberanía de los Estados” y el gobierno de un solo hombre. Esto había llevado —a su juicio— a quienes hicieron la revolución a “la necesidad imperiosa de romper aquel centralismo hondo, de escarnio y orgía”.⁴² Aunque una y otra vez se afirmó que lo significativo no era el nombre sino la forma en que se asignaran las competencias de cada una de las partes que componían el todo y se dijera, también, que el asunto era de fondo y no de forma,⁴³ triunfó el mito, el espíritu quizá, y el Dictamen de la Comisión fue rechazado por ciento ocho votos contra cincuenta y siete.⁴⁴ El país se llama desde entonces los Estados Unidos Mexicanos, aunque sigue teniendo numerosos rasgos centralistas.

El Constituyente había sido convocado para reformar el texto de 1857 en todo aquello que lo hacía “inaplicable”.⁴⁵ Pero en el debate, la Constitución fue adquiriendo un cariz social significativo, porque buena parte de los convocados postularon la creación de instituciones que favorecieran un mayor equilibrio entre los diversos grupos de la población. A pesar de haber sido señaladas las desventajas del centralismo y de haberse optado por nombrar al país con el enunciado que las conjuraba, en el texto constitucional se consagró un régimen presidencialista, “en toda su amplitud” con el objeto de que las reformas prevenidas en los artículos 27

41 *Congreso Constituyente, 1916-1917. Diario de los Debates*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, edición facsimilar, vol. I, pp. 589-615.

42 *Ibidem*, pp. 600-601.

43 *Ibidem*, pp. 612-613.

44 *Ibidem*, pp. 614-615.

45 Uno de diciembre de 1916, Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1975*, 6a. ed., México, Porrúa, 1975, pp. 745 y 748.

y 123 “puedan hacerse efectivas con rapidez, a fin de que causen los menores daños posibles”.⁴⁶

Al amparo de la Constitución de 1857, reformada en 1917, se volvió a instrumentar un sistema formalmente federal, pero de rasgos acusadamente centralistas en el que las competencias de la Federación, ya extensas en la versión original, fueron ampliándose en detrimento de los estados soberanos. Muchos son los factores que han contribuido a que el centralismo se fuera incrementando. En primer lugar, debe señalarse, porque es el punto origen, el carácter mismo de la carta magna, la que de suyo privilegió al Ejecutivo federal sobre otros poderes, lo que se manifiesta en todos los terrenos.⁴⁷ En segundo lugar, la constitución, poco después de la Revolución, del Partido Nacional Revolucionario (hoy Partido Revolucionario Institucional) que dominó la escena política los últimos cincuenta años ya que de su seno salieron los gobernantes y la inmensa mayoría de los legisladores tanto federales como locales. Este hecho es significativo porque hizo posible la constante modificación del texto constitucional, a través del Constituyente Permanente, y no precisamente en beneficio de los estados de la Federación. En tercer lugar me gustaría mencionar el amparo, esa peculiar institución de la que los mexicanos nos sentimos tan orgullosos. En mi opinión, el amparo ha sido uno de los principales enemigos del sistema federal ya que desde su inclusión en la Constitución de 1857 hasta tiempos muy recientes fue ampliando la esfera de competencia de los tribunales federales en perjuicio de los locales. En el peculiar sistema de administración de justicia que tiene México, no toda la administración de justicia corresponde al Poder Judicial; una parte importante se deposita en órganos que dependen del Ejecutivo o que no encuentran acomodo en el régimen de división de poderes, pero que acaban más temprano que tarde en los tribunales federales.

46 Molina Enríquez, Andrés, *op. cit.*, nota 17, p. 9.

47 A juicio de Felipe Tena Ramírez a una revolución auténtica debe corresponder la creación de una ley fundamental, que fue lo que ocurrió con la mexicana, pero para que esta Constitución llegue a ser legítima, es preciso que la fuerza y la autoridad en que descansa sea reconocida; esto habría sucedido si su hubiera sometido *ad referendum* el texto de la Constitución, lo que era imposible porque las decisiones fundamentales correspondían al proyecto de una minoría y “una decisión democrática les hubiera sido desfavorable”, por lo que este autor considera que la de 1917 fue, en sus orígenes, una Constitución impuesta, desde el punto de vista del derecho y que sólo se fue legitimando al ser ratificada tácitamente y reconocida como ley suprema tanto por los mexicanos como por los extranjeros. *Vid.* Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 20 ed. revisada y aumentada, México, Porrúa, 1984, pp. 65-74, cita en pp. 73 y 74.

Tal es el caso de la materia laboral, la agraria, la fiscal, la administrativa, la ecológica, por ejemplo.⁴⁸

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

La historia de México, y por ende la de su derecho y sus instituciones, ha estado caracterizada por cruentas fracturas. La vida cotidiana de los pueblos aborígenes se vio fracturada por la irrupción española; el régimen colonial, por la insurrección que, a la larga, condujo a la Independencia; las instituciones liberales, por la Revolución mexicana. Esto ha favorecido que se den una y otra vez “nuevos comienzos” en las instituciones.

A partir de la independencia se buscó erradicar la herencia colonial y constituir un nuevo Estado. Para lograrlo, tenían que desarticularse las instituciones y las redes de poder que las sustentaban, al mismo tiempo que se diseñaban y ponían en operación las que habrían de sustituirlas. El proceso no fue incruento, y sólo adquirió condiciones de posibilidad después de la separación de las competencias civil y eclesiástica.

Al amparo de la Constitución de 1857 se consolida el desarrollo del nuevo Estado, que se decía federal, pero que desde sus orígenes tuvo características centralistas, en perjuicio de los estados y en beneficio de la Federación, cuyo representante más conspicuo entre nosotros ha sido siempre el Poder Ejecutivo. A pesar de que el régimen desembocó en una Revolución, la Constitución de 1917 preconizó el régimen presidencialista y buscó recuperar para la nación, representada por la Federación, algunas de las facultades que había tenido el monarca español sobre el territorio y los vasallos, con el fin de lograr los objetivos de la Revolución, plasmados en los artículos 27 y 123.

Esto nos lleva de regreso al discurso de fray Servando. A la luz de lo que se lleva dicho, puede afirmarse que en México ha privado más que el “espíritu federal”, que no ha ido más allá del nivel discursivo, el espíritu proteccionista que ejerció el monarca español en beneficio de sus vasallos, siempre menores de veinticinco años. Esto es lo que aparece reflejado en la propuesta de Herrera y Lasso en el sentido de que la “idea centralista estaba entrañada en el sensorio nacional” desde tiempos de la Independencia.

⁴⁸ López Ayllón, Sergio, *op. cit.*, nota 11, pp. 251-256.

A modo de corolario podría decirse que no sólo el sistema central parece ser, como decía Teresa de Mier, más análogo “a nuestra educación y costumbres”, y más oportuno para la guerra que siempre nos amaga, sino que también pareciera que si se nos arranca “el decreto de las soberanías parciales” después en las provincias —hoy estados de la Federación— podrá hacerse “cuanto se antoje a los demagogos”. Finalmente, todo indica que una y otra vez hemos necesitado la unión, la fuerza y por ende “dar la energía al gobierno [...] para hacer cooperar pronta y simultáneamente los recursos de la nación”.

Sin embargo, en la actualidad el modelo que se fue conformando después de la Revolución parece finalmente agotado, lo que se percibe no sólo en la casi cabal modificación del sistema jurídico que se dio entre 1982 y 1994,⁴⁹ que abarcó incluso varias de las bases del sistema, sino también en las crecientes derrotas del partido hegemónico, y la propuesta del Ejecutivo para llevar a cabo un programa para un nuevo federalismo, cuyo objetivo es “emprender una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos de las entidades federativas y los municipios”,⁵⁰ que, aunque no es la primera en su tipo, ahora encuentra condiciones más favorables. Por ello, hago votos por que seamos capaces de conjurar el maleficio de la profecía que hizo hace casi dos siglos fray Servando y que por fin nos sea dado “progresar” en el camino de la libertad, y “podamos, sin peligro, ir soltando las andaderas de nuestra infancia política”, a lo largo y ancho de los Estados Unidos Mexicanos.

49 *Idem*. Vid. anexos, ya que en ellos se expone de forma pormenorizada la modificación del sistema jurídico en estos años.

50 Decreto por el que se aprueba el Programa para un nuevo federalismo 1995-2000, *Diario Oficial de la Federación* del 6 de agosto de 1997 (segunda sección).