

No deja Vallarta. Ahora pasa a examinar los efectos prácticos que buscan los quejosos inconformes por las resoluciones en su contra en los pleitos civiles. Estos, afirma Vallarta, en el fondo no pretenden que se les aplique de manera exacta la ley civil, sino que simplemente se les de la razón y se falle a su favor, fundándose en los artículos, en los preceptos precisamente aducidos por ellos. Esto mismo fue lo que sucedió en el caso que se examina, ya que el quejoso mismo confiesa que en la legislación poblana no hay una ley que exacta y terminantemente defina si la recusación debe o no admitirse después de la citación para sentencia<sup>45</sup>, recuerda Vallarta y añade:

"El magistrado denegó la nulidad, porque unas leyes que cita, determinan que en los juicios verbales no se admita otro recurso que el de responsabilidad. El quejoso no niega esto pero alega que el juicio verbal de que se trata, no es el juicio verbal de que esas leyes se ocupan. He aquí planteada con toda claridad una cuestión de interpretación de leyes, cuestión que no pueden resolver los tribunales federales, aunque el art. 14 constitucional tuviera la inteligencia más amplia posible".<sup>46</sup>

Más todavía, a través de esta clase de amparos, queda claro que la justicia de la Unión no se limita a dispensar su protección y amparo al quejoso por la inexacta aplicación de una ley, sino que se falla sobre la misma materia civil en litigio, es decir, "sobre la venta del piano", lo cual significa para la parte no quejosa, el haber sido condenados en un juicio en que no fueron partes.<sup>47</sup> Y para los tribunales de Puebla significa "la privación de su libertad, la negación de su conciencia y la obligación que tienen de aplicar precisamente el art. 1199", que es lo que pretendía el quejoso.<sup>48</sup>

Magnífico el esfuerzo de Vallarta, en una materia de la máxima importancia para la administración de justicia local. La Corte en su ejecutoria suscribió enteramente los puntos de vista de Vallarta.<sup>49</sup>

Hemos asistido, sin duda, al planteamiento de una problemática verdaderamente difícil y compleja, objeto de hondas preocupaciones para todos, desde que se presentó a debate con motivo del proceso de aprobación de la segunda ley de amparo de 1869.<sup>50</sup> Desde el examen de todos estos casos de controversias concretas hecho por parte de la Suprema Corte en esa etapa histórica y el sucesivo debate, que volvió a despertar el proceso de formación de la tercera ley de amparo de 1882<sup>51</sup> y la compleja situación de nuestros días.

#### *b) Amparos por motivo de incompetencia de origen.*

He aquí otra cuestión de no menor gravedad, examinada por la Corte de este período, si bien ya tenía sus precedentes desde el año de 1874, cuando se pronunció el célebre amparo Morelos.<sup>52</sup> En dos ocasiones se ocupó Vallarta de esta materia. La primera vez fue con motivo de una demanda de amparo interpuesta por el Licenciado León Guzmán, Presidente del Tribunal Superior del Estado de Puebla ante el juez de Distrito dicho Estado en contra de los procedimientos de la Legislatura que, erigida en Gran Jurado, procedió a juzgarlo.<sup>53</sup> La segunda vez fue con motivo de una demanda de amparo contra actos del tesorero del Estado de Campeche por el cobro de impuestos que, en opinión del quejoso, eran inconstitucionales, pero la demanda se fundó en la consideración de que dicho tesorero era una autoridad no competente por ser ilegítima.<sup>54</sup>

Pues bien, en el primer caso, la ejecutoria de la Suprema Corte fue adversa respecto de la opinión de Vallarta, lo cual ocurrió el día 23 de agosto del año de 1878. En el segundo caso, en cambio, habiendo

<sup>45</sup> *Ibidem.* p. 77.

<sup>46</sup> *Ibidem.* pp. 78 y 79.

<sup>47</sup> *Ibidem.* p. 81.

<sup>48</sup> *Ibidem.*

<sup>49</sup> *Ibidem.* pp. 83-84.

<sup>50</sup> Véase José Barragán: *Proceso de discusión de la ley de amparo de 1869*. UNAM, 1980.

<sup>51</sup> Véase José Barragán: *Proceso de discusión de la ley de ampare de 1882*, en prensa.

<sup>52</sup> Véase Ignacio L. Vallarta: *Cuestiones Constitucionales: Votos...* tomo I. p. 150.

<sup>53</sup> *Ibidem.* pp. 110-161.

<sup>54</sup> Véase Ignacio L. Vallarta: *Cuestiones Constitucionales: Votos...* Tomo III. pp. 166-317.

tomado otro rumbo la jurisprudencia de dicha Corte, la ejecutoria le fue favorable al punto de vista de Vallarta. Esta última ejecutoria lleva la fecha del día 6 de agosto de 1881.

Ambos Votos son muy extensos, sobre todo el segundo de 1881 y son muy expresivos respecto del pensamiento federalista de Vallarta. Veámoslos, pues, con cierto detenimiento.

En los dos casos, siempre bajo el punto de vista del examen que aquí se está realizando, se aceptan como ciertos los hechos alegados por los quejosos, a fin de fundamentar su demanda. Es decir, se da por cierto el hecho de haberse conducido con irregularidades el Gran Jurado de la Legislatura de Puebla; así como que también hubo irregularidades respecto del nombramiento del tesorero del Estado de Campeche.

Sin embargo, se cuestiona por Vallarta, en ambos casos, el que la Corte en particular, y en general la justicia federal, pueda tener facultades para conocer del problema relativo a la incompetencia de origen, o problema de ilegitimidad de una y otra autoridad. Las ejecutorias respectivas, como ya dijimos, una fue favorable al quejoso y la otra se pronunció en el mismo sentido que proponía Vallarta, que no era competente para conocer acerca de la ilegitimidad.

Vallarta se plantea el problema de la siguiente manera: ¿Tienen los tribunales federales la facultad de examinar y calificar la legitimidad de las autoridades de los Estados, a fin de deducir de esa calificación su competencia o incompetencia?<sup>55</sup> Si se llegaba a probar que la mencionada autoridad era ilegítima, se aceptaba la consecuencia de que dicha autoridad era incompetente, por aquella sola tacha.

La respuesta a la pregunta que se hace Vallarta tenía, en su opinión, que ser afirmativa necesariamente, a la luz del artículo 117 de la Constitución de 1857, el cual establecía el principio federalista de que todas aquellas facultades no asignadas expresamente a favor de los poderes federales, se entendían reservadas a favor de los Estados miembros de la Unión. Y ciertamente no existía ningún precepto, ni en la Constitución, ni en otro ordenamiento jurídico que, de manera expresa, le encomendara a la justicia federal el conocimiento sobre calificación de la legitimidad de una autoridad local.

"Yo jamás he querido sostener, precisa Vallarta, que los Estados tengan la soberanía que el derecho de gentes reconoce en las naciones independientes, ni que ellos no tengan prohibiciones; lo que sí sostengo es que, fuera de esas prohibiciones expresadas en la Constitución, los poderes federales no pueden crear otras nuevas para restringir más la soberanía que la ley fundamental dejó a los Estados".<sup>56</sup>

No habiendo una norma expresa que le otorgue a la justicia federal la mencionada facultad para conocer y entrar en la calificación de la legitimidad de las autoridades, tanto federales (Congreso de la Unión y Ejecutivo federal) cuanto de las locales, se sostuvo que bastaba el principio atribuido a la Suprema Corte, de ser el máximo intérprete de la Constitución, de manera que, por esta vía, podía llegar a fijar y a determinar, en cada caso, el límite que correspondiera a sus facultades, tal como se había hecho en el amparo Morelos.<sup>57</sup> De aquí que podía tomarse como correcta la interpretación hecha del artículo 16 constitucional, en el sentido de que "él comprenda no sólo la competencia, sino la legitimidad de la autoridad".<sup>58</sup>

"Creen que para juzgar de la competencia de la autoridad, necesitan remontarse hasta calificar su legitimidad y sostienen que faltando ésta, no puede existir aquella, porque toda autoridad ilegítima es, por el mismo hecho, incompetente. De aquí nace en su concepto la necesidad de examinar la legitimidad de la autoridad para juzgar de su competencia".<sup>59</sup>

A continuación, citando al licenciado Siliceo, en un escrito publicado en contra del amparo Morelos, precisa la diferencia esencial entre competencia y legitimidad. Y luego prueba cómo muy bien puede haber competencia en una persona, respecto de la cual pudiera suscitarse la tacha de la ilegitimidad: la

<sup>55</sup> Véase Ignacio L. Vallarta: *Cuestiones Constitucionales: Votos...* Tomo I, p. 112.

<sup>56</sup> *Ibidem.* p. 116.

<sup>57</sup> *Ibidem.* p. 123.

<sup>58</sup> *Ibidem.* p. 128.

<sup>59</sup> *Ibidem.* p. 129.

competencia se relaciona con la entidad moral que se llama autoridad, mientras que la legitimidad se relaciona con la persona, con el individuo nombrado para el desempeño de un cargo determinado recordándonos cómo incluso en el Derecho Romano se habían considerado supuestos en los que una autoridad se reputaba como competente, pese a que por otro lado, podía ser declarada ilegítima, como sucedía cuando un esclavo asumía el cargo de pretor.<sup>60</sup> Cita la autoridad de Peña y Peña;<sup>61</sup> y termina esta parte subrayando que el fin y el objeto de los juicios de amparo no pueden consistir en deprimir y ultrajar la soberanía de los Estados; ni es éste el sistema federal, "pues si éste fuera, sería preciso proscribirlo y execrarlo".<sup>62</sup>

Según ya lo indicamos, la ejecutoria de la Corte fue contraria al sentir de Vallarta, fundándose en ese absurdo llamado "incompetencia de origen".<sup>63</sup>

La razón, sin embargo, se fue imponiendo con el paso del tiempo. La opinión de la Corte sobre este punto se iba quedando sola. La Legislatura del Estado de Puebla elogió la defensa que de la soberanía estatal había hecho Vallarta, como Presidente de la Corte.<sup>64</sup> Muchos autores de reconocido prestigio, citados incluso por Vallarta, desautorizaban la tesis de la Corte, hasta que ésta se sobrepuso y la cambió, como se aprecia ya en la ejecutoria del segundo caso de 1881, que venimos comentando. Después se reafirmó dicha jurisprudencia, emitiendo nuevas ejecutorias en el mismo sentido, como la del día 27 de julio del mismo año de 1881;<sup>65</sup> así como la del día 21 de enero de 1882.<sup>66</sup>

### *c) Otros Supuestos de Invasión de la Soberanía Estatal.*

Sin duda, los amparos contra autos y sentencias definitivas de los tribunales locales, sobre todo en materia civil, al igual que los amparos por incompetencia de origen, constituían extremos realmente graves y peligrosos, o subversivos, como decía Vallarta. Con todo, no fueron los únicos supuestos en que se plantearon situaciones de invasión de la esfera local por parte de los poderes federales.

En efecto, se presentaron otros muchos supuestos de controversias, fundamentadas sobre la fracción II del artículo 101 de la Constitución de 1857, pero que no siempre fueron calificados de invasión de la soberanía local por parte de los poderes federales, y permitieron que la Corte fuera armonizando el ejercicio de los poderes encomendados a los diversos órganos, dentro de cada una de las dos esferas de soberanía, reconocidas por nuestra Constitución.

Tal cosa ocurrió en materia de impuestos, en la que se pensaba que a la Federación sólo se le facultaba para el establecimiento de los llamados impuestos indirectos, calificando como una invasión de la soberanía local cuando se decretaban impuestos directos por parte del Congreso de la Unión. Vallarta, en sus *Votos*, fue el primero en reconocer que no era ese el sentir del Constituyente y se detuvo con todo cuidado en probar que el Congreso de la Unión tenía muy amplias facultades para decretar todos aquellos impuestos que fueran necesarios para cubrir los gastos. Y que, por tanto, en materia de impuestos, ciertamente había algunas prohibiciones, pero en otros casos existía una concurrencia de facultades federales y estatales que había que armonizar, pero no excluir, motivo suficiente para denegar los amparos solicitados, según sucedió con el juicio interpuesto con motivo de la expedición de la ley de ingresos federales del año de 1879.<sup>67</sup>

Otra materia compleja y difícil, y bajo cierto punto de vista de facultades concurrentes, es la materia de la responsabilidad de las autoridades locales en materias del orden federal, cuando dichas autoridades gocen de fuero constitucional local, con fundamento en el artículo 109 de la Constitución general. Aquí

<sup>60</sup> *Ibidem*. pp. 130 y 131.

<sup>61</sup> *Ibidem*. p. 131.

<sup>62</sup> *Ibidem*. p. 141.

<sup>63</sup> *Ibidem*. p. 159.

<sup>64</sup> *Ibidem*. p. 155.

<sup>65</sup> *Ibidem*. pp. 318-320.

<sup>66</sup> *Ibidem*. p. 320-323.

<sup>67</sup> Véase Ignacio L. Vallarta: *Cuestiones Constitucionales: Votos...* . Tomo II. p. 1-67.

se establece el principio de que los supremos poderes locales "deben ser inviolables para la justicia federal, en cuanto que su inmunidad es una emanación no sólo de las constituciones locales sino de la federal misma".<sup>68</sup> Por ello se considera invasión de la soberanía local, cuando en estos supuestos el poder federal no espera a que se cumpla con el requisito del previo desafuero, llevado a cabo por la correspondiente legislatura. Ahora bien, no tratándose de individuos pertenecientes a los supremos poderes, el poder federal sí estará facultado para conocer de los supuestos de responsabilidad de autoridades menores, aunque éstas gocen de fuero local, ya que este fuero no se puede extender a las materias del orden federal.<sup>69</sup>

### 3. PROBLEMAS DE INVASION DE LA ESFERA FEDERAL.

La otra posibilidad, prevista por el artículo 101 de la Constitución de 1857 en materia de amparo, era la invasión, por parte de las autoridades estatales, de la esfera federal. Desde luego, las posibilidades reales de que tal cosa ocurriera fueron en todo caso menores o menos frecuentes, debido quizá, a que el respectivo régimen interior figuraba mejor determinado por cada uno de sus ordenamientos legales. De hecho, durante el período en estudio prácticamente no se presentan supuestos de esta clase, no obstante que hubo amparos interpuestos por el quejoso, invocando sendas violaciones a la fracción III del mencionado artículo 101 constitucional. Es decir, alegando que la autoridad local por regla general se refiere al Poder Judicial, había violado las garantías individuales como consecuencia de haber invadido dicha autoridad local la esfera de soberanía de la autoridad federal. Sin embargo, en el fondo no era así, como lo esclareció oportunamente la Corte y el mismo Vallarta en sus *Votos*.

En efecto, hubo varios amparos interpuestos contra autoridades judiciales locales que se avocaron al conocimiento del supuesto grave, sobre todo entonces, de aplicaciones y condenas a sufrir la pena de muerte; así como respecto de ciertos supuestos en materia de libertad de imprenta.

Los quejosos recurrieron a la justicia federal, alegando que tal materia relativa a la condena a sufrir la pena de muerte, era una materia cuyo conocimiento tocaba a la justicia federal. Y, en todo caso, acudían a ella para obtener una interpretación constitucional en el sentido de que la mente del Constituyente había sido la de suprimir dicha máxima condena.

Vallarta examina con cuidado estas cuestiones y llega a la conclusión de que la materia relativa a la pena de muerte, al igual que las restantes materias de carácter penal, pertenecen al ámbito del llamado régimen interior de los Estados y del régimen interior del Distrito Federal. Más aún, ni el Poder Federal podría suprimir dicha pena para todos los Estados, mediante una ley general del Congreso:

"Si a los Estados toca, como es evidente y nadie lo disputa, expedir sus Códigos penales y establecer en su territorio el sistema de penalidad más adecuado a sus necesidades; si ellos poseen íntegro el derecho de legislación criminal, como también tienen íntegro el de legislación civil; si ellos son en consecuencia los que deben definir el delito y designar la pena, proporcionando la gravedad de ésta al tamaño de aquél, no se podrá, sin negar todas o algunas de esas verdades, pretender que el Congreso de la Unión borre uno sólo de los artículos de los Códigos locales, abstracción hecha de la materia de que en él se trate".<sup>70</sup>

Se produciría, afirma Vallarta, una usurpación de facultades por parte del Congreso de la Unión:

"La ley federal, pues, que aquella usurpación cometiese, al derogar el sistema de penalidad adoptado por los Estados, dejaría impunes los delitos a los que se debiera según éste aplicar la muerte, y que no se podrían castigar en penitenciarías que no existieran; dejaría a toda la República, con excepción del Distrito, desarmada ante los criminales, causaría una verdadera y alarmante calamidad social".<sup>71</sup>

<sup>68</sup> *Ibidem*. p. 401.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> Véase Ignacio L. Vallarta: *Cuestiones Constitucionales: Votos...* Tomo III. p. 83.

<sup>71</sup> *Ibidem*. p. 84.

Siendo de innegable evidencia, comenta más adelante Vallarta, que el Congreso de la Unión no puede legislar para los Estados en materia penal común; que él no puede abolir la pena de muerte en toda la República, menos puede hacerlo la Corte aunque fuera de manera indirecta, a través de las sentencias de amparo.<sup>72</sup>

Las demandas de amparo en materia de delitos de imprenta planteaban una problemática diferente: el quejoso, en efecto, acudió al juez de amparo, diciendo que el juez común lo estaba procesando por los delitos de difamación contenidos en la publicación de un libro, sobre cuya materia no tenía competencia alguna.

Del examen completo que Vallarta hace de este caso,<sup>73</sup> se aclara que el quejoso o quejosa, pues se trataba de una mujer, no había sido procesada por los delitos de imprenta, o por causa de haber publicado un libro, sino porque había proferido palabras de difamación en el pueblo de Xonacatepec delante de varias personas, etcétera.

La aclaración, en la que inclusive el propio juez del Estado de Puebla funda su competencia, sirvió a Vallarta para insistir en que no se producía ninguna invasión de la esfera soberana federal por parte del juez poblano, porque esta materia particular de la que se estaba acusando a la quejosa (por el delito de difamación, previsto en el Código Penal de aquel Estado) era una materia perteneciente al régimen interior de dicho Estado. Incluso, afirma Vallarta, aun en el caso de que se hubiera tratado efectivamente de un delito de imprenta, esa materia no sería de la competencia federal, sino de la de un jurado especial, ya que se les había privilegiado estableciéndose una jurisdicción especial.

La materia de impuestos se prestaba para la interposición de demandas de amparo, alegando que se estaba invadiendo unas veces la esfera soberana estatal y otras veces la esfera soberana federal. Esto sucedía, sobre todo, en materias de facultades concurrentes, como lo dirá Vallarta en sus *Votos*, debido a que el Congreso de la Unión podía, en realidad, expedir leyes estableciendo los impuestos que fueran necesarios para cubrir los gastos del presupuesto federal, y en tal virtud podían gravar materias que hubieran podido estar gravadas por las leyes locales. Esto es, podía darse una concurrencia de facultades.

### III. INTENTO DE SISTEMATIZACION DE ESTA DOCTRINA.

Como lo hemos propuesto en la parte introductoria, conviene ahora intentar sistematizar las ideas, los principios expuestos por Vallarta en sus *Votos*, bajo la forma de enunciaciones, de apreciaciones, de comentarios breves sobre el federalismo.

Insistimos en que Vallarta no podía desarrollar mucho más estas ideas, estos comentarios, por la naturaleza de las ejecutorias de la Corte, hacia donde se orientaron necesariamente sus *Votos*. Sin embargo, a través de este intento de sistematización, nosotros veremos cómo ganan en profundidad e interés esos mismos comentarios, esas mismas ideas del federalismo de Vallarta, o del federalismo de aquella Suprema Corte que él presidía, ya que casi todas las ejecutorias de aquella Corte siguieron el mismo sentido que marcaban los *Votos*, al punto de que aun en materias en que al principio hubo diferencias se terminó sosteniendo un mismo sentido, según sucedió, por ejemplo, en los amparos llamados o interpuestos por "incompetencia de origen". Bueno, pasemos al punto de la sistematización.

#### 1. PLANTEAMIENTO GENERAL.

Ante todo, creemos muy oportuno decirle al lector que Vallarta ciertamente es un fervoroso defensor del régimen federal. Es enemigo del centralismo. Esto queda muy claro con la lectura de sus *Votos*.

---

<sup>72</sup> *Ibidem.* p. 86.

<sup>73</sup> Véase Ignacio L. Vallarta: *Cuestiones Constitucionales: Votos...* Tomo IV. p. 328 y siguientes.

Ahora bien, no debemos confundir el fervor federalista con el fervor a favor de una de las esferas soberanas en que se manifiesta ese federalismo. Es decir, Vallarta es ferviente defensor, por igual, tanto de los poderes federales cuanto de los poderes estatales. Esto también queda muy claro con la lectura de sus *Votos*.

Y es el texto constitucional vigente durante todo ese período (la Constitución de 1857 y sus posteriores reformas) quien determina el interés prevaleciente, en opinión de Vallarta, en cada una de las cuestiones planteadas a la Corte por la vía de los amparos que conoce.

Vallarta es un excelente juez de amparo, o un excelente juzgador de amparo. Por exigencia del método científico, que emplea en sus análisis, recurrió siempre al manejo de las fuentes primordiales y, entre ellas, a los debates del propio Constituyente de 1856-1857, para fijar el sentido correcto de los textos controvertidos. Justamente, porque maneja adecuadamente dichas fuentes, porque nos las ofrece tal como se presentaron en su momento histórico, el lector está en condiciones de apreciar bien la imparcialidad del juicio de Vallarta, el acierto histórico de sus planteamientos.

Por otro lado, como Vallarta acepta los términos en que se aprueba el federalismo mexicano por dicha Constitución, ejerce su ministerio de amparo, no sólo con imparcialidad, sino con fervor y entusiasmo. Por ello, cuando se trata de proteger la esfera de la soberanía estatal, lo hace así, con el mismo fervor y entusiasmo con que defiende las atribuciones genuinas de los poderes federales.

Cuando hay algo que no le gusta en la Constitución, cuando él en lo personal no está de acuerdo con la forma como es regulada una determinada materia por la Constitución lo manifiesta de plano. Así, por ejemplo, combate con vehemencia el establecimiento del fuero privilegiado para conocer de los delitos de imprenta y dice:

"...me propuse demostrar: la inconveniencia, la iniquidad del fuero que la Constitución concede a la imprenta".<sup>74</sup>

A Vallarta, en efecto, no le parecía bien que "el que injuria o calumnia de palabra", fuera juzgado por un tribunal diferente de aquel que debía conocer de la injuria y de la calumnia cometidas en un impreso, porque ello parecería como que se daba "un estímulo al delito mayor con el fuero de que goce".<sup>75</sup>

He aquí, el por qué nosotros tanto hemos ponderado el método de Vallarta y su incesante búsqueda de las fuentes, de donde se obtiene no sólo la garantía de la correcta e imparcial interpretación, sino la misma formulación rigurosa y científica. Por esto mismo, nosotros creemos que podemos invocar, en cada momento, al texto constitucional que aplicó Vallarta, a fin de precisar su pensamiento federalista, supuesto que, además, fue también constituyente.<sup>76</sup>

En suma, Vallarta hace suyo el pensamiento federalista de la Constitución. Hace profesión de federalismo por convicción personal. Y el Vallarta de los *Votos* hace coincidir perfectamente su pensamiento federalista con los principios establecidos en la Constitución, que interpreta y aplica con toda corrección.

Claro está, nuestro autor comparte, como punto importante de referencia, la tesis de que el mexicano es un federalismo semejante al norteamericano. Y por ello acude incesantemente a esta fuente, para precisar las cuestiones que estudia. Sin embargo, en muchas ocasiones cita a las fuentes estadounidenses para precisar lo que el federalismo mexicano difería del norteamericano, tal como sucedía respecto de sus procesos de formación históricos.

Hechas estas observaciones, a modo de planteamiento general, pasemos ahora a su sistematización, tomando como guía, según ya lo anunciamos desde la parte introductoria de este trabajo, las ideas

<sup>74</sup> *Ibidem*. p. 331.

<sup>75</sup> Véase Ignacio L. Vallarta: *Cuestiones Constitucionales: Votos...* Tomo III. p. 354.

<sup>76</sup> Sobre la actividad de Ignacio L. Vallarta como Constituyente, véase a Francisco Zarco: *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857*. Hay varias ediciones, por ejemplo, la realizada por el Colegio de México, con estudio preliminar, notas y texto de Catalina Sierra Casasús, México, 1957.

relativas al origen o al proceso histórico de formación del Estado federal mexicano; a su naturaleza; así como relativas al contenido de cada una de las esferas soberanas, la federal y la estatal.

## 2. SOBRE EL PROCESO HISTORICO DE FORMACION DEL FEDERALISMO.

En tiempos de Vallarta, al igual que ocurre hoy en día, corrían diversas versiones acerca del problema del origen del federalismo mexicano.

La tesis más común entonces y que es la que toma en cuenta Vallarta en uno de sus *Votos* de los que examinamos en el capítulo precedente, decía que el proceso de formación del Estado federal mexicano había seguido al ejemplo norteamericano, sólo que al revés. Porque ellos estando separados se unieron, mientras que nosotros, estando unidos, nos separamos. Vallarta rechaza esta tesis, porque resulta falsa históricamente hablando y, por ello, resulta también inapropiada para sacar conclusiones.

Hoy en día suele repetirse esa misma comparación, para remarcar las semejanzas con el federalismo norteamericano, por un lado, y por otro, para sustentar la tesis de que el federalismo mexicano es una cuestión de mera técnica constitucional, o es simple y llanamente una creación de la propia Constitución.

Entre otros autores de nuestro tiempo, Tena Ramírez insiste en los factores de la unidad histórica, habla de un país que siempre fue unido.<sup>77</sup> Jorge Carpizo, por su lado, suele repetir que tanto los dos ordenes de lo federal y lo estatal cuanto los poderes federales, en particular, son creación de la Constitución. Hablando, en efecto, del federalismo afirma:

"De este artículo (citó el 40 de la Constitución) claramente se desprende que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas, y que existe una división de competencias entre dos ordenes que la propia Constitución, norma suprema, crea y que le están subordinados: el de la federación y el de las entidades federativas".<sup>78</sup>

Antes, al hablar del principio de la división de poderes, el propio Carpizo había dicho:

"Cada rama del poder -los poderes constituidos: legislativo, ejecutivo y judicial- es creada por la propia Constitución".<sup>79</sup>

Incluso, refiriéndose al principio de la soberanía y en relación con el federalismo, sostiene Carpizo que la tesis del artículo 40 constitucional es la teoría de Tocqueville. Dice:

"La tesis que asienta nuestro precepto constitucional es la teoría de Tocqueville, es la tesis de la cosoberanía: tanto la federación como los estados miembros son soberanos".<sup>80</sup>

Para Vallarta esta clase de teorías, tal como se plantearon en su tiempo, y tal como se plantean ahora en el nuestro, son falsas, porque no corresponden con los hechos históricos acaecidos en nuestro país y porque conducen a una interpretación absolutamente inadmisibles, como es la expresada por Carpizo de que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas. Se les niega de una manera irremediable la Soberanía invocando equivocadamente una teoría que históricamente tampoco concuerda con nuestro federalismo, como es la teoría de Tocqueville.

Tiene razón Vallarta. El proceso histórico de formación del Estado mexicano, ocurrido entre 1821 y 1824, difiere de manera radical y plena con respecto al proceso histórico de formación del Estado vecino del Norte. Son dos procesos esencialmente distintos, como lo hemos demostrado nosotros en nuestro libro *Introducción al federalismo: la formación de poderes en 1824*.

Cuando se declara la independencia de España por parte de las capitanías de Yucatán, por ejemplo, y las de Centro América y de la Nueva España en 1821 se abrigó el propósito de formar un gran imperio: el Imperio Mexicano, o la gran nación del Anahuac.

<sup>77</sup> Véase en su *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial México, Porrúa.

<sup>78</sup> Véase su *Derecho Constitucional*, obra hecha en colaboración con Jorge Madrazo, UNAM, México, 1981. p. 34

<sup>79</sup> *Ibidem*. p. 25.

<sup>80</sup> *Ibidem*. p. 33.

El propósito de la formación de este gran Imperio fue secundado por las autoridades y por el pueblo comprendido desde Nuevo México al norte hasta Panamá al sur. (Sin incluirse Panamá). Y para ello, llegaron representantes de todas estas regiones al llamado Primer Constituyente Mexicano, que comenzó a sesionar en febrero de 1822.<sup>81</sup>

Dicho Constituyente, o la mayoría de sus miembros jamás fueron partidarios de que se constituyera un imperio, porque eran republicanos. Esto trajo una pugna irreconciliable entre el Congreso y Agustín de Iturbide, quien, al ver rechazadas sus pretensiones, se hizo coronar emperador la noche del día 18 de mayo de 1822, invocando una minoritaria votación que se le arrancó por la fuerza a dicho Congreso.<sup>82</sup> La pugna fue creciendo más y más: Iturbide aprehendió a numerosos diputados allá por el mes de agosto del mismo año, y terminó disolviendo al Congreso a fines del mes de octubre de 1822.<sup>83</sup> Reunió inmediatamente una nueva Asamblea, llamada Junta Nacional Instituyente, con la esperanza de que le diera una Constitución y así consolidar su imperio.<sup>84</sup> Jamás sucedió tal cosa, pese a que la doctrina general equivocadamente cita y afirma que esa Junta expidió y promulgó un supuesto Reglamento Provisional del Imperio Mexicano. La simple lectura de su libro de sesiones, publicado por nosotros en edición facsimilar, demuestra que jamás se alcanzó a aprobar dicho Proyecto.<sup>85</sup> Más aún, para los primeros días del mes de marzo de 1823 se estaba disolviendo, dando paso a la reinstalación del Congreso disuelto, en acatamiento a una de las exigencias del Plan de Casa Mata, o ultimatum en contra de Iturbide.<sup>86</sup>

Poco después de reinstalado, dicho Congreso declararí nula y sin ningún valor la proclamación de emperador a favor de Iturbide, quien se vio forzado a abandonar el país, cumpliendo los mandatos de las fuerzas rebeldes de Casa Mata.<sup>87</sup>

Desde otro punto de vista, habiéndose producido la declaración de independencia de España en el año de 1821, el mapa geopolítico de esa inmensa región, llamada del gran Anahuac, se sustentaba sobre la organización decretada por la Constitución española de 1812, declarada como vigente.<sup>88</sup>

Pues bien, las cabezas de dicha organización no eran otras sino las Diputaciones Provinciales, que eran, de acuerdo al mencionado texto constitucional, iguales entre sí. De manera que rota su dependencia con la metrópoli, único punto de unión, quedaron desde 1821, absolutamente independientes unas de otras.

De momento, como lo hemos indicado, hubo coincidencia entre todas las Diputaciones Provinciales en el propósito de enviar constituyentes para discutir el proyecto de constituir una gran nación. Ese proyecto lo entorpeció, primero, y echó definitivamente a perder, después, el propio Iturbide, abriendo y alentando una lucha irreconciliable entre él y el Congreso, de la que finalmente salió completamente perdedor, pues fue expulsado del país y luego, ante su regreso en 1824, fusilado.<sup>89</sup>

Las diputaciones provinciales nunca vieron bien a Iturbide. Lo mismo ocurrió con varios cuerpos

<sup>81</sup> Véase José Barragán: *Introducción al federalismo: la formación de los poderes en 1824*. p. 67 y siguientes.

<sup>82</sup> *Ibidem*. p. 88.

<sup>83</sup> *Ibidem*. p. 92 y siguientes.

<sup>84</sup> *Ibidem*. p. 95 y siguientes.

<sup>85</sup> Véase: José Barragán: *Actas Constitucionales mexicanas: 1821-1824*, UNAM, México, 1980, tomo VII. Introducción y notas de José Barragán. En efecto, durante la sesión del día 14 de febrero, se aprobó que el proyecto estaba suficientemente discutido y fue aprobado en lo general. Después, comenzó a discutirse en lo particular, sin avanzar apenas nada, debido a los graves acontecimientos que habían conmocionado al país, como era la rebelión de Casa Mata el día primero de dicho mes de febrero.

<sup>86</sup> Véase José Barragán: *Introducción al federalismo: la formación de los poderes en 1824*. p. 113 y siguientes.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> Algunos autores, como Tena Ramírez, Ignacio Burgoa, Jorge Sayeg Hclú, hablando de este movimiento de independencia de 1821, creen que se produce esa independencia porque existe un virreinato, que da pie al surgimiento de un Estado unitario. Dice, por ejemplo Tena Ramírez: "Al consumarse la independencia en 1821, no eran varios Estados los que surgían a la vida independiente, sino un Estado unitario, que correspondía al virreinato", en su *Derecho Constitucional Mexicano*, 18a. edición, México, 1981. p. 109. La verdad es que en ese año ya no existe ningún virreinato, sino circunscripciones políticas territoriales llamadas Diputaciones Provinciales, iguales entre sí todas ellas a lo largo del imperio español, como disponía esta Constitución de 1812. De manera que rota la dependencia que cada una de ellas mantenía con el poder central por la declaración de independencia, se convirtieron automáticamente en circunscripciones políticas independientes unas de otras, como lo dice la Diputación de Jalisco cuando justificó su proceso de transformación en Estado libre independiente y soberano.

<sup>89</sup> Efectivamente, las fuerzas rebeldes de Casa Mata lo fueron cercando militarmente, hasta obligarlo a exiliarse. Más tarde regresó a México y fue ejecutado por ordenes del Congreso del Estado de Tamaulipas.

del ejército que se le rebelaron desde temprana hora. En la medida en que Iturbide fue violentando las cosas, en esa misma medida se le fueron rebelando la tropa y las diputaciones provinciales. Para febrero, por ejemplo, cuyo día primero tuvo lugar el pronunciamiento de Casa Mata, ya había un gran entendimiento entre las fuerzas rebeldes y dichas Diputaciones. Entre ambos vencieron a Iturbide, pues las diputaciones hicieron suyas inmediatamente las exigencias del Plan de Casa Mata.<sup>90</sup>

Entre las exigencias, estaba la de reinstalar al Congreso disuelto, cosa que tuvo lugar el día 7 de marzo de 1823;<sup>91</sup> estaba también la inmediata salida de Iturbide, primero de la capital, luego del país, lo que se cumplió al pie de la letra;<sup>92</sup> y había diez puntos más, entre los que cabe resaltar la obligación de que el Congreso reinstalado, procediera a convocar una nueva Asamblea Constituyente, debido a que los pueblos habían perdido la confianza en dicho Congreso pues muchos de sus diputados habían colaborado con Iturbide.

El Congreso reinstalado, para abril de 1823 se sintió fuerte. Rehusó cumplir con la exigencia mencionada, sosteniendo su legitimidad.<sup>93</sup>

Pues bien, fue ante esta negativa del Congreso cuando, acatando el Plan de Casa Mata, las Diputaciones Provinciales comenzaron el proceso de autotransformación en Estados libres independientes y soberanos. De este modo se separaron todas las Diputaciones de lo que hoy es Centro América, iniciando su vida de países independientes (después de los fallidos intentos por formar una federación entre ellas). De esta manera comenzaron hacia el interior de lo que hoy es México, el proceso de autotransformación en Estados libres independientes y soberanos: así nació el Estado de Jalisco, de Yucatán, de Oaxaca, impulsados por sus propias Diputaciones y previa consulta a sus ayuntamientos; y así nació Zacatecas, que no tenía Diputación Provincial alguna, al impulso de la voluntad de sus propios ayuntamientos.<sup>94</sup> Todo esto durante la segunda mitad del año de 1823, cuando no se había elaborado ni siquiera la convocatoria para el que será llamado Segundo Congreso Constituyente Mexicano,<sup>95</sup> el cual

<sup>90</sup> Véase este planteamiento en José Barragán: *Introducción al federalismo: la formación de los poderes en 1824*, p. 113.

<sup>91</sup> Esta fecha figura, efectivamente, en su *Diario de Sesiones* o libro de *Actas*. Lo decimos porque la doctrina suele dar una fecha posterior, a finales de dicho mes de marzo; pero esta última fecha corresponde a una declaración del propio Congreso comunicando que ya se encuentran presentes casi todos sus miembros y que, por lo tanto, se encuentra legalmente habilitado para tomar acuerdos legítimos. Véase este libro en la colección que hemos publicado nosotros bajo el título de *Actas Constitucionales mexicanas: 1821-1824*, tomo VIII. México, UNAM, 1980.

<sup>92</sup> Es decir, las fuerzas rebeldes de Casa Mata cercaron la capital y terminaron por rendir a Iturbide. Véase en José Barragán: *Introducción al federalismo: la formación de los poderes en 1824*, ya citado. p. 117 y siguientes.

<sup>93</sup> Efectivamente, se encomendó que una comisión de dicho Congreso examinase este problema de la legitimidad, la cual, al rendir su dictamen, llegaba a la conclusión de que él era legítimo y podía, por tanto, entrar a aprobar la Constitución del país. Esta comisión pasó revista a cada uno de los argumentos en que varias diputaciones fundamentaban la tacha de la ilegitimidad, incluida la disolución decretada por Iturbide, diciendo que la misma había sido nula de pleno derecho, al igual que su pretendida coronación. Nosotros compartimos esa misma opinión: desde el punto de vista del derecho, no cabe duda de que era legítimo; sin embargo, los tiempos habían cambiado y políticamente eran otras las exigencias. Basándose, pues, en tales cambios, las mismas diputaciones resolvieron, primero, negarle obediencia al gobierno central (Congreso y Ejecutivo) y, segundo, proceder a la autotransformación en Estados libres y soberanos.

Algunos autores consideran a este movimiento de las diputaciones, como acciones rebeldes, a las que no cabe otorgarles ninguna trascendencia importante. Mucho menos cabe atribuirles la pretensión de haberse erigido en verdaderos Estados. Efectivamente fue una acción de rebeldía en contra de Iturbide, primero y luego, en contra de las autoridades centrales, como se les llama. La Diputación de la Nueva Galicia, se pregunta cuál era el derecho sobre el cual podían esas autoridades centrales obligarlas a una obediencia absoluta. Y no encuentra, en su examen, ninguna norma, ningún convenio: nada capaz de fundamentar la dependencia, porque la estructura política y jurídica no era otra más que la establecida en la Constitución de 1812: por un lado, el principio de dependencia del rey, o poder central, se había roto; por otro lado, en cuanto diputaciones, todas eran iguales entre sí. ¿Por qué la hermana Diputación de México quiere abrogarse los derechos reconocidos a favor del gobierno central de Madrid, se pregunta la misma Diputación jalisciense?.

Los argumentos de esta Diputación merecen estudiarse con cuidado. Nosotros creemos que tienen razón, al menos tienen la misma razón histórica que tuvieron, y nunca se les ha negado, las diputaciones de Centro América, las que aceptaron la idea inicial de formar un gran imperio con México, y que se fueron separando del Congreso, con su propia anuencia: el último diputado centroamericano que abandonó dicha asamblea fue José Cecilio del Valle.

En todo caso, se trata de una rebelión básica. ¿De un reclamo metafísico, de un reclamo en el que toda comunidad perfecta puede asumir los derechos de naturaleza y resolver por sí misma su suerte? Es hermoso el planteamiento que se hizo en Jalisco. Nosotros lo hemos estudiado en el libro, ya citado, de *Introducción al federalismo: la formación de los poderes en 1824*. Importa tomar en serio esta rebeldía: primero, porque se fundamentó en un voto previo, emitido por los ayuntamientos, favorable para transformarse en Estado, y segundo, porque Jalisco y Zacatecas impulsieron su autodeterminación por vía de las armas, resistiendo al ejército que pretendía someterlas.

<sup>94</sup> Este es un hecho histórico: ocurrió, que nosotros sepamos, en Yucatán, en Jalisco y en Zacatecas. En este último caso, el de Zacatecas, ni siquiera existía la Diputación Provincial: el Estado se erigió únicamente a impulso de sus ayuntamientos, son ellos la fuerza que crea el federalismo. Son los ayuntamientos o cabildos los que, en otras latitudes, como sucedió en lo que sería la Gran Colombia, impulsaron, no sólo la idea de independencia de España, sino también la autotransformación en Estados libres y soberanos: en Colombia hubo muchos municipios que se dieron su propia Constitución, antes de que surgiera la de Cúcuta de 1821, que tuvo una gran influencia sobre la Mexicana de 1824, materia ésta que todavía está por estudiarse.

<sup>95</sup> Dicha convocatoria, inclusive, se dictó precisamente por la fuerza de los hechos consumados: porque ya se habían separado todas las diputaciones de Centro América y por que el proceso de autodeterminación en Estados libres y soberanos era general, excepción hecha de las Diputaciones de Puebla y de México.

comenzó sus sesiones preparatorias el mismo día 30 de octubre de 1823, día en que se estaba autodisolviendo el Primero, forzado por la consumación de los hechos y la ineficacia de las armas, que no lograron apagar el movimiento federalista.<sup>96</sup> Después vendrá el Pacto Federal, que no es otro sino el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824.<sup>97</sup>

¿Cómo puede alguien someramente conocedor de la historia afirmar que estos hechos se parecen en algo a los ocurridos entre las colonias de lo que hoy es Estados Unidos?

Desde luego, Vallarta tenía toda la razón al desacreditar la tesis de quiénes invocaban esa similitud entre México y los Estados Unidos de carácter histórico, no sólo porque encubría un ataque certero en contra del sistema federalista, sino porque era una falsa narración de los hechos.

Frente al manejo extraordinario de fuentes que hace Vallarta se derrumban las teorías de sus contemporáneos y las teorías de nuestros días, enunciadas bajo las mismas falsedades. Jorge Carpizo sencillamente desconoce la fuente histórica, por eso es que aun cuando interpreta textos concretos de nuestra Constitución, no acierta ni a concordarlos: por ejemplo, afirma que los dos órdenes soberanos son creación de la Constitución. Preguntémosle ¿De cuál Constitución? ¿Acaso de la vigente de 1917? ¿Acaso de la de 1857? ¿Acaso de la de 1824? Bueno, volvamos a preguntar: ¿Es que no había federalismo antes de 1917; o antes de 1857, e inclusive antes del 4 de octubre de 1824? Es cierto que la Constitución creó a algunos Estados, pero el federalismo es creación de la historia, primero y antes que nada.

La soberanía plantea otra clase de problemas, como lo reconoce una y otra vez Vallarta en sus *Votos*, quien bajo ningún concepto aceptaría la conclusión desoladora y propia de un enemigo del federalismo, a la que llega Carpizo, al decir que los Estados o entidades federativas son autónomas y no soberanas, no obstante que, dos párrafos anteriores, había sostenido la teoría de la cosoberanía de Tocqueville. Sin advertir, primero, que Tocqueville escribió su famoso libro de *La democracia en América* en el año de 1835; y, en segundo lugar, que durante los debates del Segundo Congreso Constituyente Mexicano, discutiendo precisamente el tema de la soberanía de los Estados, ya se había recurrido por nuestros diputados a la teoría de esa posible cosoberanía, como lo estudiamos nosotros en varios de nuestros escritos.<sup>98</sup> Pero de la soberanía hablaremos más adelante.

Para Vallarta, el federalismo mexicano es efecto de un proceso histórico particular, diferente al seguido por las colonias que formaron a los Estados Unidos. Y en cuanto histórico, es un proceso auténtico, lleno de contenido. Esto es, todos los términos que emplea nuestra Constitución son auténticos, y son lo que dicen ser en cuanto hechos históricos y en cuanto conceptos jurídicos. Pero también son ciertos los extremos de que la constante invasión de los poderes federales sobre las soberanías estatales, tanto durante la etapa de la Corte de Vallarta cuanto durante la larga etapa de vigencia de la Constitución de 1917, pueden llegar a convertir en mentira nuestro federalismo. Mejor fuera, y lo afirma el mismo Vallarta, atacarlo frontalmente, reformando la Constitución.

### 3. SOBRE LA NATURALEZA DE NUESTRO FEDERALISMO.

Vallarta habla de pacto federal y afirma que las facultades o poderes federales son por delegación, mientras que los poderes estatales son inherentes. He aquí una magnífica caracterización de nuestro federalismo, plenamente acomodada a los hechos históricos.

En efecto, la esencia del federalismo mexicano se encuentra en torno a la idea del pacto, tal como su nombre indica, o ha significado siempre.<sup>99</sup> Pero un pacto es el producto, es la consecuencia, es el fruto

<sup>96</sup> Es un hecho que las fuerzas de Jalisco y de Zacatecas hicieron frente al ejército enviado por el gobierno central, como entonces se decía. Su Congreso Constituyente comenzó a sesionar antes que el llamado Segundo Congreso Constituyente Mexicano. Y si Jalisco no promulgó su Constitución antes que se promulgara la general, fue simplemente por respeto y acatando un acuerdo dictado en este sentido por el Congreso General.

<sup>97</sup> Véase nuestro artículo "El Acta Constitutiva y Constitución de 1824 como única Constitución de la República Mexicana", *Estudios Jurídicos*, en homenaje al Maestro Floris Margadant, UNAM, México, 1988. pp. 45-62, en donde estudiamos la importancia y el significado de dicha Acta como pacto de federación, como lo indica su nombre.

<sup>98</sup> Véase José Barragán: *Introducción al federalismo: la formación de los poderes en 1824*. p. 180 y siguientes.

<sup>99</sup> Véase esta materia en José Barragán: "El Acta Constitutiva de 1824 como pacto federal", en la *Revista de Administración y Política*, de la Universidad Autónoma del Estado de México, No. 7, Primer Cuatrimestre de 1984. p. 11-48.

de un determinado proceso histórico.

Nosotros mismos hemos estudiado este proceso histórico con todo detenimiento y cuidado en el libro citado, *Introducción al federalismo: la formación de poderes en 1824*, UNAM, 1978; así como en *El Pensamiento federalista mexicano*, editado en Toluca, en 1984; o este otro, *Principios del federalismo mexicano: 1824*, editado por el Departamento del Distrito Federal, en el año de 1984; y en varios artículos más, en donde hemos venido precisando estas ideas.<sup>100</sup>

Este proceso que hemos tratado de documentar nosotros nos conduce al pacto histórico, al documento que, con otro nombre, constituye el pacto del federalismo mexicano: el Acta Constitutiva de la Federación, signado por todos los miembros de ese Segundo Congreso Constituyente Mexicano, firmado por representaciones estatales, el día 31 de enero de 1824.<sup>101</sup>

Esta Acta Constitutiva de la Federación es un documento público, es un documento solemne, rubricado en el seno de una Asamblea muy "*sui generis*", como lo fue esta de 1823-1824, en donde había representantes que llegaron con poderes sumamente limitados y en calidad de representantes de un pueblo determinado, ya erigido en Estado libre, independiente y soberano; y en donde había diputados, supuestamente representantes de la nación entera, como se decía que eran los propios diputados de Puebla o de México, todos fervientes centralistas; rubricado, en todo caso, como un acuerdo de voluntades al máximo nivel, al nivel supremo, tanto que uno de los artículos del proyecto decía que la Constitución, que luego se dictaría, debía acomodarse a dicha Acta.

El Acta es un documento diferente al texto de la Constitución, de aquella primera que se promulgó el día 4 de octubre de 1824. Es un documento, en fin, que tuvo vida independiente a la vida del texto constitucional: de manera que ambos documentos, Acta y Constitución, formaban lo que genéricamente llamamos Constitución mexicana, tal como lo hemos examinado en un reciente artículo publicado en el libro homenaje al querido maestro Floris Margadant.<sup>102</sup> Entre las muchas pruebas que se pueden invocar sobre el valor supremo del Acta, recuérdese lo que decía el Acta de Reformas de 1847, según el tenor del voto particular de Mariano Otero:

"... declara y decreta:

III. Que la Acta constitutiva y la Constitución federal, sancionadas en 31 de enero y 4 de octubre de 1824, forman la única Constitución política de la República".<sup>103</sup>

Cabe recordar que el carácter de este pacto es igualmente ponderado y explicado con todo rigor por el mismo Otero, en uno de los considerandos de su famoso *Voto Particular*, que decía:

"Considerando que los Estados Mexicanos, por un acto espontáneo de su propia e individual soberanía, y para consolidar su independencia, afianzar su libertad, proveer a la defensa común, establecer la paz y procurar el bien, se confederaron en 1823 y constituyeron después en 1824 un sistema político de unión para su gobierno general, bajo la forma de república popular, representativa, y sobre la preexistente base de su natural y recíproca independencia; que aquel pacto de alianza, origen de la primera Constitución..."<sup>104</sup>

Se confederaron en 1823 afirma Otero, precisamente para resaltar la fuerza del proceso histórico, que llevó a las diputaciones a convertirse en Estados libres e independientes. Se afirma también para resaltar la fuerza de las voluntades que se confederan, creándose -ahora sí- una voluntad general, a favor de la cual se delegan ciertas y precisas facultades por parte de los Estados, una voluntad que, para su

<sup>100</sup> Como el artículo citado *supra*, nota 99; "La formación del poder ejecutivo en la Constitución mexicana de 1824", en el libro *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*, UNAM, México, 1977. p. 93-124; "Concepto de soberanía de las Cortes de Cádiz", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No. 30; p. 279-297; "El proceso de creación de la primera Suprema Corte de Justicia", en *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, México, 1985, p. 15-74.

<sup>101</sup> Véase José Barragán. *Crónicas de la Acta Constitutiva*, México, 1974, en donde se reproduce la versión original manuscrita de dicho documento.

<sup>102</sup> Este libro lleva el título de *Estudios Jurídicos en homenaje del Maestro Floris Margadant*, UNAM, 1988, pp. 45-62.

<sup>103</sup> Véase en el libro de Tena Ramírez *Leyes Constitucionales de México 1808-1979*, p. 468.

<sup>104</sup> *Ibidem*.

buen funcionamiento, la materializan bajo la forma doctrinaria de la teoría de la división de poderes. Naciendo así por delegación como afirma Vallarta, los poderes federales, por una delegación expresa y formal, o pactada en el Acta, hecha por parte de los Estados que eran desde 1823 soberanos de por sí, o tenían una soberanía inherente, como expresa Vallarta.

La idea de pacto, se traduce a un acuerdo de voluntades. Y este acuerdo de voluntades se convierte en una de esas maravillosas ideas que tiene el Derecho, desde la época del Derecho Romano; se convierte en una ficción jurídica, que tal cosa es el orden federal, a cuya ficción (en el mismo sentido en que se hace respecto a la ficción jurídica llamada persona moral, como los "*collegia*" del Derecho Romano) se le dota de voluntad propia, que para el caso que estudiamos, se recurre, como lo hemos indicado, a la teoría clásica de la división de poderes.

Los poderes federales, en efecto, constituyen la voluntad de ese mismo orden llamado federal. Y estos poderes ejercen únicamente facultades por delegación expresa y formal, o fijadas en el Pacto o Acta Constitutiva. Son poderes soberanos por delegación. Los Estados, en cambio, tienen poderes propios o inherentes.<sup>105</sup>

En cuanto ficción jurídica, lo federal, o los poderes federales, para su existencia y para su funcionamiento no necesitan sino de una sede. De manera que, los elementos de la población y de la territorialidad, no le son indispensables metafísicamente hablando, porque muy bien pueden cambiar de sede (del Distrito Federal actual trasladarse a cualquier otra parte del país) no por ello menguarán dichos poderes, ni se les afectará lo más mínimo. Por el contrario, los Estados tienen, como esenciales, esos referidos elementos de la población y de la territorialidad, de otro modo dejarían de ser Estados. Por eso mismo se dice que gozan de una soberanía inherente.

Por último, cabe observar que ya no debe confundirse lo federal, o los poderes federales con la nación, no obstante que, de una manera vulgar, se diga que México es una nación federal, o que hablemos de federación como sinónimo de nación que tiene un sistema federal. Menos aún debemos confundir lo federal, o los poderes federales, con lo Estatal en el sentido que se habla de México como un Estado federal.

De aquí que el problema de la soberanía se resuelva de una manera especial por el propio Constituyente de 1824, a cuya fuente debemos acudir, nos guste o no nos guste, con absoluta independencia de las ideas preconcebidas que cada uno de nosotros tengamos acerca de tan polémico concepto.

Desde luego, el tema de la soberanía nacional, previsto en el artículo 4 del Proyecto de Acta Constitutiva fue objeto de una viva polémica.<sup>106</sup> Igualmente lo fueron cada una de las palabras claves de los artículos 5 y 6 del mismo proyecto, relativas a que era una república popular, representativa y federal y que los Estados miembros eran libres, independientes y soberanos, algunas de cuyas palabras fueron debatidas y recibieron votación nominal por separado.<sup>107</sup>

Todo ese debate está ahora al alcance del lector, ya que nosotros mismos, colaborando con la Comisión encargada de celebrar en 1974 el sesquicentenario de República y el centenario de la restauración del Senado, preparamos las llamadas crónicas publicadas en los periódicos de la época, relativas al proceso de discusión de dicha Acta, a falta, claro está, de la versión oficial, que no hemos encontrado hasta la fecha.<sup>108</sup>

Sin duda alguna, con el manejo adecuado de esta fuente el lector podrá llegar a formarse su propia opinión, que no necesariamente tiene que ser como nosotros aquí se la venimos enunciando, siguiendo unas muy valiosas y sugestivas palabras de Vallarta. El tema es polémico. Y así como nos hemos permitido

<sup>105</sup> Esta es la conclusión a que nosotros llegamos después de examinar con cuidado todo el debate que se presentó sobre este tema en el Congreso Constituyente: Véase en José Barragán, *Introducción al federalismo: la formación de poderes en 1824*, p. 180 y siguientes.

<sup>106</sup> *Ibidem.* p. 186 y siguientes.

<sup>107</sup> *Ibidem.* p. 200 y 204.

<sup>108</sup> Véase estas Crónicas en José Barragán: *Crónicas del Acta Constitutiva de 1824*.

discrepar libérrimamente de algunos autores contemporáneos de Vallarta y otros de nuestro tiempo, el lector tiene todo el derecho para enunciar sus propias conclusiones. Lo único que no puede hacer, si quiere ser serio, es prescindir del manejo de esta fuente, de los respectivos diarios de debates, tan estupendamente manejados por Vallarta, y a cuyo rescate nosotros mismos le hemos dedicado muchos años de búsqueda y de esfuerzos incesantes.<sup>109</sup>

Pues bien, hecha la advertencia anterior, con todo respeto le vamos a resumir aquí las principales conclusiones a que nosotros hemos llegado en el estudio del tema de la soberanía, en los diversos trabajos ya citados.

*Primero*, se dice por este Constituyente de 1824 que la nación es soberana, o se habla de la soberanía nacional, como una idea unitaria, compacta, porque pertenece al todo que es México frente a terceros países. De manera que México es una nación soberana, libre de sí misma, y es independiente para siempre de España y de cualquiera otra potencia, como decía el artículo 2 del Proyecto de Acta Constitutiva.<sup>110</sup> Por eso mismo se afirma luego, en el artículo 4 del mismo Proyecto, que la soberanía reside esencialmente en la nación y que por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar la forma de gobierno que le parezca más conveniente, etcétera.<sup>111</sup>

Por nación, se aclara en el debate, se entiende a los habitantes asentados en un territorio determinado, un territorio libre e independiente de otra potencia, y unos habitantes organizados, es decir que han sido capaces de organizarse en el sentido metafísico en que hablaba Francisco de Vitoria.<sup>112</sup> El debate sobre la soberanía fue amplio, apasionado, sobre todo cuando Cañedo pidió que se suprimiera dicho artículo, por considerarlo contrario al sistema federal.<sup>113</sup> Rejón extrañaba no se hubiera ofrecido por parte de la Comisión de Constitución una definición de la soberanía.<sup>114</sup> Sin embargo, a través de este amplio y sugestivo debate se puede reconstruir la clase de teorías que se enuncian, así como se puede comprobar, por la votación final, cómo todos están de acuerdo en la esencia de esas teorías, circunscribiéndose las diferencias hacia el problema de la existencia, como luego decía el artículo 5 en relación con el 6, de unos Estados también soberanos.

Miguel Ramos Arizpe había afirmado que la soberanía consistía "en la suma de los derechos de los individuos que componen la nación".<sup>115</sup> Cañedo decía que la soberanía era "la fuente", "el principio" de la autoridad y del poder, y que por lo mismo era una.<sup>116</sup>

La soberanía reside radical y esencialmente en la nación: en esto están todos de acuerdo. Guridi y Alcocer propuso ahora, tal como lo había propuesto durante el debate de esta materia en las Cortes españolas de 1810-1813, que él recuerda, el adverbio de "radicalmente".<sup>117</sup> También se aclaró que nación equivalía finalmente a un pueblo organizado dentro de un territorio independiente.<sup>118</sup>

Respecto a la fuente doctrinaria de la cual se están tomando en cuenta todas estas ideas relativas a la soberanía, se aclara lo siguiente: que la soberanía es una inalienable, que era indivisible en sus objetos;<sup>119</sup> que residía en la nación, pero que ésta no podía tener su ejercicio: "es imposible, afirmó Ibarra, que [la nación] pueda reunirse en masa para deliberar, de ahí la necesidad de nombrar representantes",<sup>120</sup> y Ramos Arizpe: "que el expresar que las leyes se dan por medio de los representantes de la nación, es

<sup>109</sup> En efecto, son producto de ese esfuerzo: la publicación facsimilar del libro de Actas de la Soberana Junta Provisional Gubernativa de 1821; cuatro libros de actas del Primer Congreso Constituyente Mexicano de 1822-1823; el libro de Actas de la Junta Nacional Instituyente de 1822-1823; y tres libros de Actas del Segundo Congreso Constituyente Mexicano de 1823-1824; todos ellos editados en la colección *Actas constitucionales mexicanas 1821-1824*, UNAM, México, 1980.

<sup>110</sup> Véase José Barragán: *Crónicas de la Acta Constitutiva*, p. 101.

<sup>111</sup> *Ibidem*.

<sup>112</sup> Véase José Barragán: *Temas del liberalismo gaditano*, UNAM, México, 1978, p. 43.

<sup>113</sup> Véase José Barragán: *Introducción al federalismo: la formación de los poderes en 1824*, pp. 188, 189 y 202.

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 190.

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 188.

<sup>116</sup> *Ibidem*.

<sup>117</sup> *Ibidem*, p. 187.

<sup>118</sup> Esto, en palabras de Francisco de Vitoria, equivalía a una *communitas perfecta*, o a una sociedad perfecta.

<sup>119</sup> Véase José Barragán: *Introducción al federalismo: la formación de los poderes en 1824*, p. 191.

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 191.

porque los pueblos no pueden hacerlo por sí mismos, y es preciso que observen el sistema representativo".<sup>121</sup> La soberanía es delegable, por tanto, para su ejercicio. En suma, se está consagrando la misma doctrina que prevaleció en las Cortes españolas de 1810-1813,<sup>122</sup> que no era otra sino la doctrina de la Escuela Jurídica Española, o la doctrina de Francisco de Victoria, de Suárez, de Belarmino. En ningún caso se invoca a Rousseau, como no sea para calificarlo de "loco", como lo hizo Marín, leyendo pasajes de Suárez y de Belarmino.<sup>123</sup> El artículo sobre la soberanía nacional fue aprobado sin problemas, porque había acuerdo sobre lo esencial, las diferencias se refirieron o se enunciaron en relación con los contenidos de los artículos 5 y 6 del proyecto. Veámoslas.

*Segundo:* en efecto, dichos artículos, el 5 y el 6 del proyecto, establecían que la nación mexicana adoptaba la forma de república federal (artículo 5) y que sus partes integrantes eran Estados libres, independientes y soberanos (artículo 6).<sup>124</sup>

Así pues, el debate de estos dos artículos, de hecho replanteó de nueva cuenta el debate de la soberanía, como no podía ser menos: se vuelve a insistir en sus elementos esenciales; pero ahora se hace para marcar las diferencias de opinión sobre si la soberanía corresponde nada más a la nación (he aquí la tesis de quienes desean una república unitaria), o sobre si la soberanía corresponde a los Estados (he aquí la tesis de los federalistas); o sobre si se podía hablar de dos soberanías, una para la nación y la otra para los Estados (he aquí una tesis de conciliación para ambos extremos).

El debate fue largo, como lo hemos dicho, apasionado, sumamente cuidadoso, ya que a la hora de las votaciones, se solicitó, y así se hizo, se pusieran a votación, por un lado, la parte relativa a "Estados libres e independientes"; y por otro lado, lo de "soberanos". De la misma manera se había acordado que se votaran sobre la parte relativa a "República popular"; luego sobre lo de "representativa", y después sobre lo de "federal". Las votaciones, en fin, fueron nominales en cada uno de estos supuestos.

Bueno, salvo error nuestro al contarlos, votaron porque fuera una república federal 71 votos de 80: los nueve votos en contra fueron los de Manuel Ambrosio Martínez de Veá, diputado por Sinaloa; Guridi y Alcocer, diputado por Tlaxcala; José María y Carlos María de Bustamante, ambos diputados por México; Cayetano Ibarra, diputado por México; José María Becerra, diputado por Veracruz; Florentino Martínez, diputado por Chihuahua; Alejandro Carpio, diputado por Puebla; e Ignacio de Mora, diputado por México.<sup>125</sup>

Y respecto de que los Estados fueran "libres e independientes", lo aprobaron 63 diputados, votando en contra 6, que fueron, Paz, Lombardo, José María de Bustamante, Ibarra, Mora y Mangino.<sup>126</sup>

Por lo que toca a que los Estados fueran "soberanos", la votación estuvo muy dividida, pues hubo 41 votos a favor y 28 votos en contra. Ahí están los nombres de ambas votaciones.<sup>127</sup>

Prevaleció la tesis de que los Estados eran soberanos "*per se*", o que tenían una soberanía por "inherencia", como diría Vallarta, sin duda, aceptando la idea conciliadora de que la nación tenía que serlo también: la nación frente a terceros países, o en cuanto era "la reunión de todos los estados" que la componen, como quería Mangino en un voto particular que formuló.<sup>128</sup> Nótese, por último, cómo en ningún momento se dijo que la soberanía correspondía a la Federación. Como tampoco se dijo nunca que federación fuera lo mismo que nación.

#### 4. SOBRE EL CONTENIDO DE NUESTRO FEDERALISMO.

Puede afirmarse que la mayor parte de los conflictos estudiados por Vallarta, o presentados a la Corte de su tiempo, son conflictos por violación de la fracción II del artículo 101 constitucional y, en

<sup>121</sup> *Ibidem.* p. 188.

<sup>122</sup> Véase José Barragán: *Temas del liberalismo gaditano*, en donde estudiamos el concepto de la soberanía en las Cortes españolas, p. 31 ss.

<sup>123</sup> Véase José Barragán: *Introducción al federalismo: la formación de los poderes en 1824*. p. 191.

<sup>124</sup> *Ibidem.* p. 196.

<sup>125</sup> *Ibidem.* p. 200.

<sup>126</sup> *Ibidem.* p. 204.

<sup>127</sup> *Ibidem.*

<sup>128</sup> *Ibidem.* p. 190.

grado menor, por violación de la fracción III del mismo artículo. Es decir, son problemas de determinación exacta y precisa del contenido de nuestro federalismo, o son problemas de delimitación exacta de las facultades encomendadas, por una parte, a los poderes federales, y, por otra parte, de lo que debía ser el régimen interior de la soberanía estatal.

Vallarta, para resolver esta clase de conflictos, se valió de dos cosas: primero, partió siempre del principio general de que correspondían a los poderes federales nada más aquellas facultades que estaban formalmente, de manera expresa y terminante, enunciadas por la Constitución, correspondiéndoles a los Estados todo lo demás; segundo, llegó Vallarta incluso en algunos de sus *Votos*, a la enumeración concreta de cuales eran los artículos que decretaban facultades federales.

Por otro lado, debido a la naturaleza de los juicios de amparo, importa mucho diferenciar, no sólo los actos realizados por los poderes federales respecto de los actos realizados por los poderes estatales, sino también, dentro de uno y otro régimen, diferenciar los actos de cada uno de los poderes, para que se mantengan dentro de sus particulares competencias. Es decir, importa mucho para el federalismo, no nada más que los poderes federales no invadan la esfera soberana estatal y viceversa, sino que también es necesario para el buen funcionamiento del federalismo que los poderes de un mismo Estado, o los poderes del orden federal se mantengan dentro de su ámbito competencial.

#### *a) Sobre el Régimen Federal.*

Entre los puntos que examinó Vallarta en sus *Votos*, como lo hemos visto ya, se encuentran aquellos que pertenecen a las relaciones con el exterior. Toca al Poder Ejecutivo federal asumir la representación de México ante terceros países; le corresponde llevar las relaciones diplomáticas, comerciales y consulares con otras naciones, de conformidad con las previsiones constitucionales, así como de conformidad con los tratados y convenciones internacionales y leyes que, en desarrollo de los principios constitucionales, emita el Congreso de la Unión. Los tratados y convenciones, debidamente aprobados por el Senado, se elevan a la categoría de ley suprema. De ahí que por virtud de algún tratado pueda, en ciertos y determinados casos, colaborar la autoridad estatal en acciones de relación con terceros países, como sucedía en materia de extradición, por citar los supuestos estudiados por Vallarta.

Después, Vallarta insiste en que la Constitución enumera cuidadosamente las facultades de que goza cada uno de los poderes federales. Nada produce mayor alegría, dice, que ver que se conduzcan en armonía y paz. Esto supuesto, únicamente recordaremos algunos extremos por él examinados, tales como cuando señala los límites al Poder Judicial Federal, para que no entre en el conocimiento y calificación sobre la legitimidad de alguna autoridad, sea federal o estatal; para no hacer pronunciamientos generales, relativos al acto impugnado, sino sólo cuanto sea necesario para dispensar el amparo al quejoso en particular de que se trate; tales como cuando examina el sentido y los límites del otorgamiento de facultades extraordinarias de parte del poder legislativo a favor del poder ejecutivo; o cuando exige que el poder legislativo se abstenga de legislar en materias que no le están expresamente encomendadas por la Constitución.

#### *b) Sobre el Régimen Estatal.*

Los Estados, incluido el Distrito Federal, podrán realizar toda clase de actos inherentes a su soberanía interior, a excepción de los actos expresamente prohibidos o reservados a los poderes federales. La amplitud de sus facultades, queda bien ilustrada, comenta Vallarta, con sólo ver que tienen facultades para dictarse sus propios Códigos; o que tienen facultades para expedir leyes orgánicas de todos aquellos artículos constitucionales, de todas aquellas materias constitucionales, que no les estén expresamente prohibidas y aún sobre estas mismas materias con tal de que no vayan más allá de los límites establecidos por la Constitución.

Explicando este punto, relativo a la expedición de las leyes orgánicas, precisa que el Congreso de la Unión puede y debe legislar, expidiendo las leyes orgánicas de todos los artículos para el Distrito Federal y Territorios, pero "sin que esas leyes sean obligatorias para los Estados".<sup>129</sup> El mismo Congreso puede y debe, continúa Vallarta, expedir las leyes secundarias, para toda la República, sobre materia federal, reservada "en texto expreso de la Constitución a los funcionarios federales".<sup>130</sup> Los Estados, a su vez, pueden legislar sobre toda materia que no sea federal, respetando y obedeciendo las leyes federales en las materias que sí fueren federales.<sup>131</sup> Luego pone el siguiente ejemplo:

"Y para hacer más perceptibles estas diferencias que establezco entre los poderes legislativos federal y local, diré que el primero puede expedir las leyes secundarias de los artículos 3,10,14,17,19,24 etc. de la Constitución, siempre que esas leyes no sean más que para el Distrito y Territorio, porque los Estados pueden y deben reglamentar a su vez esos preceptos constitucionales; pero el poder legislativo local no puede legislar sobre los artículos 15,25,26,28 y 29, etc. porque la materia de que ellos se ocupan, cae, por texto expreso, bajo la competencia exclusiva de la Federación".<sup>132</sup>

La materia de que cada artículo constitucional se ocupa, finaliza el comentario de Vallarta, es pues, la regla que decide sobre la competencia exclusiva o concurrente de la Federación en estos puntos.<sup>133</sup> Y materia concurrente, dice, son los artículos relativos a las garantías individuales, pero deberán respetarse siempre los principios que contienen.

Estupendos principios los que nos ha marcado en sus *Votos* Vallarta a fin de poder determinar, con toda precisión, la extensión del llamado régimen interior de las entidades locales, respecto al área de competencia de cada uno de sus poderes.<sup>133</sup> Y ejemplar su magisterio y su fervor federalista, que lo llevó a tratar de aplicar lisa y llanamente los preceptos constitucionales, con absoluta imparcialidad, afirmando que el éxito del sistema federal descansaba en la armonía con que debían ejercitarse los poderes.

#### IV. PRINCIPALES CONCLUSIONES.

Vamos a poner punto final a este trabajo con estas últimas reflexiones, que presentamos a modo de conclusión.

Primera: Vallarta es un ferviente federalista, lo cual significa para él que sencillamente no es partidario del centralismo.

Segunda: el federalismo de Vallarta no es otro, sino aquel que se estableció en la Constitución de 1857, en cuya elaboración participó en su calidad de constituyente. Acepta y aplica su texto, no sólo por su convicción personal de jurista y de juez, sino porque además estaba de acuerdo con el planteamiento federalista que en ella se hizo.

Tercera: la defensa que se hace del federalismo en los *Votos de Vallarta*, es una defensa entusiasta, imparcial, que busca la armonía entre ambos órdenes soberanos y, hacia el interior de cada uno de esos órdenes, que los poderes se conduzcan con respeto, manteniéndose dentro de los límites establecidos en la Constitución.

Cuarta: toca a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de todos aquellos supuestos que, planteados sobre todo a través del juicio de amparo, representan violaciones a las fracciones II y III del artículo 101 constitucional. Vallarta, como ministro y presidente de la Corte de esta época, puso todo su celo, todos sus esfuerzos para reparar el orden constitucional quebrantado, cuantas veces así ocurrió.

En este esfuerzo comprometió su enorme sentido de responsabilidad personal; sus amplios y profundos conocimientos científicos en el campo del derecho, para cumplir con la justicia, para salvaguardar el orden constitucional, sin duda la mejor garantía de las libertades y derechos individuales, así

<sup>129</sup> Véase Ignacio L. Vallarta: *Cuestiones Constitucionales: Votos...* Tomo II. p. 183.

<sup>130</sup> *Ibidem*.

<sup>131</sup> *Ibidem*.

<sup>132</sup> *Ibidem*.

<sup>133</sup> *Ibidem*.