

## CAPÍTULO I

### EVOLUCIÓN HISTÓRICA

SOBRE el federalismo mexicano se han expuesto tres interpretaciones: la primera, que fue una imitación extralógica del sistema de los Estados Unidos de Norteamérica, que México durante los tres siglos de la dominación española fue un gobierno central, que los pueblos no estaban acostumbrados a autogobernarse, que el sistema federal serviría para desunir lo que estaba unido; la segunda, que el sistema federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo y que en los últimos años de la Colonia existió un principio de descentralización política que constituye el germen del sistema federal mexicano; y la tercera, que los pueblos del Anáhuac en la época prehispánica se organizaron de acuerdo con la idea del régimen federal, que existió una confederación de los estados de Tenochtitlan, Tetzcoco y Tlacopan, los que a su vez se estructuraron como federaciones.

La primera interpretación ha sido la tradicional;<sup>1</sup> pero debido a estupendos estudios, algunos prestigiados constitucionalistas mexicanos siguen la segunda interpretación,<sup>2</sup> a la que nos adherimos. La tercera hipótesis, es la que nos parece con menos fundamento, porque aun suponiendo, sin conceder, que el régimen de los pueblos de Anáhuac hubiera respondido al pensamiento federal, éste en nada influyó en el actual sistema mexicano, ya que entre los creadores del federalismo en esta nación jamás se mencionó tal antecedente, y, desde luego, aunque hubiera existido, no dejó ninguna huella.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Entre los autores que siguen esta primera interpretación, se pueden mencionar a Ortiz Ramírez, Serafín, *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Cultura, México, 1961, p. 279; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, México, 1963, pp. 100-102. Asimismo, la tratadista Aurora Arnáiz Amigo la ha defendido en forma oral.

<sup>2</sup> De la Cueva, Mario, *La Constitución de 5 de febrero de 1857* en "El Constitucionalismo a mediados del siglo XIX", tomo II. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1957, pp. 1238-1240; Reyes Heróles, Jesús, *El Liberalismo Mexicano. Los Orígenes*, tomo I. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1957, pp. 358, 372. Burgoa, Ignacio, "La evolución de la idea federalista" en *México, 50 años de Revolución*, tomo III. Fondo de Cultura Económica, México, 1961, pp. 153-154.

<sup>3</sup> Entre los autores que siguen esta tesis se encuentra, Romerovargas Yturbide, Ignacio, quien en *La Cámara de Senadores de la República Mexicana* (Ediciones del Senado de la República, México, 1967, p. 11), ha escrito que: "La federación de Anáhuac llamada 'hucytlahcáyotl' (amistad de grandes Estados) estaba constituida por treinta y ocho señoríos autónomos y autárquicos unidos bajo un régimen federal de la confederación de

Vamos a señalar brevemente las razones por las cuales pensamos que la segunda interpretación es la acertada.

El germen del sistema federal mexicano se encuentra en las diputaciones provinciales.

La Constitución de Cádiz de 1812 ordenó que el rey nombraría en cada provincia un jefe superior y que "en cada provincia habría una diputación provincial para promover su prosperidad". Siete diputados formaban cada diputación provincial y eran designados por el pueblo en votación indirecta. En 1813 las cortes de Cádiz ordenaron la creación de 6 diputaciones provinciales en la Nueva España, la primera que se creó fue la de Mérida, después le siguieron las de Guadalajara y Monterrey. De la diputación provincial de la ciudad de México dependieron las provincias de México, Puebla, Valladolid, Guanajuato, Oaxaca, Veracruz, Tlaxcala y Querétaro.

Este nuevo sistema de gobierno que implantó la constitución española abolió la persona del virrey. "El jefe político era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad, y sería directamente responsable ante las cortes de España. El jefe político en la ciudad de México de hecho reemplazó al virrey, carecía de jurisdicción sobre los jefes políticos de Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey o Durango. Cada provincia gozaba de una independencia completa con respecto a las demás."<sup>4</sup>

Al restablecerse la vigencia de la Constitución de Cádiz se reinstalaron las diputaciones provinciales mencionadas y se crearon otras, como la de Valladolid que comprendió a Michoacán y Guanajuato, Puebla, etcétera.

En 1822 existían 22 diputaciones provinciales y un año después 23; circunscripciones que son la base de la actual división territorial de México.

Pero el hecho determinante para el federalismo mexicano fue que las provincias exigieron este sistema bajo amenaza de separarse de México si se establecía el régimen central.

Campeche proclamó su emancipación absoluta de México y camino pa-recido siguió Tabasco.

Tenochtitlan, Tetzoco y Tlacopan, no pudiendo los Estados confederados celebrar pactos internacionales ni intervenir en los gobiernos de otros señoríos y tenían que contribuir con tributos, guerreros y trabajo para el sostenimiento del Estado..." Para Cue Canovas, Agustín, *El Federalismo Mexicano*. Libro Mex Editores, pp. 10, 11, 13, 14, el federalismo mexicano tiene varias causas, y entre ellas se encuentra "la organización política y social de los pueblos prehispánicos. El federalismo mexicano resulta, pues, en primer término y en sus aspectos regional y principalmente local, una supervivencia indígena en nuestra vida política" y "el federalismo mexicano tiene también su raíz primigenia en federación—más precisamente confederación—, de varios estados indígenas del centro de México unidos en alianzas como la Tenochtitlan-Tetzoco-Tlacopan y la de Tlaxcala-Cholula-Huejotzingo, en torno de las cuales se agrupaban numerosos señoríos. Lo mismo ocurrió en el norte de Yucatán con la confederación de Mayapán".

<sup>4</sup> Benson, Nettie Lee, *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*. El Colegio de México, México, 1955, p. 20.

El *Aguila Mexicana* en el número 68 dio la noticia de la constitución de la *República Federativa de Yucatán*.

El 12 de mayo de 1823, Guadalajara celebró su separación de México.

El 1º de junio de ese año, Oaxaca manifestó que era "independiente y libre absolutamente, constituyéndose en República Federada".

Querétaro y Zacatecas declararon que el congreso sólo tenía carácter convocante, por lo cual se atribuían el derecho de aplicar o no las disposiciones que de él emanaran de acuerdo con sus conveniencias.<sup>5</sup>

Saltillo, el 5 de junio de 1823, pidió que se convocara a un congreso para que organizara al país "bajo los auspicios de un gobierno de república federada".<sup>6</sup>

Ante la situación descrita, el 12 de junio de 1823, el congreso convocante, no constituyente, expidió el voto por la forma de república federal.<sup>7</sup>

Los hechos señalados son la base del sistema federal mexicano, que fue una necesidad y realmente sirvió para unir lo que se estaba desunido. Es decir, en México, el régimen federal no fue una solución de gabinete, teórica, irreal, sino que fue el anhelo de las provincias, por el que lucharon y triunfaron.

La idea última, la columna, la esencia de nuestro sistema federal respondió, como afirmamos, a una necesidad, porque si la solución federal no se hubiera implantado, probablemente, México se hubiera balcanizado.

El día 31 de enero de 1824 se aprobó el *acta constitutiva de la federación mexicana*, la que en su artículo quinto adoptó la forma de gobierno federal; en el sexto señaló que la federación se integraba por "Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior"; y en el artículo séptimo enumeró los estados de la federación.

La *constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824* se comenzó a discutir el 1º de abril y se firmó el 4 de octubre de 1824. El artículo 4º indicó que México adoptaba el sistema federal. En el siguiente artículo se enumeraron las entidades federativas.

La Constitución de 1824 tuvo vigencia hasta finales del año de 1835, en que el congreso federal se declaró investido de poderes constituyentes y cambió la forma de gobierno a unitaria. Sin embargo, la constitución centra-

<sup>5</sup> Reyes Heróles, Jesús, *op. cit.*, p. 380.

<sup>6</sup> Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*. Editorial Porrúa, México, 1956, pp. 6-7, reconoce que la rebelión de las provincias obligó a la solución federal ya que éstas "confiaban más en sí mismas que en el gobierno central, y el espíritu de independencia que en ellas había dejado la guerra de separación las impulsaba a obtener la mayor suma de libertades posibles para atender a su propio desenvolvimiento político..."

<sup>7</sup> Mencionado voto dice así: "El soberano Congreso constituyente en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la nación."

lista de 1836, conservó aspectos de descentralización política, como fueron las juntas departamentales, órgano legislativo del departamento, y entre sus funciones se encontraba la de nombrar al presidente de la república de la terna que les enviaba la cámara de diputados central, misma que era integrada de las ternas que a su vez presentaban el presidente de la república, quien consultaba al consejo y a los ministros de estado, el senado y la suprema corte de justicia.

El artículo 14 de la sexta ley de la Constitución de 1836 señaló las facultades de las juntas; entre ellas podemos mencionar: iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, etc.; establecer escuelas de enseñanza primaria; construcción y mejora de caminos; expedir las ordenanzas municipales y los reglamentos de policía en unión del gobernador, aunque sujetas a la ratificación del congreso central; proponer al gobierno central terna para el nombramiento de gobernador, etc.

Los años de vigencia de la ley fundamental de 1836 fueron turbulentos, llenos de rebeliones e insurrecciones de las cuales una de las más importantes fue la que dirigió Valentín Gómez Farías, el 15 de julio de 1840, con miras a restablecer el sistema federal.

El 8 de agosto de 1841 la sublevación del general Mariano Paredes derrocó al presidente Bustamante y de acuerdo con las bases de Tacubaya, del 28 de septiembre de ese mismo año, se convocó a un congreso constituyente, que comenzó a sesionar el 10 de junio de 1842. En esa asamblea se presentaron tres proyectos de constitución: el que sostenía la mayoría de los diputados, de naturaleza central, "eminentemente liberal, combinado con la autonomía administrativa de los departamentos"; el de la minoría, de carácter federal; y el tercero, que trató de ser una solución ecléctica de los dos anteriores proyectos, con aspectos centralistas.

Los anteriores proyectos no fueron del agrado del poder ejecutivo por sus tintes liberales, y decidió disolver la asamblea constituyente; entonces, se designó una junta de notables que expidió las *bases de organización política de la república mexicana de 1843*, cuya estructura centralista fue más aguda que la de 1836.

El 4 de agosto de 1846, estalló el pronunciamiento de la *Ciudadela*, cuya bandera fue la convocatoria para un nuevo congreso constituyente, que discutiría la forma de gobierno apropiada para México.

El 22 de agosto de ese mismo año, los jefes vencedores decretaron el restablecimiento de la Constitución federal de 1824, y se convocó a una asamblea constituyente, la que confirmó el régimen federal y expidió el *acta de reformas de 1847*, base del juicio de amparo mexicano.

El sistema federal subsistió hasta 1853 en que otra rebelión volvió a llevar al poder a Santa Anna, quien el 22 de abril de ese año expidió las *bases para la administración de la república*, de acentuado centralismo y que colocó la suma de todos los poderes en el presidente de la república.

El primero de marzo de 1854, el coronel Villarreal expidió el plan de Ayutla, desconociendo el gobierno y el sistema imperante, y el 11 de ese mes, la guarnición de Acapulco aceptó, aunque adicionándolo, ese manifiesto. El 9 de agosto de 1855, Santa Anna, vencido, abandonó el país.

El 16 de octubre de 1855, se convocó a un nuevo congreso constituyente para que decidiera el futuro del país, su organización política y su forma de gobierno.

El constituyente de 1856 ya se encontraba en sesiones —las que empezaron el 18 de febrero de 1856—, cuando Comonfort, el depositario del poder ejecutivo, promulgó el *estatuto orgánico provisional de la república mexicana* de tendencia centralista. Sin embargo, la idea federalista imperó en el congreso.

En 1856, el pensamiento de que México se debía organizar de acuerdo con la estructura federal triunfó, y en la Constitución de 1857 se infiltró el espíritu federalista y diseñó un sistema federal, inspirado en el norteamericano, pero con notas distintivas y peculiaridades que con los años se han acentuado y perfilado, hasta constituir un régimen de características surgidas de la realidad y necesidades del pueblo mexicano.<sup>8</sup>

La invasión francesa a México y el espurio imperio del austriaco, hicieron que el sistema federal y la Constitución fueran letra muerta. Al triunfo de la república, la Constitución se restableció, pero el largo gobierno del general Porfirio Díaz hizo que la ley fundamental fuera, como comúnmente se dijo, un traje de luces para el pueblo, un documento para lucirlo en las festividades públicas, pero sin ninguna vigencia real.

Debemos aclarar que el pensamiento federal en aquella época fue en México una idea de profundo tinte político. El sistema federal fue la principal bandera del *partido liberal* y el centralismo del *partido conservador*.

El partido liberal identificó federalismo con libertad y, con toda razón, fue intransigente en una transacción política al respecto con el partido conservador.

El primer movimiento social en México y en el mundo, dio por resultado nuestra Constitución actual, promulgada el 5 de febrero de 1917, y que en su esencia y lineamientos sobre el sistema federal sigue a su antecesora.

De la sintética exposición anterior, nos podemos dar cuenta que ese ir y venir del pueblo mexicano de un sistema a otro, de centralismo a federalismo y viceversa, fue un dilema y una preocupación constante.

Creemos firmemente que la solución federal fue acertada en un país incommunicado, donde algunas regiones hasta hace muy poco han quedado comunicadas por vías terrestres; por ejemplo, el primer tren al sureste de la república se construyó en la década de los cincuenta y la primera carretera en los albores de los sesenta de este siglo. Donde la gente de los diversos estados

<sup>8</sup> Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1969, pp. 291-295.

se conocían poco y los regionalismos han sido bastante acentuados, desde diferentes formas de hablar hasta mezclas del idioma español con lenguas nativas, y diversas concepciones sobre la nacionalidad.

Sin embargo, la situación en el país ha cambiado; cada día es más fácil movilizarse, tratar a personas de diferentes entidades federativas; pero es especialmente la idea de que formamos una sola nación, y la conciencia de que nuestras necesidades y aspiraciones son comunes, lo que hace indispensable plantearnos los problemas relativos al régimen federal mexicano en 1971, en forma diversa a como se ha hecho en otras décadas.