

Interpretaciones del principio federal en México: una aproximación histórico-política

Francisco M. MORA-SIFUENTES*
RVLJ, N.º 13, 2020, pp. 279-321.

Sumario

- Introducción 1. Breves antecedentes históricos: 1808-1857**
- 2. Polémicas sobre la forma federal en el constituyente de 1917. A modo de conclusión**

Introducción

Es difícil comprender las distintas interpretaciones del principio federal en México sin tener en cuenta las vicisitudes históricas por las que ha transcurrido como nación independiente. El periodo de su historia conocido como la época colonial, derivado de la conquista y establecimiento de colonias españolas en América —en este caso, la llamada Nueva España— es el punto de partida ineludible de este estudio¹. Como ha sido puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones, la forma de Estado centralista

* **Universidad de Guanajuato**, Profesor-Investigador de Tiempo Completo, Departamento de Derecho-DDPG. Miembro del SNI-Conactyt (Nivel 1). Becario del Centro de Estudios Parlamentarios (CEP) del H. Congreso del Estado de Guanajuato. Miembro del Cuerpo Académico «Democracia, sociedad civil y libertades». fm.mora@ugto.mx.

¹ Si bien hay quienes sostienen que ya desde la época de las distintas culturas y pueblos originarios puede hablarse de un «proto-federalismo», en el sentido de grandes uniones o alianzas, estimamos que la misma resulta ser inapropiada por anacrónica. Véase, en este sentido, por ejemplo: ROMEROVARGAS ITURBIDE, Ignacio: *La Cámara de Senadores de la República Mexicana*. Ediciones del Senado de la República. México D. F., 1967, p. 11. En contra de esta opinión: ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro: *La forma federal de Estado*. UNAM. México D. F., 1996, p. 90.

y monárquico de la España de la época fue trasladado a las nacientes colonias, generando así regímenes en donde la autonomía o, mejor, el arraigo de la idea de autogobierno entre sus habitantes parecía brillar por su ausencia. El rey era el encargado de nombrar a los órganos de gobierno desde la metrópoli y en él recaían las tres funciones estatales, haciendo nugatorio el principio de la división de poderes. En este sentido, BURGOA ORIHUELA afirmaba: «como supremo legislador, el monarca español expedía todos los nombramientos orgánicos y funcionales de las colonias, concentrando en su persona, además, los poderes judicial y administrativo, que eran ejercidos en su nombre por funcionarios o cuerpos colegiados que él mismo designaba»². Esta puede ser la razón básica por la que el federalismo en México genere tantas «perplejidades»³.

En efecto, suele darse por hecho que el centralismo fue, y es, considerado la forma corriente de comprender las relaciones de poder en dicho país dado su pasado colonial. La idea de dividirlo, de compartirlo responsablemente, no estuvo presente en sus orígenes. Y quizá esto ha propiciado, también, que el federalismo no haya acabado de consolidarse en la actualidad. De alguna forma, se estimaba que la centralización que existió durante los trescientos años de dominación española continuaría, y que ello sería así no obstante la propia independencia de México. Así, por ejemplo, para MECHAM incluso en las épocas más aciagas de la lucha por la independencia, existía una fuerte adhesión al principio centralista: «no existe evidencia de que el cura HIDALGO formulase plan alguno para el gobierno independiente de México, y ciertamente nunca propuso alternativa a la tradicional unidad política del país»⁴. De la misma manera, «Ignacio RAYÓN, quien fue el primer revolucionario en redactar un borrador de una ley orgánica para México, propuso preservar las provincias en su misma posición en tanto unidades administrativas de un

² BURGOA ORIHUELA, Ignacio: *Derecho Constitucional mexicano*. 20.^a, 3.^a reimp., Porrúa. México D. F., 2014, p. 408.

³ Tomo la expresión de McHUGH, James T.: «*North American Federalism And Its Legal Implications*». En: *Norteamérica*. Año 4, N.º 1. UNAM. México D. F., 2009, p. 63.

⁴ MECHAM, J. Lloyd: «*The Origins of Federalism in Mexico*». En: *The Hispanic American Historical Review*. Vol. 2, N.º 2. Duke University Press. Durham, 1938, p. 164.

Estado centralista»⁵. Esto es notable, me gustaría enfatizar, porque precisamente durante ese periodo fue cuando comenzó a fraguarse la comprensión del principio federal en dicho país. Pero la cuestión es mucho más compleja.

El presente trabajo tiene como finalidad realizar una aproximación a la polémica de la forma federal en México y problematizar sus orígenes históricos⁶. Para ello, en una primera parte se expondrán los antecedentes sobre la formación de la «conciencia» federalista, destacando las interpretaciones más importantes sobre la adopción del principio federal en México: la derivada de las diputaciones provinciales, institución reconocida en las Cortes de Cádiz, y la que señala que sus fuentes deben encontrarse en el modelo federal norteamericano de inspiración liberal e ilustrada, tras la amenaza de secesión de los territorios. Se retomará la participación de Miguel RAMOS ARIZPE en la redacción y promulgación del Acta Constitutiva de 1824, así como la polémica sobre la adopción del federalismo planteada por fray Servando Teresa DE MIER, que constituye uno de los puntos álgidos en la discusión del tema, hasta llegar a la Constitución de 1857. La segunda parte del trabajo ofrece una panorámica de los debates suscitados sobre la forma federal durante el Congreso Constituyente de 1917. Busca abonar en las distintas posiciones que los constituyentes asumieron o externaron respecto al principio federal. Concretamente, por lo que hace a las dimensiones del federalismo; *verbi gratia* distribución de competencias, relaciones intergubernamentales, establecimiento del municipio libre, configuración y alcance del poder judicial, control de constitucionalidad de las leyes, mecanismos para la resolución de conflictos competenciales, etc.⁷. Por último, se hacen unas consideraciones conclusivas y se plantean problemas para futuras investigaciones.

⁵ *Ibíd.*, p. 165.

⁶ Desde el punto de vista metodológico, nos intentamos apelar a la propuesta hecha por: LESSAFER, Randall: «*Law Between Past and Present*». En: *Law and Method: Interdisciplinary Research into Law*. Mohr Siebeck. B. VAN KLINK y S. TAEKEMA, editores. Tubinga, 2011, pp. 133-155.

⁷ Sobre este punto, véase mi trabajo: «Fundamentos y dimensiones del federalismo». En: *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*. N.º 48. México D.F., 2019, pp. 105-141.

1. Breves antecedentes históricos: 1808-1857

Varios autores concuerdan en que el germen del federalismo mexicano debe ubicarse antes de la etapa de su independencia, y más específicamente entre los años de 1808 y 1824, toda vez que «allí comenzó a incubarse un sentimiento republicano que va a orientar las fuerzas políticas hacia la construcción de un gobierno con fuerte aroma federalista»⁸. Aunque esta afirmación sea común, hasta aquí parece llegar el acuerdo. Por ello, resulta oportuno preguntarse: ¿qué papel jugó en ese proceso la ilustración, las revoluciones liberales de finales del siglo XVIII y, fundamentalmente, la revolución estadounidense? ¿En qué medida su sistema federal es una «copia» del sistema federal norteamericano? O en un tenor similar, ¿qué importancia tuvo en la consolidación de su sistema federal la Constitución de Cádiz de 1812? ¿Qué papel jugaron las propuestas de los diputados novohispanos en las Cortes de Cádiz? Este es el «nudo gordiano» en la interpretación del sistema federal mexicano pues no existe un consenso al respecto⁹. Algunos autores han defendido que el proyecto federal mexicano fue el resultado de divisiones territoriales y culturales previas, que existieron durante el periodo colonial y que existieron precisamente con la finalidad de defender la emergente nación de las tendencias centralizadoras características del gobierno imperial¹⁰.

En la literatura jurídica, ARMENTA LÓPEZ observa que al estudiar el origen del Estado federal en México es común encontrarnos con dos interpretaciones sobre su gestación:

Una primera corriente de opinión, incluso cronológicamente, es aquella que afirma que la forma de Estado federal fue copiada de la forma de organización política de la nación estadounidense, resultando plasmada

⁸ ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro: *El federalismo mexicano: una ficción política*. UNAM. México D. F., 2010, p. 3. En el mismo sentido, BURGOA ORIHUELA: ob. cit., p. 422, afirma: «la idea federalista nace en la breve etapa histórica de tal país comprendida entre 1812 y la Constitución de 1824, en que se expresa, y claramente se proclama.

⁹ Véase, por todos: TENA RAMÍREZ, Felipe: *Derecho constitucional mexicano*. Reimp. Porrúa. México D. F., 1984, p. 108.

¹⁰ *Cfr.* MCHUGH: ob. cit., pp. 63 y 64.

primeramente en la Constitución mexicana de 1824; luego continuaría en la de 1857 hasta persistir en la de 1917, que es la que actualmente rige los destinos del pueblo mexicano; desde luego haciendo la excepción durante la etapa en que se expidieron la Constitución de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, Constituciones de corte centralista que interrumpieron el establecimiento del sistema federal hasta su restauración con el Acta de Reformas de 1847¹¹.

Y continúa:

La segunda corriente de opinión concuerda en que, efectivamente, el Estado mexicano de alguna manera tuvo que inspirarse en las instituciones jurídicas del país norteamericano, pues la atracción que éste ejercía para México era la de un país progresista cuya economía empezaba a destacar a nivel mundial y esto se debía, en buena parte, a su sistema jurídico y político. Sin embargo, dicha opinión se complementa con la idea de que el federalismo mexicano, más que un artículo de importación de los Estados Unidos de Norteamérica fue un producto genuino hispánico que tenía sus antecedentes en la Constitución de Cádiz de 1812¹².

Comencemos por esta última. En un libro clásico, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, LEE BENSON defiende la idea de que el origen del sistema federal mexicano surge precisamente en las Cortes de Cádiz bajo la figura de las diputaciones provinciales y, fundamentalmente, gracias al tesón de José Miguel RAMOS (y) ARIZPE¹³. Ahora, para estar en condiciones de comprender bien la importancia de este suceso, resulta necesario recordar el contexto en el que se dieron tales trabajos.

¹¹ ARMENTA LÓPEZ: ob. cit. (*La forma federal...*), p. 89.

¹² Ídem.

¹³ Cfr. LEE BENSON, Nettie: *La diputación provincial y el federalismo mexicano*. El Colegio de México. México D. F., 1955, p. 9. En su prefacio, la historiadora estadounidense rastrea la autoridad de su argumento nada más y nada menos que en D. Lucas ALAMÁN, el pensador centralista y conservador mexicano del siglo XIX.

El periodo que va del año de 1808 a 1812 representa una de las etapas más convulsas en la historia de la monarquía española. Durante esa época bien puede afirmarse que la misma estaba inmersa en una fuerte conmoción, debido, entre otras cosas, a la invasión del ejército napoleónico, el desmantelamiento de su monarquía absoluta, la abdicación de Carlos IV y de su hijo Fernando VII, la ascensión al trono de José (Bonaparte) I, etc.¹⁴ En ese clima de inestabilidad, la resistencia española logró en el año de 1808 nombrar una Junta Suprema Central de Gobierno. Dicha junta se arrogó la potestad soberana de convocar unas «Cortes extraordinarias y generales de la nación española». Y a los efectos que aquí interesan, el 24 de septiembre de 1810 se instalaron de forma solemne en la ciudad gaditana las citadas Cortes, iniciando con ello: «un periodo crucial en la historia de España, en el que las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812 van a constituir, en los territorios de las Españas, la punta de lanza en el tránsito desde los esquemas del *Ancient Régime* hacia la instauración del Estado liberal monárquico»¹⁵.

Pues bien, en la opinión de LEE BENSON, la contribución más importante de la Constitución de Cádiz por sus futuras implicaciones para el federalismo en México fue la aprobación de la figura de la institución provincial, que tuvo en el diputado de las Provincias Internas de Oriente, Miguel RAMOS ARIZPE, su «defensor más apasionado». Inicialmente, el plan que contenía la propuesta de reformas para la organización de las provincias no pretendía extender el ámbito de aplicación fuera de la península Ibérica¹⁶. Y aquí es donde la figura del «mexicano» irrumpe con fuerza. Apenas siete días antes de la publicación se incorporó a las Cortes leyó «el Reglamento de Provincias con gran interés» y comenzó a «formular una política enderezada a la obtención de nuevos

¹⁴ Véase, sobre el particular: FIX-ZAMUDIO, Héctor: «La influencia del constitucionalismo gaditano en la Nueva España». En: *Memoria del Seminario Internacional: Conmemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz. Las ideas constitucionales de América Latina*. UNAM. D. BARCELÓ ROJAS y J. M. SERNA DE LA GARZA, coords. México D. F., 2012, pp. 12 y ss.

¹⁵ VIDAL BELTRÁN, José María: «La cuestión territorial en la Constitución de Cádiz de 1812. Federalismo e independencia». En: *Revista Española de Función Consultiva*. N.º 19. Valencia, 2013, p. 634.

¹⁶ LEE BENSON: ob. cit., p. 12.

derechos políticos para su tierra natal»¹⁷. Con tal propósito, «redactó una larga memoria dirigida a las Cortes, en la que describía las condiciones geográficas, históricas, económicas, políticas y judiciales de las Provincias Internas de Oriente, y exponía los métodos encaminados a remediar los males que padecían»¹⁸. Dicha *Memoria* era un verdadero alegato en contra de la centralización, a la que asociaba con el despotismo, dejando constancia en varias partes del distanciamiento entre gobernantes y gobernados o las ansias desmedidas de lucro de los primeros en detrimento de los segundos. Pero, al mismo tiempo, RAMOS ARIZPE apuntó algunas acciones que ya se habían tomado, tendentes a reconocer ciertos espacios de autogestión, germen del futuro sistema federal, a juicio de LEE BENSON, así como una serie de propuestas para afrontar las problemáticas de su región, pasando gran parte de ellas precisamente por la descentralización¹⁹. Y la misma vendría en forma de diputaciones provinciales.

Es interesante advertir –como indica LEE BENSON al estudiar los debates sobre el particular–, que mientras los diputados americanos «veían en la nueva institución una legislatura provincial en ciernes, representativa de la voluntad de las provincias, los diputados españoles, en cambio, la consideraban solo como una junta administrativa de carácter consultivo, sin facultades legislativas»²⁰. En realidad, los diputados americanos tuvieron que ser muy cuidadosos al momento de formular y defender su propuesta²¹.

¹⁷ Ídem.

¹⁸ *Ibíd.*, p. 13.

¹⁹ Amplias referencias sobre la *Memoria*, preparada por RAMOS ARIZPE, pueden verse en: FAYA VIEZCA, Jacinto: *El federalismo mexicano*. INAP. México D. F., 1988, pp. 59-62.

²⁰ LEE BENSON: *ob. cit.*, p. 15. En el mismo sentido, se afirma: «La diferencia entre la interpretación de los peninsulares y de los americanos respecto a la diputación era cualitativa. Mientras RAMOS ARIZPE y bastantes de sus compañeros de continente, reivindicaban que la diputación tuviera competencias autonomistas, los peninsulares planeaban que la institución provincial fuera el instrumento administrativo que controlara las veleidades autonomistas e incluso federalizantes de los municipios en un sentido centralizador». Véase: CHUST CALERO, Manuel: «La cuestión federal en el primer liberalismo doceañista». En: *Circunstancia. Revista de Ciencias Sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*. N.º 9. Madrid, 2006.

²¹ Sobre quiénes fueron los diputados novohispanos en las Cortes de Cádiz y cuáles sus contribuciones, puede verse: BARRAGAN BARRAGAN, José: «Los diputados novohispanos en las Cortes de Cádiz». En: *Memoria del Seminario Internacional:*

No querían dar la impresión ante sus pares españoles de estar generando otros cuerpos legislativos en perjuicio de la soberanía nacional. Ello suponía un paso hacia un grado de descentralización más próxima al federalismo incompatible con la concepción monárquica del momento. Lo anterior no pasó desapercibido²². Sin embargo, gracias al empuje y a la defensa de varios constituyentes del otro lado del Atlántico se logró no solo el reconocimiento de las diputaciones provinciales para las colonias americanas, sino también aumentar su número. Se les concedieron distintas competencias, mismas que se fueron ampliando durante el desarrollo de las sesiones²³. En definitiva, la segunda interpretación historiográfica sobre el origen del federalismo en México encuentra en la siguiente afirmación del estudio de LEE BENSON una de sus fuentes más importantes:

Así pues, el origen del federalismo en México se puede remontar a la forma de gobierno establecida por la Constitución de 1812 para España y sus colonias. Proveyó de un gobierno representativo y de independencia política a cada provincia. Creó las diputaciones provinciales, de las que seis se adjudicaron a México. Y es muy posible que RAMOS ARIZPE, uno de los diputados liberales americanos más sagaces, que nunca perdía la oportunidad de sostener los derechos de las Américas –particularmente los de las Provincias Internas de Oriente– propusiera y abogara por estas

Commemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz. Las ideas constitucionales de América Latina. UNAM. D. BARCELÓ ROJAS y J. M. SERNA DE LA GARZA, coords. México D. F., 2012, pp. 65-106, esp. sobre RAMOS ARIZPE, pp. 75 y 76.

²² La propia LEE BENSON: ob. cit., p. 16, cita dos ejemplos. Por una parte, al Conde TORENO que dijo: «Lo dilatado de la nación la impele *baxo* de un sistema liberal al federalismo; y si no lo evitamos se vendría a formar, sobre todo con las provincias de ultramar, una federación como la de los Estados Unidos, que insensiblemente pasaría a imitar al más independiente de los antiguos cantones suizos, y acabaría por constituir estados separados». De la misma forma, el diputado Agustín DE ARGÜELLES, que se encontraba entre quienes se negaban a extender la figura en ultramar, afirmó: «las diputaciones provinciales indudablemente tenderían a usurpar más facultades de las que la ley les diera; que seguramente seguiría una mayor división de provincias, y que, multiplicándose la acción de estos pequeños gobiernos en razón de su número, no podrían menos que propender a la federación».

²³ Véase el artículo 335 de la Constitución de Cádiz que enumera hasta 10 competencias.

diputaciones provinciales como base del sistema que hubo de incorporarse en la Constitución mexicana de 1824. Considerado generalmente como el padre del federalismo en México, RAMOS ARIZPE bien puede reclamar también la paternidad de la diputación provincial²⁴.

En todo caso, debe tenerse presente que la lucha por la independencia de México comenzó en el mismo año que se había hecho la convocatoria a las Cortes Constituyentes de Cádiz. Es la etapa convulsa de la Monarquía española a la que nos referíamos. A los ojos de un español, «con los sucesos de 1808 se desencadenará toda una problemática de tal magnitud que en catorce años la monarquía española se convertirá en un Estado absoluto y una pluralidad de repúblicas americanas»²⁵. Hasta el año de 1821 México no era una nación, por lo que la suerte de sus anhelos de «patria y libertad» pasaron por distintos episodios que incidieron en la concepción propia del federalismo en la República Mexicana. No debe escapar de nuestra atención que el restablecimiento de la Constitución de Cádiz, tras el levantamiento en Sevilla de Rafael DE RIEGO en 1820, ofrecerá otra oportunidad para la independencia de la Nueva España, mermada como lo había estado hasta ese momento. Lo demás «es historia»: con el nombramiento de Agustín DE ITURBIDE por RUIZ DE APODACA para combatir a Vicente GUERRERO en el sur, con la astucia política de ambos y tras no pocas vicisitudes, la Independencia de México quedó finalmente establecida con la entrada del Ejército Trigarante en la Ciudad de México el 27 de septiembre de 1821. En mi opinión, es aquí donde la primera interpretación de la génesis del federalismo mexicano, que se basa en la influencia ilustrada y norteamericana, cobra más fuerza.

El surgimiento del federalismo en México no pudo darse sino hasta que este se consagró propiamente como una nación. Los años que van del periodo entre 1821 hasta la primera Constitución de 1824 son, en tal sentido, importantísimos. De hecho, todavía hubo propuestas que teniendo por «ilegales» y «absurdos» los documentos que consagraron la independencia mexicana —esto es, el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba— buscaron reconducir

²⁴ LEE BENSON: ob. cit., p. 21.

²⁵ Véase: CHUST CALERO: ob. cit. *passim*.

de alguna manera la situación con la metrópoli²⁶. Además, en esa época lo que después sería la nación mexicana no tenía bien delimitados sus confines, existiendo graves problemas territoriales derivados tanto del imperialismo norteamericano, basado en la doctrina Monroe, como de los deseos de independencia de Centroamérica, especialmente de Guatemala²⁷. Son los primeros años del México independiente, de sus primeros intentos y, sobre todo, fracasos de constituirse en una nación con cierta estabilidad y orden²⁸. Los saldos de la lucha habían dejado un país en bancarota, un Congreso Constituyente que no funcionaba y un Emperador. Efectivamente, es la época del Primer Constituyente que, como apunta HERRERA Y LASSO, tuvo entre el Libertador ITURBIDE y el Soberano Congreso Constituyente, reunido por primera vez en 1822, una serie de desencuentros e intrigas que llegaron, primero, al encarcelamiento de algunos diputados por conspiración, después, a la disolución del Congreso y, finalmente, a la abdicación de la corona por parte del primero. Ante tal desgobierno, «arreciaron los “gritos tumultuosos y anárquicos” de las Provincias que exigían un régimen federal y negaban facultades al Congreso para Constitución federal»²⁹. Este es el otro punto álgido de la lucha por el federalismo en la historia mexicana, primero bajo el signo del Plan de Veracruz y, sobre todo, con el posterior Plan de Casa Mata. Las fuentes doctrinarias de este último, sostiene el propio HERRERA Y LASSO,

²⁶ En este sentido, apunta GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel: *La intervención federal y la desaparición de poderes*. 2.^a, UNAM. México D. F., 1987, p. 20: «El diputado español GOLFÍN propuso el 27 de 1822, comprendiendo bien la situación, el establecimiento de una conferencia compuesta de los estados americanos y España, la cual se llamaría Confederación Hispano-Americana».

²⁷ *Ibid.*, p. 21.

²⁸ Se recordará, al respecto, las palabras que abren el libro de RABASA, Emilio: *La Constitución y la dictadura* [1912]. Comité de Asuntos Editoriales, Cámara de Diputados. México D. F., 1999, p. 3: «En los veinticinco años que corren de 1822 adelante, la nación mexicana tuvo siete Congresos Constituyentes que produjeron, como obra, una Acta Constitutiva, tres Constituciones y una Acta de Reformas, y como consecuencias, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas, e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y de cuanto ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover al desorden y encender los ánimos».

²⁹ *Cfr.* HERRERA Y LASSO, Manuel: *Estudios constitucionales* [1939]. Editorial Jus. México D. F., 1983, pp. 19-21.

fueron ROUSSEAU y MONTESQUIEU: «la influencia del primero es decisiva y penetra toda la obra», citándolo expresamente³⁰.

Tras la abdicación de ITURBIDE, las diputaciones provinciales y sus jefes políticos organizaron sus territorios frente al depuesto Supremo Poder Ejecutivo. Entre desconfianzas y codicias, pequeñas élites oligárquicas de los Estados, capacitadas para intervenir en los negocios públicos —escribe RABASA—, las provincias «unas tras otras comenzaron a declarar su independencia; otras amenazaban con proclamarla, la mayor parte exigían del mal sostenido poder del centro el establecimiento de una república federal»³¹. Así, el panorama en 1823 era el siguiente:

Guadalajara proclamó su independencia el 21 de junio, al acordar no reconocer sus decretos y órdenes del Congreso y del Ejecutivo para convertirse en la primera autoridad de la provincia. Además, envió este documento a las otras diputaciones para incitarlas a establecer una federación. Querétaro hizo lo mismo y con el mismo objetivo. Yucatán, por su parte, actuaba como Estado independiente y ofrecía confederarse con México en caso de adoptarse el sistema republicano federal. Guanajuato, Michoacán, San Luis Potosí, Zacatecas, Oaxaca se coaligaron contra el Congreso y exigieron una nueva convocatoria, además de enviar representantes a una junta en Celaya. San Luis Potosí proclamó un plan. Texas, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas celebraron una junta en Monterrey para separarse, se declararon luego independientes entre sí y acordaron unirse a México en la forma de federación. A ello se sumó que también Guatemala decidió separarse y logró su independencia absoluta, formándose las Provincias Unidas de Centroamérica³².

³⁰ *Ibíd.*, p. 24. Más adelante afirma: a las «sabias enseñanzas» de MONTESQUIEU sobre la división de poderes, había que sumarle «la influencia del modelo norteamericano» a quien la Nación mexicana, se decía en la exposición de motivos de dicho Plan, «admiraba en los Estados Unidos la rapidez de sus progresos y cree que la forma libre de su gobierno es la causa que los produce» (p. 26 y nota 7, ahí contenida).

³¹ RABASA: *ob. cit.*, p. 7.

³² GUEDA, Virginia: «La vida política». En: *México contemporáneo 1808-2014. La política*. T. II. FCE-Colmex-Fundación Mapfre. A. HERNÁNDEZ CHÁVEZ, coord. México D. F., 2014, p. 90.

El riesgo de una atomización derivada de las amenazas de los territorios era inminente. A fin de superar los peligros que lo anterior conllevaba, el Plan de Casa Mata permitió «abrir la puerta» al federalismo. Tras proclamarse, varias provincias comenzaron a adherirse al Plan en claro rechazo al imperio³³. Como desliza ARMIENTA, se trata de un «instrumento» político que utiliza expresiones asociadas al federalismo, tales como «representación» y «autonomía» pero no un texto jurídico-normativo. Sea como fuere, lo cierto es que la forma federal fue vista en ese momento como la vía alternativa para seguir manteniendo la unidad entre los diversos territorios. Ahora, tal consagración de la forma federal no fue un proceso lineal, ni histórica ni ideológicamente. Tan es así, que la cuestión no quedó resuelta o cerrada del todo. Quizá ello se debió a que en dicha etapa concurren corrientes heterogéneas: la unitaria, la federalista, la confederalista y la municipalista. Como ha sido señalado³⁴, la municipalista tuvo origen en el pactismo ibérico, que sostenía que en ausencia del monarca la soberanía tenía que regresar al pueblo y este, a su vez, se manifestaba o quedaba representado destacadamente en sus organizaciones tradicionales, así como en los municipios. Esta corriente defendía las libertades históricas de los municipios en tanto comunidades en las que se organizaban los pueblos; por tanto, aquí radicaban sus derechos más que en los individuos. En segundo lugar, las visiones federalista y confederalista tenían apenas una distinción de acento que encontraba su origen en la mayor o menor fuerza otorgada al gobierno central. Aquí, las instituciones más importantes eran los Estados en tanto que articulaban a los municipios en territorios más amplios. Esta visión tuvo su germen en la implantación de las diputaciones provinciales, así como en la creciente autonomía política que fueron adquiriendo desde su creación. Por último, la corriente unitaria correspondía a una reformulación de la idea de un gobierno central fuerte, heredada del pasado colonial³⁵.

³³ El artículo primero del Acta de Casamata no deja lugar a dudas con la restitución de la soberanía nacional en detrimento del emperador: «Artículo 1. Siendo inconcuso que la soberanía reside esencialmente en la Nación, se instalará el Congreso a la mayor posible brevedad».

³⁴ MEDINA, Luis: *Federalismo mexicano para principiantes*. CIDE-Documento de Trabajo N.º 58. México D. F., 2009, p. 10.

³⁵ Ídem.

Promulgada el 31 de enero de 1824, el Acta Constitutiva se atribuye al genio de Miguel RAMOS ARIZPE, para muchos, padre del federalismo mexicano tanto por su intervención en las Cortes de Cádiz como por presidir la comisión redactora de aquella. El Acta Constitutiva fungió como una suerte de directriz que habría de iluminar trabajos ulteriores. RAMOS ARIZPE señaló expresamente que su objetivo fue conjurar los peligros de secesión de las distintas regiones. «Fijando altamente su atención en el estado político de la Nación», los miembros de la Comisión estimaron necesario afrontar la fragmentación de los territorios; por ello, consideraron «su primer deber proponer al Congreso Constituyente la necesidad imperiosa y urgente de dar luego un punto cierto de unión a las provincias»³⁶. Su propósito era garantizar los «derechos naturales y civiles» de sus habitantes, pero, sobre todo, establecer una forma de gobierno adecuada para la naciente república mexicana. Sin esta, el goce de los derechos se tornaba imposible. Apelando tanto a la «la voluntad general» como a la situación política que atravesaban, que, a su juicio, exigía «pronto remedio», la comisión adoptó la forma de gobierno «republicana, representativa, popular federada»³⁷. Tal fue la urgencia, que los redactores no consideraron necesario emplear «más tiempo en exponer las razones que la han decidido a preferir»³⁸ una república federal. RAMOS ARIZPE fijó un «principio general» para determinar el número de Estados que habrían de componer la federación mexicana: que los Estados «ni fuesen tan pocos que por su extensión y riqueza pudiesen en breves años aspirar a constituirse en naciones independientes, rompiendo el lazo federal, ni tantos que por falta de hombres y recursos viniese a ser impracticable el sistema»³⁹.

Puede afirmarse, por tanto, que fue el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana donde se plasma por primera vez la forma de Estado federal en

³⁶ RAMOS ARIZPE, Miguel: «Acta Constitucional presentada al Soberano Congreso Constituyente por su Comisión el día 20 de noviembre de 1823». En: *Discursos, memorias e informes*. Nota bibliográfica y acotaciones de V. ALESSIO ROBLES. UNAM. México, D. F., 1994, p. 93 y ss.

³⁷ RAMOS ARIZPE: ob. cit., p. 94.

³⁸ *Ibíd.*, p. 95.

³⁹ *Ibíd.*, p. 97.

dicho país⁴⁰. En este texto quedó fuera de toda duda el carácter confesional de la nación, estableciéndose como religión oficial «perpetua» la católica, apostólica y romana, misma que debería protegerse a través de «leyes sabias y justas» o «prohibiendo el ejercicio de cualquier otra» (artículo 4). En los albores de la historia mexicana, el Acta Constitutiva estableció como principio fundamental de su forma de gobierno, en primer término, su «independencia de España y cualquier otra persona», así como la afirmación de que la nación «no puede ser patrimonio de familia o persona alguna» (artículo 2); que la soberanía radicaba esencialmente en la nación, y a esta le correspondía en exclusiva «el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno». A esa misma soberanía le competía adoptar o modificar las leyes fundamentales que «parezcan más convenientes a su conservación y mayor prosperidad» (artículo 3). Y lo que resulta más importante para nuestros efectos: ahí se determinó por vez primera que la forma de gobierno que adoptaba la antigua colonia española era la de «república representativa popular federal» (artículo 5), cuyas partes integrantes eran «estados independientes, libres, y soberanos, en lo que exclusivamente concierna a su administración y gobierno interior, de conformidad con lo que se detalla en la propia Acta Constitutiva y en la Constitución General» (artículo 6). Antes de la promulgación del Acta, tuvo lugar el punto álgido al que hacíamos referencia en la discusión sobre la forma de gobierno de la historia patria mexicana. Nos referimos al discurso pronunciado por fray Servando Teresa DE MIER en el Segundo Congreso Constituyente en diciembre de 1823⁴¹.

El «Discurso de la profecía sobre la federación mexicana» ha pasado a la historia para muchos como una pieza de oratoria en defensa del centralismo. Sin embargo, una lectura atenta nos revela que la cuestión es mucho más sutil: el objetivo de fray Servando no era defender el centralismo, sino indagar en si existen distintas formas de federarse. Advertía que adoptar de forma acrítica el modelo federalista norteamericano no era conveniente ni para la idiosin-

⁴⁰ Véase, por todos: TENA RAMÍREZ: ob. cit., p. 110.

⁴¹ Tomo el discurso de la siguiente fuente: DE MIER, fray Servando Teresa: «Profecía sobre la federación mexicana». En: *Fray Servando. Biografía, discursos, cartas*. Gobierno del Estado de Nuevo León, Dirección General de Investigaciones Humanísticas. Monterrey, 1977, pp. 272-308.

crasia ni para el desarrollo cultural y político del pueblo. DE MIER consideraba un desatino «querer desde el primer ensayo de la libertad remontar hasta la cima de la perfección social» que representaba la fórmula federal y asimiló esa pretensión «a la locura de un niño que intentase hacerse hombre perfecto en un día»⁴². Señalando diferencias de primer orden⁴³, para él no existían las condiciones requeridas para una descentralización como la propuesta, precisamente porque no había ciudadanos capacitados en las provincias para llevarla a cabo. Argumentó contra la base del proyecto al poner en duda que fuese realmente voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república federal. Para DE MIER, lo que se escondía tras ello no eran sino intereses espurios de ciertas élites locales, que preveían que mandos y empleos públicos requeridos por el pacto federal en las provincias recayeran en sus personas. Dichos intereses quisieron legitimarse en reiteradas apelaciones a una supuesta «voluntad general» en el proyecto⁴⁴. Por otra parte, estimaba que la representación de los diputados no era provincial sino nacional, al igual que la soberanía. Se aleja del jacobinismo, mostrando temor a la omnipotencia

⁴² DE MIER: ob. cit., p. 279.

⁴³ Es muy recurrente citar este pasaje, donde DE MIER: ob. cit., pp. 277 y 278, señala algunas diferencias entre México y los vecinos del norte: «Ellos eran ya Estados separados e independientes unos de otros, y se federaron para unirse contra la opresión de la Inglaterra; federarnos nosotros estando unidos, es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa federación. Ellos habían vivido bajo una Constitución que con solo suprimir el nombre de rey es la de una república: nosotros encorvados 300 años bajo el yugo de un monarca absoluto, apenas acertamos a dar un paso sin tropiezo en el estudio desconocido de la libertad somos como niños a quienes poco a poco se han quitado las fajas, o como esclavos que acabamos de largar cadenas inveteradas. Aquél era un pueblo nuevo, homogéneo, industrioso, laborioso, ilustrado y lleno de virtudes sociales, como educado por una nación libre; nosotros somos un pueblo viejo, heterogéneo, sin industria, enemigos del trabajo y queriendo vivir de empleos como los españoles, tan ignorante en la masa general como nuestros padres, y carcomido de los vicios anexos a la esclavitud de tres centurias. Aquél es un pueblo pesado, sesudo, tenaz; nosotros una nación de veletas, si se me permite esta expresión; tan vivos como el azogue y tan movibles como él».

⁴⁴ Dice DE MIER: ob. cit., p. 284, «Algunos señores diputados se han empeñado en probar que las provincias quieren república federada; pero ninguno ha probado, ni probará jamás, que quieran tal especie de federación angloamericana, y más que angloamericana. ¿Cómo han de querer los pueblos lo que no conocen?».

de las mayorías⁴⁵. Esto es relevante porque su alegato estaba dirigido precisamente a modificar el proyecto en la forma de gobierno y entendía que era obligación de ese Segundo Congreso Constituyente así hacerlo.

A juicio de fray Servando, el mayor problema lo constituía el artículo 5; pero, sobre todo, el artículo 6 del proyecto donde se señalaba que los Estados eran «independientes, libres, y soberanos». Aunque se tratase solo de una soberanía parcial o «ridícula», tal y como algunos sostenían, las Entidades Federativas –advertía DE MIER– la tomarían «muy de veras», pues «cogido el cetro en las manos, ellas sabrán de diestro a diestro burlarse de las trabas con que en otros artículos se pretende volvérsela ilusoria». Veía en el reconocimiento de las soberanías estatales una fuente de anarquía frente al gobierno central y de división⁴⁶. Este es el tema: los efectos negativos que sobre la unión del país acarrearán esas soberanías parciales en un momento tan delicado de la vida política de la nación, ya que «esa federación va a desunirnos y a abismarnos en un archipiélago de discordias». En sus palabras: «necesitamos unión, y la federación tiende a desunión; necesitamos fuerza, y toda federación es débil por su 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»⁴⁷. Por ello, para DE MIER sería un grave error adoptar una forma federal como la propuesta, casi confederada, podríamos decir. De ahí que concluyera su famoso discurso de la siguiente manera:

... si tales soberanías se adoptan, si se aprueba el proyecto del acta constitutiva en su totalidad, desde ahora lavo mis manos diciendo como el

⁴⁵ *Cfr.* *ibíd.*, pp. 285-290.

⁴⁶ En palabras DE MIER: *ob. cit.*, p. 292, «Sanciónese el principio que ellas sacarán las consecuencias y la primera que ya dedujo expresamente Querétaro, es no obedecer de V. Sob. y del gobierno sino lo que les tenga cuenta. Zacatecas instalando su congreso constituyente, ya prohibió se le llamase provincial. Jalisco publicó unas instrucciones para sus diputados que eluden la convocatoria, y contra lo que en ésta se mandó, tres provincias limitaron a los suyos los poderes, y estamos casi seguros de que la de Yucatán no será tan obediente. Son notorios los excesos a que se han propasado las provincias desde que se figuraron soberanas. ¿Qué será cuando las autorice el Congreso General? ¡Ah! ni en éste nos hallaríamos si no se les hubiera aparecido un ejército».

⁴⁷ *Cfr.* *ibíd.*, p. 307.

presidente de Judea, cuando un pueblo tumultuante le pidió la muerte de Nuestro Salvador, sin saber lo que se hacía: *Inocens ego sum a sanguine justis huius: Vos videritis*. Protestaré que no he tenido parte en los males que van a llover sobre los pueblos del Anáhuac. Los han seducido para que pidan lo que no saben ni entienden, y preveo la división, las emulaciones, el desorden, la ruina y el trastorno de nuestra tierra hasta sus cimientos. *Necierunt neque intellexerunt, in tenebris ambulans, movebuntur omnia fundamenta terrae*. ¡Dios mío, salva a mi patria! *Pater ignosce illis, quia nesciunt quid faciunt*⁴⁸.

Fray Servando apostaba por un «federalismo templado», un federalismo que entendía «conveniente a nuestra poca ilustración» y, mucho más importante, idóneo ante «las circunstancias de una guerra inminente, que debe hallarnos muy unidos»⁴⁹. Y esa alternativa se encontraba, a su juicio, en el proyecto derivado del Primer Congreso Constituyente, pues «allí también se establecen congresos provinciales, aunque no tan soberanos; pero con atribuciones suficientes para promover su prosperidad interior, evitar la arbitrariedad del gobierno en la provisión de empleos y contener los abusos de los empleados»⁵⁰. Por ello, puede afirmarse que, en gran medida, DE MIER deseaba que el «ascenso» a la forma federal se hiciera de forma paulatina, fruto de una socialización y educación del pueblo, que necesitaba una pedagogía y, sobre todo, necesitaba ensayar esta forma de gobierno. Esos congresos «no tan soberanos» permitirían que las provincias se fueran educando en tácticas y técnicas parlamentarias, lo que permitiría abrirse paso «en el camino de la libertad, hasta que, progresando en ella, cesando el peligro actual y reconocida nuestra independencia, la nación revisase su Constitución, y guiada por la experiencia fuese ampliando las facultades de los congresos provinciales, hasta llegar sin tropiezo al colmo de la perfección social»⁵¹. Sin ese tipo de preparación la propuesta del Acta Constitutiva le parecía temeraria⁵².

⁴⁸ Cfr. *ibid.*, p. 308.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 290.

⁵⁰ Cfr. *ibid.*, 295 y 296.

⁵¹ Cfr. *ibid.*, p. 296.

⁵² Dice DE MIER: *ob. cit.*, p. 296, «Pasar de repente de un extremo al otro, sin ensayar bien el medio, es un absurdo, un delirio; es determinar, en una palabra, que nos

DE MIER hizo un llamado a imitar a los Estados Unidos «en la cordura con que suprimieron el artículo de Estados soberanos en su segunda Constitución»⁵³. Su postura, en mi opinión, no deja lugar a dudas. No se trata de una defensa del centralismo, sino de otra forma de federarnos. «Yo siempre he estado por la federación, pero una federación razonable y moderada», escribió en su famoso discurso, que buscaba un punto medio «entre la federación laxa de los Estados Unidos y la concentración peligrosa de Colombia y del Perú»; un punto medio, en definitiva,

... que dejando a las provincias las facultades muy precisas para proveer a las necesidades de su interior, y promover su prosperidad, no se destruya a la unidad, ahora más que nunca indispensable, para hacernos respetables y temibles a la Santa Alianza, ni se enerve la acción del gobierno, que ahora más que nunca debe ser enérgica, para hacer obrar simultánea y prontamente todas las fuerzas y recursos de la nación. *Medio titissimus ibis*. Este es mi voto y mi testamento político⁵⁴.

La Constitución de 1824 –aprobada en octubre de ese mismo año– estableció una forma federal de gobierno muy fuerte, casi «confederada» y semiparlamentaria. Ello se debió a que las provincias del centro y del sur se aseguraron una importante representación. En efecto, «la fuerza de las provincias periféricas hizo que estas aseguraran un pacto casi confederal, con un gobierno nacional débil, dependiente fiscal y administrativamente de los estados. A diferencia del federalismo norteamericano, el mexicano era mucho más radical»⁵⁵. Tal dependencia financiera trastocaría definitivamente el diseño consagrado en la Constitución de 1824, siendo el germen de notables enfrentamientos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Las tensiones

rompamos las cabezas. Protesto ante los cielos y la tierra que nos perdemos si no se suprime el artículo de soberanías parciales. *Actum est de republica*».

⁵³ *Ibid.*, p. 296.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 291.

⁵⁵ ZOROIDA VÁZQUEZ, Josefina: «Liberales y conservadores en México: diferencias y similitudes». En: *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*. Vol. 8, N.º 1. Tel-Aviv University. Tel-Aviv, 1997, <http://eial.tau.ac.il/index.php/eial/article/view/1124/1154>.

«se multiplicaron por el incumplimiento del contingente en numerario y sangre que debían entregar los estados y por las transgresiones constitucionales ocasionadas por las facciones del Congreso Nacional»⁵⁶. Como se sostiene en otra parte:

La administración federal contó con una muy precaria hacienda pública que en lo fiscal dependía de las aportaciones de los estados, de acuerdo con su riqueza y población. Al definir la división de los impuestos entre el gobierno federal y los estados, el primero contó con los impuestos de las aduanas marítimas los del Distrito federal, donde se estableció la capital; en contraste, los estados controlaron directamente la mayor parte de los impuestos, la población y su territorio. De modo que en el periodo aquí estudiado las finanzas públicas de la federación estaban quebrantadas y en más de una ocasión estaban en bancarrota⁵⁷.

El desequilibrio en el diseño institucional federal fue notable también en otro aspecto. Alimentado por el miedo a una tentación y posterior deriva monárquica, los constituyentes engendraron un sistema en el que el Poder Ejecutivo quedaba prácticamente nulificado, dejando en el Legislativo las facultades y competencias más importantes. El temor por la tiranía del monarca había llevado a los constituyentes a crear un Poder Legislativo fuerte como el que temían, pero en manos de la asamblea⁵⁸. Apenas publicada, todas esas asimetrías generaron múltiples propuestas de enmienda que hicieran «posible» el gobierno nacional. Si a lo anterior se añade el conflicto derivado de las reformas liberales iniciadas por Valentín GÓMEZ FARIAS en 1833, durante uno de los periodos de ausencia de Antonio LÓPEZ DE SANTA ANNA, el declive de la Constitución de 1824 fue más que evidente. Como sostuvo RABASA, el desprestigio de la política privó de cualquier legitimación al gobierno. El clero aparecía con mayor autoridad que aquel al mantener «sus dogmas misteriosos y tradicionales», que le granjeaban «el respecto y la adhesión de los pueblos»⁵⁹.

⁵⁶ ZOROIDA VÁZQUEZ: ob. cit., *passim*.

⁵⁷ HERNÁNDEZ CHÁVEZ: ob. cit., pp. 106 y 107.

⁵⁸ Cfr. ZOROIDA VÁZQUEZ: ob. cit., *passim*.

⁵⁹ RABASA: ob. cit., p. 9.

En un contexto en el que existía un «afán creciente de libertades», la alta jerarquía eclesiástica se sintió amenazada y culpó a la Constitución de 1824 de todos los males que aquejaban a la nación. Ante este panorama, el programa de la Iglesia católica fue «el de todas las iglesias imperantes: combatir las libertades públicas; y como el principio federal no solo era libertad novísima en México (...) el clero tuvo que ser enemigo del sistema federal y enemigo de la Constitución»⁶⁰. Dos cuerpos estuvieron involucrados principalmente en esa lucha: el clero y el ejército. Así, tras la consigna de «Religión y Fueros», Antonio LÓPEZ DE SANTA ANNA reaccionó contra su propio gobierno, beneficiado en cierto punto por uno de los decretos de GÓMEZ FARÍAS que reducía la milicia de los Estados permitiéndole ejercer un poder desde el centro⁶¹.

La situación caótica que se vivía en el país abonó el terreno para una vuelta al centralismo durante los once años que van de 1835 a 1846. El sector conservador, tendencialmente monárquico, vio en el centralismo la solución para las disputas entre las oligarquías estatales, defensoras del sistema federal, y las oligarquías centrales, detractoras del mismo. Además de la celebración de un gran número de asambleas constituyentes, este nuevo periodo «se caracteriza por una enorme movilidad y reacomodo de las fuerzas políticas con predominio, desde luego, de los conservadores, por el proceso de anexión en el que los Estados Unidos se hicieron más de la mitad de nuestro territorio»⁶². En una argucia política de la mayoría conservadora que quería «desandar» las reformas emprendidas por GÓMEZ FARÍAS, de una parte, y el sistema federal, de otra, determinó que el congreso ordinario de 1835 se erigiera en constituyente, algo que RABASA no dudó en calificar como «golpe de Estado parlamentario»⁶³. La Constitución de 1836, las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, conocidas también como «Las Siete Leyes»,

⁶⁰ *Ibíd.*, pp. 9 y 10.

⁶¹ Lo que detonaría la rebelión de Zacatecas, misma que tuvo que ser combatida personalmente por SANTA ANNA.

⁶² Véase: BARRAGÁN BARRAGÁN, José: «Breve comentario sobre las leyes constitucionales de 1836». En: *México y sus Constituciones*. FCE. P. GALEANA, comp. México D. F., 2003, p. 119.

⁶³ RABASA: *ob. cit.*, *passim*.

decretó una vuelta al centralismo⁶⁴. La nueva división del territorio y forma interior de gobierno hizo que los Estados desaparecieran convirtiéndolos en departamentos. En la Ley Sexta, se estableció claramente que el gobierno interior de los departamentos estaría a cargo de un gobernador «con sujeción» y «nombrados a propuesta» del gobierno general. Con una declaración de derechos, esta Constitución ha pasado a la historia por instituir el «Supremo Poder Conservador» en la Ley Segunda, con facultades capaces de anular al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y responsable únicamente ante «Dios y la opinión pública».

El otro hito centralista fueron las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843. Tras un congreso constituyente de corte federalista reunido en 1842 y disuelto por orden del presidente sustituto, Nicolás BRAVO, una junta de notables entregó a Antonio LÓPEZ DE SANTA ANNA el proyecto de unas Bases Constitutivas. Sancionada en junio de 1843 con el nombre de Bases Orgánicas, en esa nueva Carta Magna se reafirmaba la independencia de México y se señalaba en su artículo 1 que la «Nación Mexicana, en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de República representativa popular». La división territorial de la Constitución de 1836 se mantiene en la nueva en su carácter centralista, al establecer en su artículo 4 que «el territorio de la República se

⁶⁴ Para BURGOA ORIHUELA: ob. cit., p. 436, sin embargo, el cambio solo fue de acento: «los Estados cambiaron su denominación y su autonomía interna se restringió, pero estos fenómenos no autorizan a suponer una variación radical en la forma estatal de nuestro país. México, dentro de las constituciones federales o centrales que ha tenido y en un terreno puramente jurídico, jamás estuvo organizado dentro de un sistema de gobierno absolutamente centralizado. Con el nombre de Estados o “Departamentos”, las provincias integrantes de su territorio siempre gozaron de una especie de autonomía y participaron en la función gubernativa nacional. De esta guisa, el centralismo y el federalismo solo eran, fuera del Derecho Constitucional, banderas políticas de los grupos antagónicos que se disputaban el poder, pues el análisis comparativo de las constituciones que unos y otros auspiciaron en el curso de nuestra historia, hecho con serenidad y sin prejuicios, nos proporciona un dato tan interesante cuanto inobjetable: en ambos sistemas alentaba el propósito o la tendencia de respetar la personalidad de las partes en la organización del Estado o en el funcionamiento del todo estatal».

dividirá en Departamentos, y estos en distritos, partidos y municipalidades. Los puntos cuyo gobierno se arregle conforme a la segunda parte del artículo anterior, se denominarán territorios». Esta Constitución es a menudo recordada por instituir la pena de muerte en su artículo 181. Sin embargo, a los efectos que aquí interesan, más relevante fue la eliminación del «Supremo Poder Conservador» para dejar en la autoridad de la rama ejecutiva el mayor peso del entramado político e institucional. Por lo demás, no debe olvidarse que durante dicho periodo el país tuvo que hacer frente a la independencia de Texas, a dos intervenciones extranjeras, y a la pérdida de la mitad de su territorio con el Tratado de Guadalupe Hidalgo en 1846. Las Bases Orgánicas rigieron los destinos de México durante poco más de tres años, tiempo en el que la inestabilidad política, económica y social fue evidente.

Los acontecimientos traumáticos de la pérdida del territorio nacional, la guerra contra los Estados Unidos, la actitud dictatorial y oportunista DE SANTA ANNA trajeron consigo nuevamente la exigencia de adoptar el federalismo. En este tenor, el general José Mariano SALAS formuló *El Plan de la Ciudadela*, convocando a un nuevo Congreso el 22 de agosto de 1846 también con facultades constituyentes⁶⁵. De tal forma que con el Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847 se decreta nuevamente una vuelta al sistema federal⁶⁶. Restituyendo la vigencia de la Constitución Federal y del Acta

⁶⁵ Véase: RABASA, Emilio O.: *Historia de las constituciones mexicanas*. 3.^a reimp., de la 3.^a ed., UNAM. México D. F., 2017, pp. 51 y ss.

⁶⁶ El preámbulo no deja lugar a dudas: «En nombre de Dios, Creador y Conservador de las sociedades, el Congreso extraordinario constituyente, 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 y única fuente legítima del poder supremo de la República, subsiste en su primitivo vigor, y es y ha debido ser el principio de toda institución fundamental; Que ese mismo principio constitutivo de la unión federal, ni ha podido ser contrariado por una fuerza superior, ni ha podido ni puede ser alterado por una nueva Constitución; y que para más consolidarle y hacerle efectivo, son urgentes las reformas que la experiencia ha demostrado ser necesarias en la Constitución de 1824».

Constitutiva de 1824, a las que se tiene como «única Constitución Política de la República», se reestableció «la soberanía e independencia de los Estados» a la vez que se sostiene que «continúan asociados conforme el pacto que constituyó una vez el modo de ser político del pueblo de los Estados Unidos Mexicanos». A la vigencia de aquellos códigos fundamentales debe añadirse los treinta artículos de las Reformas, atribuidos al genio de Mariano OTERO. Sin embargo, el establecimiento definitivo de la forma federal en la historia constitucional mexicana debe ubicarse en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, de corte eminentemente liberal. Así, en su artículo 40 se decretaba que era «voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental». Con lo anterior, en palabras de BURGOA, se sellaron «para siempre las viejas luchas, más de partido que ideológicas, entre sus propugnadores y los grupos adictos al llamado centralismo, liquidando así una de las etapas efervescentes de la vida pública mexicana»⁶⁷. Pero esto fue —como enfatiza el mismo constitucionalista— en el plano estrictamente jurídico no así en la realidad donde la independencia y soberanía de los Estados fue negada en los hechos durante la dictadura de Porfirio DÍAZ.

2. Polémicas sobre la forma federal en el constituyente de 1917

La Constitución liberal de 1857, vigente hasta la promulgación de la Constitución de 1917, estuvo, al igual que sus antecesoras, condicionada por un gran número de eventos históricos que determinaron una existencia turbulenta y contradictoria. Con todo, dos hechos son centrales en la detonación de otro periodo fundacional de las instituciones políticas y jurídicas en México: el ya anotado porfiriano y la posterior Revolución mexicana. Se ha dicho a menudo que la Constitución de 1917 y el proyecto constitucionalista de Venustiano CARRANZA pretendían únicamente reformar a su predecesora. Sin embargo, en el propio transcurso de las discusiones, se hizo notar que no se trataba de una simple reforma, sino de un nuevo entramado constitucional, tal y como

⁶⁷ BURGOA ORIHUELA: ob. cit., p. 442.

defendiera, por ejemplo, el constituyente guanajuatense Hilario MEDINA. Son muchos los grandes debates que se dieron en el seno del constituyente de 1917: el carácter laico de la educación; la libertad de trabajo y los derechos de la clase trabajadora; los derechos de contenido social; la propiedad privada y la propiedad originaria de la nación, el carácter del municipio libre, etc. Entre ellos, también destacan las polémicas que se suscitaron respecto a la distribución de competencias y, fundamentalmente, a los elementos del diseño federal⁶⁸. ¿Cuáles fueron, pues, las discusiones sobre la forma federal en el constituyente? A mi juicio, pueden rescatarse, al menos, las siguientes.

La primera discusión –una de las más prolifas– se desató con motivo de la propuesta de Francisco J. MÚGICA, Alberto ROMÁN, Luis G. MONZÓN, Enrique RECIO y Enrique COLUNGA de cambiar en el nuevo texto el nombre de «Estados Unidos Mexicanos» por el de «República Mexicana». A decir de la comisión redactora, el cambio se justificaba por un argumento de tipo histórico, así como por otro tipo lingüístico subsidiario del anterior. Para ellos, nuestro pasado no avalaba tal denominación a diferencia de nuestros vecinos del norte. Esto es, la denominación Estados Unidos Mexicanos «no se corresponde con la verdad histórica»⁶⁹, tal y como se dice en la exposición de motivos. En efecto, se afirmaba que allí sí existieron auténticos Estados soberanos con posterioridad a su independencia de la metrópoli que, congregados en un primer momento en una confederación, decidieron unirse posteriormente en una República adoptando «naturalmente» el nombre de «Estados Unidos de América». México, por el contrario, «era una sola colonia regida por la misma ley, la cual imperaba aun en las regiones que entonces no dependían del virreinato de Nueva España y ahora forman parte integrante de la nación, como Yucatán y Chiapas»⁷⁰. No existían «Estados» por lo que su denominación resultó, al menos, impropia. De la misma manera, los miembros de la comisión sostuvieron que, aunque conservándose en documentos oficiales desde 1857 «por respeto a la tradición liberal», tal nombre no penetró

⁶⁸ En lo que sigue, todas las referencias serán tomadas de los *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*. 3 vols. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. México D. F., 2016.

⁶⁹ Ob. cit. (*Diario de los Debates...*), vol. 1, p. 593.

⁷⁰ Ídem.

en la masa popular, pues el pueblo llama y sigue llamando a nuestra patria «México» o «República Mexicana», y ello es así, inclusive, en el extranjero. De tal forma que: «cuando nadie, ni nosotros mismos usamos el nombre de Estados Unidos Mexicanos, conservarlo oficialmente parece que no es sino empeño de imitar al país vecino»⁷¹.

Las reacciones ante tal propuesta no se hicieron esperar. Si bien no era del todo clara en sus intenciones, algunos advertían que podría reavivarse la polémica entre centralistas y federalistas librada durante gran parte del siglo XIX. Era una suspicacia que dejó anotada, para su asombro, Luis Manuel ROJAS, constituyente por Jalisco, quien recordaba, además, que todavía no hacía mucho tiempo los huertistas abrieron la discusión sobre la conveniencia de volver al centralismo tildando de «exótica» y ajena completamente a nosotros la tradición federalista⁷². Pues bien, el argumento central de ROJAS es que la denominación «Estados Unidos» tiene un componente «político» básico, que dicho componente no quedaba incluido por la expresión «república» y que, por lo demás, era inexacto que no hubiesen existido soberanías o Estados independientes en su devenir histórico⁷³. No se trataba, por

⁷¹ «En consecuencia, como preliminar del desempeño de nuestra comisión sometemos a la aprobación de la asamblea el siguiente preámbulo: “El Congreso Constituyente, instalado en la ciudad de Querétaro el primero de diciembre de mil novecientos dieciséis en virtud de la convocatoria expedida por el C. Primero Jefe del Ejército Constitucionalista. Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, el diecinueve de septiembre del mismo año, en cumplimiento del Plan de Guadalupe de veintiséis de marzo de mil novecientos trece, reformado en Veracruz el doce de diciembre de mil novecientos catorce, cumple hoy su encargo, decretando, como decreta, la presente Constitución Política de la República Federal Mexicana”», ob. cit. (*Diario de los Debates...*), vol. I, p. 594.

⁷² Ídem.

⁷³ Señalaba ROJAS: «El 15 de septiembre de 1821, la península de Yucatán, que formaba una capitania enteramente separada de la Nueva España, proclamó su independencia y voluntariamente envió una comisión de su seno para que viniera a la capital de México, que acababa de consumir su independencia, a ver si le convenía formar un solo país con el nuestro; pero sucedió que cuando venía en camino la comisión se levantó la Revolución en Campeche, proclamando, espontáneamente su anexión a México. De manera que ya ve la comisión como haría, en un principio cuando menos, dos entidades antes de que se formara nuestra nación; la Nueva España y la Península de Yucatán», ob. cit. (*Diario de los Debates...*), vol. I, p. 597.

tanto, de una copia «servil» de los vecinos del norte, sino que al otorgarle esa denominación por parte de los constituyentes de 1857 habían dado con una «exacta dicción»⁷⁴. El meollo político radicaba en que la idea de república estaba muy asociada a la tradición centralista, mientras que la que se pretendía sustituir, la de «Estados Unidos Mexicanos», para ROJAS «connota la idea de estados autónomos e independientes en su régimen interior, que solo celebran un pacto para su representación exterior y para el ejercicio de su soberanía; de manera que no hay absolutamente otra forma mejor [de denominarle]»⁷⁵. En definitiva, el diputado entiende que en la denominación de «Estados Unidos», claramente asociada a la idea de federalismo, van implícitos «ideales de libertad que tanto ama el pueblo mexicano»⁷⁶.

En apoyo a la postura de ROJAS, el diputado por Durango, Fernando CASTAÑOS, insistía que con tal denominación se enfatizaba la idea de estar «reunidos en una federación, que nuestra propia república está compuesta de estados libres y soberanos; pero unidos todos por un pacto federal»⁷⁷. Alegaba, asimismo, que, desde el punto de vista estrictamente jurídico, era lo que procedía por congruencia con las modificaciones aprobadas por ellos mismos al Reglamento Interior del Congreso, al determinar que todas las reformas deberían expedirse bajo la siguiente fórmula: «El Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:...»⁷⁸. La denominación, a su juicio, no solo era la correcta sino la debida legalmente. Por último, no existía para este congresista ningún desdoro en imitar a los Estados Unidos, si fuera el caso, pues tal y como afirmase: «no imitamos algo malo; santo y muy bueno que imitemos todas las cosas buenas de los demás»⁷⁹. Este alegato final iba dirigido contra el diputado LIZARDI, quien había acusado a sus predecesores constituyentes, en la intervención inmediata anterior, de «torpes imitadores»⁸⁰. Para él, la expresión «Estados Unidos Mexicanos» resultaba

⁷⁴ *Ibid.*, p. 595.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 596.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 599.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 601.

⁷⁸ *Ídem.*

⁷⁹ *Ídem.*

⁸⁰ *Cfr. ibid.*, p. 600.

a todas luces un sinsentido, carente de fundamento histórico y de «fuerza pragmática», por así decir, al no corresponderse con el uso de los hablantes. LIZARDI llegó al punto de conminarlos a que «si queremos imitar, señores, ruego encarecidamente a los representantes de todos los pueblos que constituyen la República Mexicana, que se sirvan pelarse de castaña, quitarse el bigote y decir: Estamos imitando a los Estados Unidos del Norte antes de que ellos nos invadan»⁸¹.

De alguna manera, la locución de LIZARDI se mueve todavía en el rango discursivo refutado por ROJAS. En realidad, lo que necesitaba sobre este punto particular era atacar la idea de este último sobre la carga política del término y contraargumentar en consecuencia. Eso precisamente fue lo que hizo Luis G. MONZÓN, uno de los redactores de la propuesta de modificación. Para el diputado por Sinaloa, en efecto, existía una confusión, puesto que la expresión «Estados Unidos no es una denominación política» sino «una denominación geográfica», afirmaba, «por más que envuelva algún sentido político»⁸². Insiste en que la denominación no es sino una mera imitación del vecino del norte, por lo que los argumentos que se esgrimieron hasta el momento no cuestionan dicho fondo, debiendo su propuesta subsistir. En la siguiente intervención, el diputado HERRERA rescata otro motivo para no utilizar la expresión «Estados Unidos» si la idea de República «no estuviera unida al nombre terrible del centralismo, que ha hecho derramar tanta sangre a nuestra patria y que todavía no sabemos a dónde nos conduce»⁸³. Por tal razón, «por el

⁸¹ *Ibid.*, p. 601.

⁸² Las dos pruebas aducidas por el constituyente son las siguientes: «las dos expresiones, república y estados unidos no pueden ir juntas sino cuando nos referimos a una nación que no debería tener nombre; pero cuyo nombre geográfico es Estados Unidos, por eso se dice República de Estados Unidos, pero tratándose de México, por ejemplo, no se oye bien, yo no oigo bien de esta manera: República de los Estados Unidos Mexicanos. No pueden hermanarse ambos vocablos por la diferencia denominación; no se puede decir República de Estados Unidos Mexicanos. La otra prueba falta: “Es la de Suiza (...) en pro” de nuestro dictamen, es la siguiente: ¿Cuándo se votó esa ley o ese decreto que diga que la república federal forzosamente ha de tener la denominación de estados unidos? Que se exhiba esa ley o ese decreto», *ídem.*

⁸³ *Ídem.*

sacrificio de los liberales que han defendido estas santas ideas» se dirigió a los diputados pidiendo respetuosamente «que conservéis el nombre de Estados Unidos Mexicanos, que está más en el alma y en la conciencia del pueblo»⁸⁴.

HERRERA introduce, de esta forma, otro elemento que desató nuevos encontronazos dialécticos: la vinculación república-centralismo en el desarrollo político-constitucional del México independiente. La perorata más elaborada para refutar este punto fue la del diputado MARTÍNEZ ESCOBAR, quien intentó deslindar la noción de República del centralismo, y trajo a la discusión un argumento «antropológico» contra la adopción del sistema federal, que recuerda en cierta medida a la postura de fray Servando. Después de una larga disquisición histórica donde reconoce, además del liberalismo español de Cádiz, la influencia de la Revolución norteamericana, la francesa y hasta la inglesa, en el desarrollo del constitucionalismo mexicano, MARTÍNEZ ESCOBAR afirmó que el modelo adoptado fue un calco del norteamericano y que en ello radicaba su fracaso. En sus palabras: «Se nos dio el sistema más complejo, el más evolucionado, más perfecto; el sistema más integrado y más complejo: se nos dio el sistema federal, la república federal, una república federal que indudablemente si fue copiada de la de Norteamérica»⁸⁵. Y más adelante, sostiene que, si el sistema no había arraigado, había sido precisamente porque era muy avanzado, porque no se correspondía con la idiosincrasia del pueblo mexicano (del momento), quedando sus preceptos, por tanto, en letra muerta. «Demasiado se adelantó en México en la Constitución de 1824»⁸⁶, puede leerse en el *Diario de los Debates*. Y continúa MARTÍNEZ ESCOBAR: «¿Cómo es posible que aquella Constitución fuera vivida? Socialmente, políticamente, se puede decir que fue una ley, fue una ley escrita, nada más escrita, que fue el texto rígido, que fue el precepto; pero que no fue una Constitución vivida, y no lo fue, ¿por qué? Porque en esa época indudablemente la evolución del pueblo no respondía a esa Constitución política tan elevada»⁸⁷.

⁸⁴ Ídem.

⁸⁵ *Ibíd.*, p. 607.

⁸⁶ Ídem.

⁸⁷ *Ibíd.*, p. 608.

Para MARTÍNEZ ESCOBAR, era erróneo asociar la idea de república a la de centralismo. «Ni históricamente, ni filosóficamente, ni políticamente, ni jurídicamente, ni de ningún modo entiendo yo que el centralismo esté unido, señores diputados, a la república; pero ¿de dónde? Estos señores son profundos en historia de México». Desde su punto de vista, lo que va unido al centralismo es la idea de «conservadurismo», esto es, «va unido a la idea de absorción del poder, a la monarquía, y el federalismo indudablemente que va unido siempre entre nosotros, a pesar de esa Constitución de 1836, a pesar de esa Constitución de 1846, que realmente fueron proyectos y tanteos de tiranos como SANTA ANNA». La diferencia se traba en que, desde su perspectiva, la idea de federalismo está asociada a la idea de República mientras que la de centralismo a la de monarquía. Por tanto, la propuesta de suprimir «Estados Unidos» sería apropiada toda vez que el sentido del «federalismo» mexicano quedaría contenido en la expresión «república». Y cerró su intervención pidiendo adoptar la denominación: «República Federal Mexicana, que es una apreciación más mexicana, para no poner Estados Unidos Mexicanos; de manera que es una verdad; la idea de centralismo no va unida absolutamente con la idea de república, con la idea de federalismo entre nosotros»⁸⁸.

Las anteriores afirmaciones fueron calificadas de «ingenuas». PALAVACINI sostuvo que la vinculación era innegable, pues México «se llamó Estados Unidos Mexicanos en todas las constituciones federales y se llamó República Mexicana en todas las constituciones centralistas» y que ello «bastaría para convencer a la asamblea de que ha quedado en el alma popular esa distinción»⁸⁹. Pero Emiliano NAFARRATE fue más vehemente aún. Afirmó que si alguien cuestionase el título legítimo para llamar Estados Unidos Mexicanos a dicho país, este se encuentra simple y sencillamente en el triunfo de las armas revolucionarias representadas por Venustiano CARRANZA, «Primer Jefe del Ejército», así como de la vocación «unionista» del movimiento⁹⁰. Por su parte, el diputado ESPINOSA planteó el punto desde una perspectiva que nos resulta más próxima. Para él, la república es una forma de gobierno: «en mi

⁸⁸ Ídem.

⁸⁹ *Ibíd.*, p. 609.

⁹⁰ *Ibíd.*, p. 610.

humildísima opinión, es únicamente una forma, una forma de gobierno que muy bien puede aceptarse sin que se llegue a una inconsecuencia, a la nación, dándole la denominación de estados unidos, supuesto que no es más que una forma de gobierno. Puede ser una república central, puede ser una república federal; como ya dije, no es más que una forma de gobierno que es contraria a la monárquica»⁹¹. En definitiva, la denominación «Estados Unidos» posee un valor simbólico de unión entre el gobierno del centro y el de los Estados, siendo, a su juicio, un deber de los revolucionarios «hacer que se respete, puesto que es una de las aspiraciones populares»⁹².

Otro capítulo en el que salió a relucir el problema del federalismo en relación con la lucha por la autonomía política de las entidades federativas se dio a propósito de la propuesta de fracción III del artículo 55 para la integración del Congreso Federal. El proyecto contemplaba que bastaba la vecindad por seis meses para que sin ser nativo cualquier persona pudiera ser postulado como representante de alguna entidad federativa en la Cámara de Diputados. La polémica se trabó porque varios constituyentes pensaban que ese término era insuficiente para representar las necesidades o problemáticas de los Estados en cuestión, pero, sobre todo, porque fue un vicio recurrente imponer candidatos desde el centro. Así, el diputado ANDRADE apoyó que dicho requisito fuese ampliado a dos años de residencia, pues con ello «se favorecía en gran parte al federalismo» y acababa con las llamadas «élites intelectuales» de la capital⁹³. Recordó la práctica vergonzosa de imponer funcionarios a los Estados durante el porfiriato: «Ninguno de ustedes duda de que fue costumbre en aquella época dictatorial imponer los gobernadores y los diputados

⁹¹ Ob. cit. (*Diario de los Debates...*), vol. I, p. 614.

⁹² *Ibid.*, p. 615.

⁹³ «Nosotros lo que queremos, es que de una vez se cristalicen los anhelos del pueblo y por esta lucha se vea coronada por el éxito más completo, que reine la democracia y, por lo mismo, yo quiero que reine la política, la verdadera, que es la ciencia del Gobierno, para hacer bien al pueblo y no como la definían los científicos, el arte de engañar a los demás para provecho individual propio; quiero que esta política no sea privilegio de unos cuantos, sino que sea el privilegio de todos los que tengan capacidad, para que los futuros Congresos sean, como el presente, un reflejo exacto de la República, en el cual estemos los ciudadanos de todos los Estados, en una armonía perfecta», ob. cit. (*Diario de los Debates...*), vol. II, p. 551.

de la República, vicio que ha venido a costar muy caro a los Estados que han tenido la desgracia de soportar esas basuras sociales, porque los hombres que han ido allí es mentira que hayan sido lumbreras, es mentira que sean hombres sabios»⁹⁴. La defensa del *Self-Government* de las unidades constituyentes, fue el argumento fundamental: «si los Estados son soberanos, deben ser los hijos del Estado los que representan y no los que vayan allí para representar una farsa, para resultar impuestos por el Centro». A juicio de ANDRADE, aquí hay «una verdadera violación a la soberanía del Estado», pues «no es soberano un Estado a quien le imponen las autoridades»⁹⁵. Sin embargo, la propuesta no prosperó y el dictamen se aprobó en los términos alegándose que, en realidad, la representación de los diputados no es territorial sino nacional y que, por tanto, debe facilitarse que «liberales eminentes» puedan servir a otros Estados en la Cámara de Diputados federal⁹⁶.

Asimismo, conviene referir las discusiones sobre el municipio libre como base de la administración política de los Estados. El artículo 115 fue otra de las grandes novedades introducidas por la Constitución de 1917 respecto a su antecesora de 1857 que fue omisa a este respecto. El pasado reciente, se dijo, «no conocía siquiera el nombre de libertad municipal». En efecto, el fortalecimiento del municipio frente a la tutela y anulación que ejercían durante el porfiriato los jefes políticos fue otro reclamo social, destacado ya por

⁹⁴ *Ibíd.*, pp. 552 y 553.

⁹⁵ *Ibíd.*, p. 553.

⁹⁶ En este sentido se pronunció el diputado CALDERÓN: «No debemos considerar nosotros el caso de que ya esté el Gobierno federal convertido en una dictadura militar; nosotros debemos considerarnos dentro del terreno de la verdad, que estamos dentro de la revolución, que este Gobierno es eminentemente liberal y que todos los liberales estamos dispuestos a impedir por todos los medios que estén a nuestro alcance que vuelva a entronizarse la reacción. ¡Imagínense ustedes si no sentiría triste que un Estado dejara de aprovechar los servicios o las aptitudes de algún liberal eminente que haya sido perseguido en otro Estado! Considero yo justo el deseo de aquellos señores diputados que piden que el diputado nazca en su Estado, y algunos, aunque no se hayan atrevido a decirlo, quisieran que naciera en el mismo distrito electoral», *cf. ibid.*, p. 555. Con todo, debe decirse que la fracción III del artículo 55 fue aprobada en sus términos por 110 votos a favor frente a 61 votos en contra.

varios movimientos previos a los debates del constituyente⁹⁷. Así, los miembros de la comisión redactora apuntaron «tres reglas específicas» con la finalidad de fortalecerles: la primera fue la «independencia [política] de los ayuntamientos», la segunda la «formación independiente de su hacienda» y la tercera el «otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc.»⁹⁸. A diferencia de la propuesta de CARRANZA, la comisión redactora constituyente añadió la segunda regla —la libertad hacendaria—, concediéndose a los municipios recaudar «todos» los impuestos, pues estimó «que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición *sine qua non* de vida y su independencia, condición de su eficacia»⁹⁹. Se adicionó también la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los conflictos que, con tal motivo, se suscitaban entre aquellos y los poderes de los Estados, y la posibilidad, finalmente, de que los Estados pudieran nombrar interventores a fin de asegurar sus ingresos o evitar fraudes contables de los municipios¹⁰⁰. Los constituyentes entendían que una parte importante del futuro del proyecto revolucionario dependía de esta cuestión, por lo que este artículo fue objeto de apasionados debates.

Efectivamente, la configuración del municipio proporcionaba frentes sumamente relevantes para la nueva organización federal. Pero ninguno generó tanto desacuerdo como el tema de la autonomía hacendaria en las relaciones entre los municipios y los Estados. Aquí los constituyentes advirtieron dos posturas indeseables: la primera era que la autonomía hacendaria de los municipios fuera tal que debilitara por completo a los Estados, al no poder recibir

⁹⁷ Como, por ejemplo, sucedió en el Plan de Ayala y, sobre todo, en el Plan de Guadalupe.

⁹⁸ *Cfr.* ob. cit. (*Diario de los Debates...*), vol. III, p. 184.

⁹⁹ Ídem.

¹⁰⁰ La comisión «igualmente ha creído bueno dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones hacendarias que surjan entre el municipio y los poderes del Estado, estimando que los demás conflictos pueden ser resueltos por los tribunales locales, según lo disponga cada Constitución, sin perjuicio del amparo de garantías, que será siempre la mejor defensa de esta institución. Para evitar fraudes en la contabilidad municipal, así como para asegurar al Estado la parte de los impuestos que le corresponda, se autoriza la vigilancia de interventores, que nombrará el Ejecutivo local», (*ibid.*, pp. 184 y 185).

éstos financiamiento adecuado para el sostenimiento de sus instituciones y funciones. La segunda temía que el anhelado fortalecimiento municipal quedase en letra muerta si se dejaba la competencia a los Estados de recaudar y determinar las contribuciones de los municipios. En este último sentido se pronunciaba el constituyente JARA. Si bien reconocía ciertos obstáculos, entendía que la autonomía política se vaciaba de contenido si no iba acompañada de autonomía financiera: «no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica –sostuvo–, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna con un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado»¹⁰¹. Hilario MEDINA también se mostraba partidario de dotar de libertad económica a los municipios permitiéndoles recaudar todos los impuestos: «esto, señores diputados, ha tenido adversarios y ha tenido amigos, pero si analizamos atentamente la cuestión, nos encontramos con que la administración libre del municipio, como han dicho los defensores de esta idea, es la única base sólida de su libertad económica»¹⁰².

Contra la anterior postura se alzaron varias voces. Entre ellas destacaba la del constituyente por Michoacán José ÁLVAREZ. Para él, los municipios deben sujetarse a las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados y estas deben determinar su hacienda municipal. Si es así, lo es fundamentalmente porque «los municipios no son repúblicas» sino que, por el contrario, «están organizados por la ley fundamental municipal de cada Estado que dicten las legislaturas»¹⁰³. El diputado REYNOSO, por su parte, advertía que con la competencia de los municipios para cobrar todas las contribuciones se estaría generando un incentivo perverso; algo que los propios constituyentes ya quisieron evitar en relación con los Estados y el gobierno Federal. En efecto,

... si los municipios cobraran todas las contribuciones, estas contribuciones, una vez separada una participación que se guarda y el resto que se

¹⁰¹ *Ibíd.*, p. 367.

¹⁰² *Ibíd.*, p. 378.

¹⁰³ *Ibíd.*, p. 371.

le da al Estado, puede suceder una de estas dos cosas: o el Estado interviene de un modo directo, por medio de sus inspectores, obstruccionando constantemente la manera de ser de los municipios, o bien los municipios, encariñados con la libertad municipal que hasta ahora van a empezar a tener, obstruccionarán al Gobierno del Estado, y será una dificultad muy grande para el funcionamiento del Estado y para la autonomía propia del Estado.

Esa dificultad fue llevada al extremo por el diputado CEPEDA MEDRANO, quien afirmó: «si nosotros llegamos a aprobar el dictamen de la 2.^a Comisión, sencillamente habremos firmado la sentencia de muerte de la mayor parte de los Estados de la República Mexicana»¹⁰⁴. Los constituyentes tuvieron que buscar una vía conciliadora entre la propuesta de CARRANZA, el de la Comisión Redactora y otro voto particular propuesto, e intentar «una armonía de ponderación que debe seguir existiendo entre el Municipio y los poderes del Estado» tal y como señalara el diputado UGARTE. Dicha armonía, finalmente, fue alcanzada en la siguiente fórmula propuesta: «los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades»¹⁰⁵, que fue la que se aprobó con el texto constitucional.

La conceptualización de la rama judicial como última garantía de los derechos y libertades fundamentales, por una parte, y su función de árbitro que dirima los conflictos de competencias entre los distintos poderes con carácter vinculante y definitivo, por la otra, fue también objeto de preocupación durante los debates del Congreso Constituyente. Al discutir el capítulo relativo al Poder Judicial, su integración, sistema de elección, la conveniencia de su inamovilidad, etc., en varias partes se hizo referencia la altísima encomienda para el sistema federal recaída en la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un esquema de división de poderes eficaz. Por ejemplo, en la discusión sobre la conveniencia de someter a elección popular la conformación de la Suprema Corte, el diputado GONZÁLEZ ALBERTO hizo una síntesis de cuál ha de ser su labor en el sistema federal. Sostuvo que, al conocer alguna violación,

¹⁰⁴ *Ibíd.*, p. 380.

¹⁰⁵ *Ibíd.*, p. 622.

digamos, del Poder Ejecutivo, a través de sus resoluciones la Suprema Corte ha de decirle «Hasta aquí llegan tus facultades y limita aquellas», devolviéndole al quejoso su garantía violada¹⁰⁶. Esto es, se le concibe como el poder que define «cuál es el alcance del Derecho, cuál es el alcance de una ley». Asimismo, su tarea consistiría en «definir hasta dónde llega la libertad individual y la libertad social; cuándo hay una invasión de la libertad social a la individual y recíprocamente»¹⁰⁷. Aquí podemos advertir que dicha labor es manifiestamente la de garantía de los derechos y libertades individuales. Más adelante se señala que otra función central es la de «fijar la extensión de las soberanías que coexisten en una federación»¹⁰⁸. Y aquí hay que detenerse en la concepción que tiene dicha función.

Como sabemos, «definir hasta donde llega la libertad» y restituir a los gobernados de sus derechos y libertades es una de las tareas más importantes del Poder Judicial en el constitucionalismo contemporáneo y que podríamos denominar función «técnico-jurídica de garantía» en la limitación del poder. Pero algo distinto sucede con la otra competencia, esto es, con la competencia de fijar la extensión de las soberanías en el diseño federal. Para el mismo GONZÁLEZ ALBERTO, además de aquella función la Suprema Corte tiene otra encomienda «esencialmente política», y que ello es así independientemente de que los elementos que la integran –desde su punto de vista– no deben tener su origen por elección popular¹⁰⁹. En efecto, sin ser electos sus

¹⁰⁶ *Ibíd.*, p. 207.

¹⁰⁷ *Ídem.*

¹⁰⁸ *Ídem.*

¹⁰⁹ En su perorata en contra de la propuesta del dictamen que pretendía que los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fueran electos por medio de elección popular afirmó: «¿Cómo deberíamos juzgar si la Suprema Corte de Justicia tiene una elección con origen en otro Poder, forma en que la Comisión nos presenta su dictamen? La Comisión nos dice: “Deberán ser electos los magistrados por el Congreso de la Unión, con intervención, al elegirlos, del Poder Ejecutivo”. ¿Queréis, señores diputados, que la Suprema Corte de Justicia continúe como ayer? Pues entonces votad a favor del dictamen. ¿Queréis que los magistrados de la Suprema Corte de Justicia no vayan a interpretar la ley, no vayan a interpretar aquellas disposiciones que han estimado convenientes para las necesidades sociales del Poder Legislativo, sino que vayan a hacer lo que convenga al Poder Ejecutivo? Pues entonces,

miembros, la Suprema Corte ejerce una «función armónica, equilibradora. Es una función base de todas las funciones gubernamentales. Cuando los poderes federales, dentro de nuestro complejo sistema federativo, invaden la soberanía local, entonces, aunque la Suprema Corte de Justicia no puede declarar de una manera enfática que una ley es anticonstitucional, sí puede afirmar que “tal autoridad se ha basado en una ley que es anticonstitucional y se ha vulnerado tal o cual derecho individual”»¹¹⁰. Para GONZÁLEZ ALBERTO, la Suprema Corte viene a ser «un justo medio», un «punto de intersección de todos los poderes federales y locales al decir: “Vosotros habéis invadido la esfera de acción del Poder federativo”, y recíprocamente a estos: “Habéis invadido las funciones de los poderes locales”». De ahí que no dude en sostener que «el Poder Judicial en este caso, especialmente la Suprema Corte de Justicia, que es la que dice la última palabra, tiene encomendada una función esencialísima y casi omnipotente dentro del organismo gubernamental»¹¹¹.

Vinculado con las funciones del Poder Judicial, otro capítulo de relevancia para el devenir del federalismo en México lo encontramos en la polémica a propósito del juicio de amparo, y que será importante para la comprensión del «federalismo judicial». El punto central aquí es que el proyecto seguía contemplando en el artículo 107 la admisibilidad del juicio de amparo para revisar las sentencias definitivas dictadas en materia civil y penal por los poderes judiciales de los Estados. Tal competencia resulta al menos contraproducente para profesionalización e independencia de la actividad jurisdiccional de las entidades federativas. En ello, en el temor fundado de que se «anule» a la justicia local, radica el núcleo del voto particular formulado por Heriberto JARA y el constituyente guanajuatense Hilario MEDINA¹¹². Desde

repito, votad por el dictamen de la Comisión. ¿Queréis que la Suprema Corte de Justicia cumpla con su deber? Pues entonces debéis legislar que la Suprema Corte de Justicia no tenga su origen en la elección que haga de ella otro Poder, que su formación no depende de ninguno de los otros poderes».

¹¹⁰ *Ibíd.*, p. 208.

¹¹¹ *Ídem.*

¹¹² En otra parte sostuvo Hilario MEDINA: «Pues bien, este defecto en nuestras instituciones acaba de ser corregido por las reformas al proyecto en el artículo 14 de la Constitución; pero nada habremos corregido, señores diputados, si vamos a seguir con la

su punto de vista, el amparo casación se convierte en una cuarta instancia que «nulifica completamente la administración de justicia de los tribunales comunes de los Estados, porque la sentencia pronunciada por éstos será atacada ante la Corte mediante el amparo; y sea que este alto tribunal confirme o revoque aquel fallo, tendrá el derecho de revisión sobre la justicia local, produciendo el desprestigio de ésta»¹¹³. Argüían que desde la perspectiva práctica ningún litigante se conforma con sentencia alguna cuando le es desfavorable, siempre acudirán a cuanta instancia o recurso tengan a la mano. Para ellos, por tanto, deberían «sentenciar definitivamente los litigios y las causas criminales de los habitantes sometidos a su soberanía y no dejar nunca su justicia en manos ajenas». En un sistema donde se llamen «soberanos» a los Estados, o autónomos al menos, decían, resulta curioso que no «puedan impartir justicia»¹¹⁴.

Sobre esta cuestión se presentaron dos posiciones claramente distinguibles. Por una parte, quienes apoyaron el voto particular formulado por MEDINA y JARA y, por otra, quienes apoyaron el dictamen en los términos presentados por CARRANZA, que, a la postre, fue la postura vencedora. Entre los primeros se encontraba el constituyente MEZA, quien se adhería al voto particular porque restituía «uno de los más grandes ideales de los Estados: su independencia completa». Afirmaba que tal y como estaba redactado el proyecto el juicio de amparo se centralizaba y con ello se volvía a «corromper» obstaculizando que los Estados puedan tener su propia jurisprudencia. A su juicio, la determinación de las que sea la ley aplicable «exactamente» a los casos –tal y como contenía el dictamen en el artículo 14 Constitucional– abría la puerta a la anulación de las actuaciones de los Estados:

Cuando las leyes locales se discutían antes en un principio, cuando pugnaban ellos en su federalismo por sentar su jurisprudencia federal, los

antigua serie de desmanes que se han venido observando en la Corte Suprema de Justicia; no dándole independencia a los Estados, nada habremos conseguido y quedaría trunca la obra que estamos llevando a cabo si persistimos en que la Corte Suprema de Justicia sea la que diga la última palabra. Indudablemente, nos quedaríamos a medias, si nosotros fuéramos a consignar en la Constitución este vicio fundamental».

¹¹³ *Ibíd.*, p. 182.

¹¹⁴ *Ídem.*

tribunales con sus salas respectivas veían los fallos de segunda instancia; pero después sucedía que la parte agraviada se iba a la Suprema Corte en demanda de la justicia federal, y ésta, con una labor de media hora, deshacía todo el trabajo de semanas de la Sala correspondiente de los Estados, porque no tenían casación¹¹⁵.

Esto supone que, a pesar de ser independientes en su régimen interior, los Estados «deben oír la voz del centro en todas las cuestiones civiles y penales». El argumento nuevamente es que, al estar disconformes con las sentencias que les son desfavorables vía el amparo, los litigantes socavan la función jurisdiccional de los Estados. En definitiva, para el constituyente MEZA, «el voto particular nos ahorra la vergüenza de que volvamos a quitar a los Estados esta independencia cuando ya el artículo 14 la había devuelto; pero era que se refería a las garantías individuales para los juicios civiles y penales»¹¹⁶.

Quienes estaban a favor del dictamen en los términos presentados por CARRANZA argüían, por el contrario, que el mismo no violaba la soberanía de los Estados. En este sentido se pronunció el constituyente y también abogado postulante GONZÁLEZ ALBERTO¹¹⁷. Planteó que si debía admitirse la posibilidad del amparo casación era precisamente por la falta de profesionalización de los poderes judiciales estatales en la «función técnica» de garantía aludida:

... se comprenderá perfectamente que los jueces de los Estados, cuando no habían ido a la capital, cuando no habían tenido contacto con los abogados a cuyo cargo estaba la defensa de las cuestiones constitucionales, estuvieran ignorantes de todas aquellas prácticas y requisitos necesarios para que las defensas del hombre, la libertad individual como base de la

¹¹⁵ *Ibíd.*, p. 279.

¹¹⁶ *Ídem.*

¹¹⁷ «Yo he sido uno de los abogados que más han sufrido de parte de los jueces de los Estados. En los Estados falta personal muchas veces y generalmente ésta es la causa; otras, faltan todos los conocimientos que en la Federación se han tenido sobre los asuntos constitucionales, asuntos que muchas veces no eran ni conocidos por los abogados de la Federación», *ídem.*

libertad civil, hubieran estado debidamente respetadas dentro de la entidad jurídica llamada Estado de la República Mexicana¹¹⁸.

Ahora bien, admitió que era verdad que existía cierto abuso de la figura por los litigantes y que ello había propiciado una sobrecarga de trabajo para la Suprema Corte de Justicia. Pero dicho problema –afirmó– no era un argumento válido para restringir el juicio de garantías. Además, desde el punto de vista procesal, el amparo no es otra instancia sino un remedio constitucional: «aunque aquí vengan los abogados del pro a decir que es instancia, podéis asegurar que el amparo no tiende más que a corregir vicios anticonstitucionales, cuando se trata de las garantías individuales; verdaderamente se viene a fijar en cada hombre el Derecho Constitucional; pero de ninguna manera a revisar el fondo de la cuestión, que sería lo que constituyera otra instancia, lo cual nunca se ha hecho ni se hace en el proyecto que se presenta»¹¹⁹.

GONZÁLEZ ALBERTO veía, finalmente, en el amparo un mecanismo de control del poder. Sostuvo que, si la soberanía de la federación no era absoluta, mucho menos lo era la de los Estados, que solo gozan de una «soberanía relativa». Estos limitan su soberanía en relación con otros Estados y con la «soberanía general de la nación». Si reconocemos que los derechos de los individuos están limitados por los derechos y libertades de los demás, ese mismo principio debe aplicarse a la soberanía de los Estados. Por tanto, no existe violación alguna a su soberanía si «entendemos bien» la idea de «soberanía relativa» por él aludida: «no vamos a creer que se ataca a la soberanía del Estado cuando

¹¹⁸ *Ibíd.*, p. 280. En el Debate, Hilario MEDINA le lanzó la misma pregunta a GONZÁLEZ ALBERTO, insinuando que este último daba por hecho de que la Suprema Corte nunca abusaba de sus competencias o dictara siempre sus fallos en recta razón, *Quis custodiet ipsos custodes?*: «en el fondo –sostuvo MEDINA–, esta cuestión es en realidad si los Estados deben administrar justicia o es la Corte la que debe administrarla, la que debe decir la última palabra. Se me ha preguntado qué se hace cuando haya un fallo injusto en los Estados; y yo pregunto: ¿qué se hace cuando haya un fallo injusto en la Corte Suprema de Justicia de la Nación? Sostengo que todas las cuestiones que corresponden a los Estados deben fallarse por sus tribunales, pronunciándose allí la última palabra y que la Corte se ocupe de las cuestiones constitucionales, pronunciando también su última palabra», (p. 289).

¹¹⁹ *Ibíd.*, p. 282.

el Tribunal Superior, la Corte Suprema de Justicia diga que se ha violado la garantía individual en un juicio civil o en un juicio penal». Y si es así, lo es porque nada puede estar por encima de las garantías y derechos individuales:

La garantía individual, o sea el derecho del hombre, que es la base de todos los derechos, de su libertad civil y de todas las demás manifestaciones de esa libertad, es el punto verdaderamente delicado y sagrado que debe cuidarse en todos los Estados y en toda la Federación; ese es uno de los cuidados que los poderes federales deben tener: la libertad del hombre en todo el territorio de la República¹²⁰.

Y este es, finalmente, el preciso núcleo de su alegato: la protección de la libertad debe ser vigorosa a lo largo de todo el país y su mecanismo de tutela el juicio de amparo. En definitiva, debe contemplarse dicha posibilidad para aquellos casos en que no sea posible reparar las violaciones de derechos en los propios Estados:

... porque los gobiernos son ineficaces, porque no están en condición de hacerlo, allí tiene que ir el auxilio moral de la Federación, mediante el amparo para salvar la vida de ese hombre. Esto ha sido el amparo; no es otra cosa, señores diputados, y no os dejéis llevar por la falsa objeción de que en este caso se ataca la soberanía de los Estados; no hay ningún ataque a la soberanía de los Estados¹²¹.

A modo de conclusión

En este trabajo, intenté una aproximación histórico-política al federalismo mexicano. Para ello, acudí a dos momentos en la formación de la «conciencia federal» de México: a sus primeros años como nación independiente y a los debates suscitados durante el Congreso Constituyente de 1917. Así, en la primera parte, identifiqué dos interpretaciones principales por lo que respecta al origen de la forma federal en México. La primera, que

¹²⁰ *Ibíd.*, pp. 282 y 283.

¹²¹ *Ibíd.*, p. 283.

encuentra en el trabajo de Nattie LEE BENSON su fuente principal, sostiene que el surgimiento del federalismo en México debe asociarse a la institución de las diputaciones provinciales establecidas con la Constitución de Cádiz de 1812 y principalmente a la figura de Miguel RAMOS DE ARIZPE como uno de sus promotores más destacados. La segunda interpretación, en cambio, enfatiza el papel decisivo e influencia del federalismo norteamericano a las recién independizadas naciones americanas, así como de las ideas liberales e ilustradas de la época. En esta parte del trabajo se hace patente que la adopción del modelo federal no obedeció a una mera «copia» de aquel, sino a la necesidad de mantener unidos territorios que comenzaron a declarar su independencia. En mi opinión, ambas interpretaciones son plausibles por lo que no puede descartarse el sincretismo entre ellas.

El establecimiento formal del federalismo debe ubicarse en el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana de 1824. Fue en ese documento político-constitucional en donde se estableció por primera vez en dicho país esa forma de organizar y descentralizar el poder. Sus promotores entendieron que la grave situación que atravesaba el país hacía perentoria la adopción del sistema federal y que no necesitaba siquiera justificación. El *Discurso de la profecía* de fray Servando Teresa DE MIER, como vimos, cuestionó lo anterior. Incidió en los verdaderos motivos que, a su parecer, se escondían tras la apelación de los redactores a la voluntad general. El discurso es importante porque se plantea la pregunta de si existen distintas formas de federarse, apostando DE MIER por un «federalismo templado», más adecuado, a su juicio, a la educación e idiosincrasia del pueblo mexicano de su época. La riqueza de las posiciones analizadas revela que no existió una única forma de concebir el federalismo o su implementación en los albores del México independiente. La adopción del sistema federal se confirmó en la Constitución de 1824 y con ella también el inicio de un periodo de turbulencia política entre los Estados y el Gobierno nacional que llevaría, en última instancia, a la supresión del federalismo en las «Siete Leyes» y en las Bases Orgánicas de 1843. Puede advertirse en esta parte, también, que el fracaso del federalismo, y del afianzamiento de una vida institucional en general, se debió en gran medida a la debilidad de las finanzas públicas y a la disparidad de riqueza entre las distintas regiones.

La adopción definitiva del federalismo en México vino de la mano de la Constitución Federal de 1857, con el antecedente del Acta Constitutiva y de Reformas de 1849.

En los debates del Constituyente de 1917 podemos advertir, de igual forma, que tampoco existió una única manera de comprender y, sobre todo, de articular el modelo federal mexicano. La exigencia de dotar de verdadera autonomía política a las Entidades federativas y a los municipios marcó el horizonte para los debates de Querétaro. Una mirada atenta a los trabajos de los constituyentes de 1917 revela que, efectivamente, no existió unanimidad al momento de fijar la distribución de competencias entre la federación y los Estados. Revela también que no es cierto que la polémica entre liberales y conservadores librada durante gran parte del siglo XIX hubiese sido olvidada completamente, tal y como se advierte en prolija discusión sobre la denominación del Estado Mexicano. Revela, asimismo, que el intervencionismo político ejercido durante el porfiriato a través de las élites políticas del centro estuvo muy presente también en las participaciones de los constituyentes, por lo que buscaron en varios puntos proteger la autonomía de las entidades federativas; *verbi gratia*, en el requisito de residencia para ser diputado en el Congreso de la Unión. Problemática también fue la determinación de las relaciones entre los Estados y los municipios; sobre todo, por lo que hace a la formación y administración de su hacienda pública. El municipio fue una de las instituciones a las que se otorgó particular importancia al suprimir la figura de los jefes políticos que los condenaba a una posición irrelevante. Intensos fueron también los debates en torno al Poder Judicial, sus competencias e influencia en el sistema político y en el entramado institucional, tal y como se deriva, por ejemplo, en la concepción que de dicho poder se tenía como «árbitro» para determinar la invasión de competencias o de la discusión sobre el juicio de amparo y sus implicaciones para el federalismo judicial.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 determinó solemnemente en sus artículos 40 y 41 las bases del sistema federal. Ambos artículos son el pilar de su forma de gobierno y organización política. Pero el modelo no se queda allí. Los constituyentes diseñaron

un complejo sistema competencial, con la finalidad de «vivificar» el pacto federal y hacer efectiva la descentralización de la vida política nacional. Desde entonces hasta la fecha, el modelo implantado ha sufrido profundas transformaciones. Esto es innegable. Así lo atestiguan las innumerables reformas a su texto constitucional. Como sucedió con el régimen establecido por su antecesora de 1857, el sistema federal de la Constitución de Querétaro de 1917 fue negado «en los hechos», esta vez por el régimen autoritario priísta que gobernó el país durante más de setenta años. Lo anterior plantea la necesidad de indagar en las notas del sistema político postrevolucionario y, sobre todo, en la cultura constitucional derivada de él. Esto ayudará a comprender el desarrollo que el sistema competencial ha tenido desde la promulgación de la Constitución de 1917 hasta nuestros días y permitiría, sobre esa base, problematizar el federalismo del México contemporáneo. Pero todo ello deberá esperar para mejor ocasión¹²².

* * *

Resumen: El autor realiza una aproximación histórico-política del federalismo mexicano. Para tal fin, examina dos momentos en la formación de la «conciencia federal» de México: i. sus primeros años como nación independiente y ii. los debates suscitados durante el congreso constituyente de 1917. **Palabras clave:** principio federal, forma federal, federalismo mexicano. Recibido: 05-10-19. Aprobado: 04-12-19.

¹²² Este trabajo continúa un proyecto que recibió apoyo del Centro de Estudios Parlamentarios del H. Congreso del Estado de Guanajuato, a través de su Instituto de Investigaciones Legislativas, en la línea de investigación: «Federalismo y relaciones intergubernamentales de cara a los nuevos retos del mundo contemporáneo». Agradezco a Alicia I. SAAVEDRA-BAZAGA sus comentarios a una versión preliminar de este trabajo y al Mtro. Alejandro RAMÍREZ ZAMARRIPA las facilidades y el apoyo brindado en esta empresa. Doy gracias también a mis asistentes de investigación, José AYALA MÉNDEZ e Isabel NEGRETE HERNÁNDEZ. Los errores son de la exclusiva responsabilidad del autor.