

# UNIVERSIDAD LAMAR

## KARLA CECILIA NAVA TAPIA

**MATERIA :** GESTION Y ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PUBLICO

# TEMAS

1. ORIGEN Y DESARROLLO DEL SISTEMA FEDERAL
2. ANTECEDENTES ANGLOAMERICANOS DEL ESTADO FEDERAL
3. EL ESTADO FEDERAL MEXICANO
4. DEL LIBRO:DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, PAGINAS 421 A 453,. AUTOR:IGNACIO BURGOA O., EDITORIAL:PORRUA

ORIGEN Y DESARROLLO DEL SISTEMA FEDERAL

A lo largo de su historia, el federalismo en México ha sido una idea, un debate público, un proyecto político, un motivo de guerras internas y, finalmente, en nuestro tiempo, una forma de organización del Estado que aún tiene fases pendientes para consolidar. La historia del federalismo ha sido tan compleja y tensa como la propia evolución de la sociedad nacional y sus instituciones, desde el origen mismo de México como nación independiente, en 1821. Al iniciar el nuevo milenio, el federalismo como forma de organizar al Estado es todavía un proceso en construcción, si bien ahora en condiciones mucho más favorables que las vigentes hasta hace pocos años.

La paradoja del federalismo en México es, precisamente, sus casi dos siglos de trayectoria y, del otro lado, el tiempo reducido de su vigencia efectiva. La historia del país durante los siglos XIX y XX, que produjo con gran esfuerzo y costo social las constituciones federales de 1824, 1857 y 1917, no impidió que estos valiosos documentos fueran marginados por eventos de tipo político, nacional e internacionales, que hicieron imposible el ejercicio práctico de sus principios.

Durante el siglo XIX, la permanente situación de guerra entre ejércitos centralistas y federalistas, y entre la nación y las invasiones militares extranjeras, fueron determinantes de que las instituciones del Estado tuvieran una existencia frágil, tanto en el orden nacional como en el ámbito de las regiones. La existencia misma del Estado nacional estaba en duda; mucho más el contenido federal que se pretendía. Por su parte, el siglo XX consolidó al Estado nacional, pero lo hizo bajo una forma excepcionalmente centralizada y paralela a un sistema político de perfil autoritario. Estas dos características, en los hechos, implicaron que los principios federales de la constitución de 1917 permanecieran aislados. La centralización y el autoritarismo, reflejados en un sistema de partido único que dominó en el país desde 1929, se convirtieron en factores contrarios para el federalismo previsto por el derecho constitucional. El resultado fue una forma de Estado con estructura y funcionamiento casi unitario, pero cobijado por un marco legal federal.

No cabe duda que esa etapa del siglo XX, derivada de la Revolución social iniciada en 1910, permitió a México consolidarse como nación; le dio sus primeras instituciones estables y constituyó un factor de desarrollo durante varias décadas. Pero también, que en ese periodo el ejercicio del poder en esencia fue distante del modelo federal. Se generó un modelo de gobierno que concentró la dinámica política y los recursos gubernamentales en el Poder Ejecutivo Federal, configurando un sólido régimen presidencialista que se convirtió en eje dominante de las políticas nacionales, grandes y pequeñas, en todas las regiones y áreas de interés público. Por este motivo, permanecieron muy reducidas las capacidades institucionales de las entidades federadas y de los municipios, quedando en algo más que simbólicas.

La centralización del poder político y de los recursos gubernamentales alcanzó un nivel excepcional de concentración en el Ejecutivo Federal. Al principiar la década de los ochenta del siglo XX, el sistema presidencialista había arribado su forma más aguda, considerando la amplitud de las funciones y servicios públicos directamente ofrecidos por la administración federal, en prácticamente todo el territorio nacional. Considerando además su intervención en el desarrollo económico, mediante las políticas más diversas, como las regulatorias de la economía, la inversión en infraestructura e incluso su intervención como actor económico directo mediante empresas estatales. Y adicionalmente, considerando la subordinación política que el sistema presidencialista ejercía contra los otros poderes federales, legislativo y judicial, y sobre los gobiernos de los estados y municipios.

Los años ochenta, por otro lado, marcaron también el final de este modelo político y de desarrollo económico presidencialista. La severa crisis económica fue un factor que obligó a una amplia reestructuración del gobierno federal, que fue implementándose progresivamente en los siguientes años. La descentralización se convirtió entonces en un nuevo y visible término del discurso gubernamental y en una política pública que se reflejó principalmente en los servicios de educación básica y de salud a población abierta, que fueron transferidos a los gobiernos de los estados. De igual modo, se contabiliza en esta estrategia la reforma del Artículo 115 de la constitución federal, en 1983, que estableció nuevos principios jurídicos y recursos financieros para los municipios del país, abriendo para éstos una nueva etapa de desarrollo institucional que cosecharía sus frutos en los años noventa.

Adicionalmente, los años ochenta son también el origen de otra gran fuerza de cambio social: las movilizaciones ciudadanas por la democracia. Justamente, a partir de 1983, el proceso de transición democrática adquirió un poderoso impulso en las regiones del país, particularmente en los estados del norte de México. Su profundidad permitió minar las bases del autoritarismo, consolidar a los partidos de oposición y, especialmente, permitir la alternancia política en los gobiernos municipales. En buena medida, en las sociedades municipales y en los ayuntamientos fueron cimentadas las bases de la actual democracia.

Tonatiuh Guillén López

ANTECEDENTES ANGLOAMERICANOS DEL ESTADO FEDERAL

Dentro del antecedente angloamericano del sistema federal podemos destacar los siguientes subtemas que marcaron esta etapa:

1. La sustitución de las colonias
2. Los congresos continentales y las declaraciones
3. La confederación
4. La constitución de 1787

estos son los antecedentes que se dieron en angloamericanos del estado federal

--FIX-ZAMUDIO.HECTOR Y HECTOR FIX-FIERRO. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA ….

EL ESTADO FEDERAL MEXICANO

La [planeación](http://www.monografias.com/trabajos7/plane/plane.shtml) del [desarrollo](http://www.monografias.com/trabajos12/desorgan/desorgan.shtml) en [México](http://www.monografias.com/trabajos/histomex/histomex.shtml), a nivel del [gobierno](http://www.monografias.com/trabajos4/derpub/derpub.shtml) federal y de los estados, ha tenido una orientación fuertemente administrativa de la [función](http://www.monografias.com/trabajos7/mafu/mafu.shtml) pública, en la que se observa confusión del plano político con otros de [naturaleza](http://www.monografias.com/trabajos36/naturaleza/naturaleza.shtml) distinta. Los criterios de [eficiencia](http://www.monografias.com/trabajos11/veref/veref.shtml) y [eficacia](http://www.monografias.com/trabajos11/veref/veref.shtml) han tenido por base la formalidad del [discurso](http://www.monografias.com/trabajos16/discurso/discurso.shtml) oficial, sin mucha relación con la realidad a modificar. Por otro lado, la pretensión de impulsar el "nuevo [federalismo](http://www.monografias.com/trabajos10/fede/fede.shtml) mexicano" ha tenido como instrumento la [descentralización](http://www.monografias.com/trabajos10/debu/debu.shtml), como sustituto de una auténtica vida democrática, lo que ha generado el efecto de fortalecer la [burocracia](http://www.monografias.com/trabajos7/mobu/mobu.shtml) en detrimento del propio [Estado](http://www.monografias.com/trabajos12/elorigest/elorigest.shtml) federal.

En [materia](http://www.monografias.com/trabajos10/lamateri/lamateri.shtml) financiera, Sonora sigue siendo extremadamente dependiente de los [recursos](http://www.monografias.com/trabajos4/refrec/refrec.shtml) del centro, lo que hace que permanezca intocada la posibilidad de una vida económica y [política](http://www.monografias.com/Politica/index.shtml) autónoma que haga posible una verdadera planeación democrática del desarrollo.

El presente [trabajo](http://www.monografias.com/trabajos34/el-trabajo/el-trabajo.shtml) tiene la finalidad de aportar elementos de juicio acerca de la improbabilidad de un [sistema](http://www.monografias.com/trabajos11/teosis/teosis.shtml) de planeación democrática en un contexto nacional que tiene como base la centralidad de las decisiones fundamentales en materia económica.

Felipe de Jesús López Gómez\*

# DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO

LAS FORMAS DE ESTADO 421 micas de las provincias de la citada Colonia, llamadas "internas de Oriente", para proponer la solución adecuada a sus variados problemas. La órbita de atribuciones que la Constitución de 1812 demarcaba en favor de las diputaciones provinciales se plasmó en un importante documento denominado Instrucción para los Ayuntamientos Constitucionales, Juntas Provinciales y Jefes Políticos Superiores, expedido por las Cortes en junio de 1813. "Subsecuentes decretos de las Cortes -afirma Netita Lee Ben son- aumentaron todavía más las facultades generales de la diputación provincial, a cuyo cuidado quedó la distribución de los terrenos baldíos dentro de sus respectivas jurisdicciones; además se la autorizó para intervenir en ciertos asuntos judiciales. Las audiencias fueron privadas de todo conocimiento en asuntos gubernativos o económicos dentro de sus provincias; y en cuanto a los pendientes, recibieron instrucciones de pasarlos a las diputaciones provinciales, para que éstas los examinasen y determinasen si caían dentro de la jurisdicción de las diputaciones, jefes políticos y ayuntamientos, según sus respectivas facultades. La audiencia, de acuerdo con la diputación provincial respectiva, estaba autorizada para la formación del arancel de los derechos que percibirían tanto los dependientes del tribunal como los jueces de partido, alcaldes, escribanos y demás funcionarios subalternos de los juzgados de su territorio, debiendo remitirlo a la regencia o Gobierno central. Asimismo, la audiencia, de acuerdo con la diputación, fue encargada de hacer la distribución provisional de partidos en sus respectivas provincias, para que en cada una de ellas hubiere un juez letrado de Primera Instancia, conforme al artículo 273 de la Constitución, y de proponer el número de subalternos de que debiera componerse cada juzgado de Primera Instancia. "En el nuevo sistema de gobierno que implantaba la Constitución de 1812, no había virrey. El jefe político era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad, y sería directamente responsable ante las Cortes de España. El jefe político en la ciudad de México, que de hecho reemplazó al virrey, carecía de jurisdicción sobre los jefes políticos de Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey o Durango. Cada provincia gozaba de una independencia completa Con respecto a las demás."595 Las diputaciones provinciales eran cuerpos colegiados que tenían como funciones primordiales las inherentes al gobierno interior de las provincias. Su integración era de origen democrático indirecto y sus miembros componentes deberían ser nativos o vecinos de la provincia respectiva. De esta manera, las provincias gozaron de una especie de autarquía a través de sus diputaciones, de tal manera que éstas concurrían en el Gobierno nacional, mismo que no se depositó en órganos centralizados, y cuyo ámbito competencial estaba constituido por las facultades que a favor de ellas no se habían consignado expresamente. Es importante subrayar esta última circunstancia, ya que en el sistema de distribución de competencias entre las diputaciones provinciales y el Gobierno central se atisba uno de los principios cardinales que caracterizan al régimen federativo.

DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO El territorio vastísimo de la Nueva España estaba dividido en reinos y gobernaciones y éstas, a su vez, se subdividían en provincias. Así, el llamado "Reino de México" comprendía las de México, Tlaxcala, Puebla, Antequera (Oaxaca) y Michoacán; el de "Nueva Galicia", las de Jalisco, Zacatecas y Colima; la "Gobernación" de Nueva Vizcaya abarcaba las provincias de Guadiana (Durango) y Chihuahua; la de Yucatán, la provincia de este mismo nombre y las de Tabasco y Campeche. Además, sin subdivisiones provinciales existía el Nuevo Reino de León y las provincias de Nuevo Santander o Tamaulipas, Tejas o Nueva Filipinas, Coahuila o Nueva Extremadura, Sinaloa, Nayarit o Nuevo Reino de Toledo, Vieja California, Nueva California y Nuevo México. En 1786, por Real Ordenanza de Intendentes, las provincias se agruparon en intendencias. Estas, al declararse la independencia de nuestro país, eran doce, comprendiendo las siguientes provincias: la de México, Puebla, Veracruz, Mérida, Antequera de Oaxaca, Valladolid de Michoacán, Santa Fe de Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango, Sonora y Sinaloa. Además, existían dos provincias internas: la de Oriente, que abarcaba los gobiernos del Nuevo Reino de León, Colonia del Nuevo Santander, provincia de Coahuila y provincia de Tejas; y la de Occidente, con los gobiernos de Nueva Vizcaya y la provincia de Nuevo México. Por último, Tlaxcala, Vieja California y Nueva California dependían directamente del virrey. Esta era, grosso modo, la división territorial y política de la Nueva España en 1810. De esta guisa, por virtud de la Constitución de 1812, a cada provincia se reconoció el derecho de formar su diputación, misma que estaba investida con las facultades anteriormente señaladas. Por consiguiente, en ese Código Político se estableció un sistema de gobierno nacional al que concurrían las distintas provincias a través de sus respectivas diputaciones, consignándose de esta manera una especie de autonomía gubernativa en su favor y que poco tiempo después iban a defender apasionadamente, frente a las tendencias centralizadas del poder, hasta propugnar el sistema federal en los comienzos del México independiente. "Así pues, el origen del federalismo en México -según juicio muy certero de Netita Lee Ben son- 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 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 bien puede reclamar también la paternidad de la diputación provincial."Illi8· . Es interesante observar que apreciaciones similares fueron formuladas en 1924 por uno de nuestros juristas, ya desaparecidos, Fernando González Roa, 196 os. cit., p. 21.

LAS FORMAS DE ESTADO 423 j en un discurso que pronunció con motivo del homenaje que en ese año se rindió a la Constitución de 1824 en su primer centenario. Dado lo valioso de tales apreciaciones, creemos pertinente transcribirlas: "Nosotros creemos que el federalismo fue consecuencia de nuestra organización política. El sistema federal no fue creado de un golpe en la América Española, sino que fue heredado de nuestros padres, como lo demuestra el doctor Matienzo. Efectivamente, los españoles han constituido en la historia, y constituyen hasta la fecha, un grupo de diversos Estados extremadamente celosos de la autonomía. Haciendo contraste con otros pueblos de Europa, el elemento germánico de España -observa Bien duerman conservó su independencia comunal y provincial. Cuando el descubrimiento de América, las diversas naciones que formaban España habían llegado apenas a formar bajo un mismo trono una nación completa. Era natural que estas tendencias localistas se trajeran al Nuevo Mundo y, por lo tanto, hubiera cierta dirección en el sentido de establecer gobiernos locales. Por otra parte, la dificultad de la comunicación y la diferencia de climas y de condiciones de vida tenían que acentuar forzosamente una tendencia general a la autonomía. "La división en provincias vino a sancionar este estado de cosas y el nombramiento de corregidores, alcaldes mayores, intendentes y oidores de las audiencias, hecho las más de las veces directamente por el monarca, vino a dar cierta libertad de acción a los funcionarios provinciales, que no podía menos de tener más tarde consecuencias en la creación del régimen federal." La Constitución española de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812, se juró en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. A pesar de que jurídicamente estuvo en vigor, el virrey Venegas suspendió su observancia y al año siguiente, 1813, reanudó su imperio el virrey Calleja. A partir de entonces, se inician -Ya elección e instalación de las diputaciones provinciales, habiendo quedado constituidas con arreglo a la referida Constitución y a los Decretos de Cortes, expedidos al efecto, las correspondientes a las provincias de Yucatán, Nueva Galicia, Monterrey y México, entre otras. El movimiento para la integración de las diputaciones provinciales se paralizó con motivo del Decreto de Fernando VII, fechado el 4 de mayo de 1814, ~él que ,este monarca desconoció la Constitución de 1812 y restauró el absolutismo en España y sus colonias; y no fue sino hasta marzo de 1820 cuando a causa del levantamiento de Rafael de Riego, se reimplantó la vigencia de Código, lo que dio origen a que las diputaciones provinciales ya establecidas reiniciaran sus funciones constitucionales y a que las provincias que no contaban con estos cuerpos gubernativos procedieran a su formación, misma que no estuvo exenta de tropiezos. .Como se deduce de lo brevemente expuesto, el federalismo en nuestro país se. Incubó bajo la vigencia de la Constituci6n española de 1812 a través de las diputaciones provinciales que fueron su factor genético?" Es curioso observar, por otro lado, que las tendencias políticas de la insurgencia, en su última etapa

DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO al menos, no se dirigieron hacia la implantación de dicho sistema o forma de Estado. Esta circunstancia se advierte en los documentos y sucesos políticos que se expidieron y desarrollaron inmediatamente antes de la consumación de nuestra independencia el 27 de septiembre de 1821 y con anterioridad al Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824. Durante este breve periodo, las diputaciones provinciales, apoyándose constantemente en la Carta de Cádiz, lucharon de manera tenaz, y muchas veces violenta, para que el Gobierno nacional, de tendencias centralizadoras, reconociese su existencia y autonomía, propugnando que nuestro país, roto el vínculo de dependencia que lo unía con España, adoptase el sistema federal. Es más, a la sazón, las mencionadas diputaciones comenzaron a erigirse, en algunos casos, en "legislaturas" y a convertir a sus respectivas provincias en "Estados libres y soberanos". Una somera relación de los acontecimientos que se registraron durante la etapa comprendida entre la proclamación del Plan de Iguala y la expedición del Acta referida corroboran tales asertos. El mencionado Plan, de 24 de febrero de 1821, abrigaba la tendencia manifiesta a desconocer la Constitución de 1812. Su autor, Agustín de Iturbide, fue, como se sabe, el comisionado por los grupos españoles privilegiados que encabezaba el virrey Apodaca para pacificar el país y para que se estableciese un Gobierno de tipo monárquico que no tuviese las restricciones impuestas en dicha Constitución. Los congregados en las famosas Juntas de la Profesa, aunque deseaban la independencia, pretendían la restauración del absolutismo en la Nueva España bajo la corona del mismo Fernando VII, a quien se supuso presionado para jurar en marzo de 1820 la Carta Política de Cádiz. No es aventurado sostener, por tanto, que la idea emancipadora que se concibió en dichas juntas y el plan para su realización partieron de los españoles absolutistas, enemigos de la Constitución de 1812, y precisamente por este carácter, opositores a todas sus instituciones, entre ellas, a las diputaciones provinciales. Iturbide, con miras políticas futuristas y explotando en favor de sus personales ambiciones de poder la comisión pacificadora que le habían encomendado los congregados de la Profesa y la fuerza militar que éstos pusieron bajo su mando, interpretó a su modo las instrucciones recibidas, expidiendo el famoso Plan de Iguala. Este documento, según afirmamos, aunque no consigna una declaración expresa contra la Constitución de 1812, en sus principios fundamentales la repudia, al prever la instalación de las Cortes "que lo hicieren efectivo", trabajando, "luego que se reunieren, la Constitución del Imperio Mexicano". No se alude para nada en dicho Plan a las diputaciones provinciales y ni siquiera a las provincias de la Nueva España. La referencia constante a conceptos propios de una monarquía o de un imperio, y la declaración categórica de que "Fernando VII (repulsar de la Carta de Cádiz) y en su caso los de su dinastía o de otro reinante serán los emperadores" (Art. 49 ) , aunadas a la mencionada omisión, hacen suponer que la tendencia política del Plan de Iguala en lo que a la forma estatal respecta, era la implantación de un régimen monárquico centralizado, diferente del instituido en el Código de 1812. LAS FORMAS DE ESTADO 425 La proscripción de las diputaciones provinciales se reafirma en los Tratados de Córdoba de 1821. Conforme a ellos, el Gobierno provisional se depositó en una junta "compuesta de los primeros hombres del Imperio, por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto, de aquellos que están designados por la opinión general, cuyo número sea bastante considerado para que la reunión de luces asegure el acierto en sus determinaciones, que serán emanaciones de la autoridad y facultades que les conceden los artículos siguientes" (Art. 6Q ) . A ese organismo, llamado Junta Provisional Gubernativa, los Tratados otorgaron facultades amplísimas para determinar la manera como debería procederse a la elección de diputados a Cortes, así como a la convocación respectiva. Ello revela, obviamente, la marcada propensión a desconocer los derechos que la Constitución de 1812 había acordado en favor de las provincias para designar sus diputaciones y para concurrir en el Gobierno legislativo nacional, amén de que, por ende, suprimía la autonomía provincial que se derivó de la mencionada Carta y de que comenzaba a disfrutarse bajo su régimen en la Nueva España antes de la consumación de nuestra independencia.. Un hecho histórico muy elocuente testimonia la tendencia del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba, antagónica a las diputaciones provinciales y, en consecuencia, al federalismo que incipientemente se dibujaba en ellas. Cierto licenciado Zozaya, amigo de Iturbide, propuso que la elección de los miembros de la Junta fuese hecha por tales diputaciones con el objeto de que en esta forma se respetase la voluntad de las provincias. Sin embargo, Iturbide, desoyendo tan prudente recomendación, que tendía precisamente a evitar la oposición al efímero Gobierno del jefe del Ejército Triga ante, de manera impolítica hizo las designaciones correspondientes en favor de personas sujetas a él incondicionalmente. Consumada la independencia nacional con la entrada del Ejército de las Tres Garantías a la antigua capital de la Nueva España el 27 de septiembre de 1821, se proclamó al día siguiente el Acta de Independencia del Imperio Mexicano. Según afirmamos, el Gobierno de México, a raíz de estos acontecimientos, quedó confiado a la Junta Provisional que hemos citado, organismo que fungió como asamblea legislativa. El poder administrativo se depositó en una Regencia compuesta por cinco miembros, entre los cuales figuraban Iturbide y el propio Juan O'Donojú, quien, en su carácter de capitán general enviado por España, reconoció en los Tratados de Córdoba la independencia nacional. . Al conocerse el Acta de Independencia del Imperio Mexicano, varias provincias se adhirieron al movimiento libertador, previa declaración de su propia emancipación. Entre ellas, Chiapas, en octubre de 1821, manifestó que era su voluntad agregarse al Imperio Mexicano, separándose de la antigua Capitanía General de Guatemala. "La Junta Gubernativa, a quien se comunicaron tan plausibles noticias, las acogió con regocijo, aceptando desde luego la adhesión de las provincias de aquel reino (el Imperio Mexicano), libre y espanta- neamente ofrecida; se las declaró formalmente incorporadas al Imperio y se acordó que, en la convocatoria a Cortes, se hiciese mención de ellas, a fin de que nombrasen los diputados que les correspondiese, comprendiéndose por entonces todos los demás pueblos que habían manifestado su resolución de unirse a México, aun cuando antes hubiesen dependido de otras provincias del mismo reino de Guatemala." 598 ,La finalidad primordial para la que fue instituida la Junta Provisional Gubernativa consistió en la convocación a un Congreso Constituyente. Se lanzó la convocatoria según las prescripciones de la Constitución española de 1812 y el Congreso debía quedar instalado el 24 de febrero de 1822. Los diputados que lo integraron se dividieron en tres grupos, de acuerdo con las corrientes ideológicas que a la sazón existían, a saber: la que sostenía el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba; la que propugnaba el desconocimiento de estos documentos políticos para proclamar emperador a Iturbide; y la que, acogiendo el ideario de la insurgencia, pretendía establecer un régimen republicano y democrático. Bien es sabido que don Agustín, contando con el apoyo militar, urdió una maniobra parlamentaria para que el Congreso, coaccionado por la soldadesca, lo exaltara a un trono imperial ficticio y sin ningún arraigo en nuestra vida política; y así, el 19 de mayo de 1822, fue proclamado Iturbide "emperador de México". Bien pronto se vieron en franco desacuerdo el Congreso e Iturbide, suscitándose entre ellos una enconada hostilidad. Con la seguridad que el "emperador" abrigaba, en el sentido de seguir siendo en el ánimo del pueblo el héroe que a la cabeza del Ejército Triga ante consumó la independencia nacional y que contaba, en su concepto, con el respaldo militar, disolvió el Congreso el 31 de octubre de 1822, designando en su lugar a una "Junta Instituyente", que aprobó el 18 de diciembre del propio año el Reglamento provisional político del Imperio Mexicano. Este ordenamiento era el antecedente inmediato de la pretendida organización constitucional del Imperio, que Iturbide deseaba fervientemente para consolidar, conforme a derecho, su situación y la de sus pósteres en el ejercicio del poder. El Reglamento citado abolió la Constitución de Cádiz, que aún seguía invocándose en las gestas parlamentarias como documento básico rector de la vida política del país. Al declarar sin vigencia ni aplicación el Código Constitucional de 1812, que había asignado las provincias una especie de autonomía a través de sus diputaciones, las tendencias federalistas, que en éstas tuvieron su génesis, se vieron seriamente obstruidas. Bien es cierto que el mencionado Reglamento declaró subsistentes las diputaciones provinciales "con las atribuciones que tenían" (Art. 87), pero esta declaración se antoja una engañifa si se atiende a que estaban supeditadas al "jefe político" residente en cada capital de provincia y cuyo nombramiento provenía directamente del emperador, debiendo tratar dicho "jefe político" todo asunto concerniente al gobierno político provisional con el Ministro del Interior (Arts. 44 y 47). La creación de la Junta Nacional Instituyente y el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano fueron las causas determinantes de la sublevación de Santa Anna en Veracruz, que desconoció a Iturbide como emperador y pro- 6118 MIJtico de. los Siglos. Tomo IV, p. 201. LAS FORMAS DE ESTADO 427 clamó la República. Las tropas que se destacaron para sofocar ese levantamiento, a su vez, expidieron el llamado «Plan de Casa M ata", en el que propugnaron la reinstalación del Congreso disuelto por Iturbide, quien no tuvo otra disyuntiva que acceder a esta coactiva petición en marzo de 1823. Siendo insostenible la situación política de Iturbide, pues por un lado tenía en su contra al Congreso y, por otro, a los pronunciados en el Plan de Casa Mata, don Agustín se vio constreñido a abdicar el 19 del citado mes y año. "El Congreso consideró el 8 de abril que no había lugar a discutir la .abdicación por haber sido nula la coronación, y declaró igualmente nula la sucesión hereditaria e ilegales los actos realizados desde la proclamación del Imperio. Por decreto de la misma fecha, declaró insubsistente la forma de gobierno establecida en el Plan de Iguala, el Tratado de Córdoba y el Decreto de 24 de febrero de 1822, quedando la nación en absoluta libertad para constituirse como le acomodase." 599 El Plan de Casa Mata dio la oportunidad para que se desarrollara el germen federalista. Al conocerse su proclamación, varias provincias, entre ellas Oaxaca, Puebla, Nueva Galicia, Guanajuato, Querétaro, Zacatecas, San Luis Potosí, Michoacán y Yucatán, se adhirieron a él a través de sus respectivas diputaciones, no sin que éstas deliberaran ampliamente acerca de la conveniencia de su adopción. Esta circunstancia revela la conciencia que tenían las provincias sobre su propia (autonomía, que es el supuesto político e ideológico de todo régimen federal. Pero es más, puede afirmarse que las provincias estuvieron en la posibilidad de erigirse en Estados independientes de no haber aceptado voluntariamente el consabido Plan, cuya finalidad esencial, o sea la reinstalación del Congreso disuelto por Iturbide, las vinculaba en una nación unitaria, pero no central. Así apareció en nuestra historia un fenómeno inherente al federalismo, consistente en la autonomía consciente de las partes para seguir formando el todo, conservando su personalidad política dentro de éste. "Con la adopción del Plan de Gasa Mata -sostiene Netita Lee Ben son-, .en menos de seis semanas, por parte de casi todas las circunscripciones territoriales principales, México quedó dividido en provincias o Estados independientes. Al tiempo que cada una de ellas prestaba su adhesión al Plan, asumía el dominio absoluto sobre sus asuntos provinciales y se declaraba así mismo independiente del aún existente Gobierno de Iturbide', agregando que "las provincias habían tomado por completo el cuidado de su administración dentro de sus propias fronteras" y que "el jefe político se había convertido en el ejecutivo provincial y la diputación provincial o alguna junta había asumido las funciones legislativas... " 600 Mientras en el Congreso, ya reinstalado, se discutía si debía tener el carácter de convocante a nuevas elecciones para diputados o de constituyente que diera forma jurídica y política al país, algunas provincias, entre ellas la de Guadalajara, se pronunciaron por el sistema federal, proclamando su plena Felipe Tena R1UDÍrez: Ú'y's Fundamentales de México p. 122. 1.4DiputtUiófI PrOflÍncUd" el federalismo ji. 121. 428 DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO autonomía en lo que a su régimen interior se refería. Desde entonces, la provincia de Guadalajara adoptó el nombre de "Estado Libre de Jalisco" en un plan gubernativo provisional de 16 de junio de 1823. Dada la importancia de este Plan en lo que al establecimiento del régimen federal concierne, transcribiremos sus disposiciones: «1) La provincia, conocida hasta entonces como la de Guadalajara, será llamada en adelante el Estado Libre de Jalisco; "2) Al presente, su territorio está formado por los veintiocho distritos que formaban la intendencia: Guadalajara, Acaponeta, Autlán, Auhacatlán, La Barca, Colima, Cuqueo, Compostela, Ocotlán, junto con el de Nayarit y el Corregimiento de Bolaños, Utatlán, Hostotipaquillo, Lagos, Mascota, Real de San Sebastián, San Vías, Santa María del Oro, Sayula, Sentispac, Tomatlán, Tala, Tepatitlán, Tepic, Tlajomu1co, Tequila, Tonatlán, Tuzeacuesco, Zapotlán el Grande y Zapopan; "3) El Estado de Jalisco es libre, independiente y soberano, dentro de sí mismo, y no reconocerá relación con los otros Estados distinta de la hermandad y confederación l "4) Su religión es y seguirá siendo la católica apostólica romana sin tole- "rancia de ninguna otra; "5) Su Gobierno será popular y representativo; "6) Por tanto, el Estado tiene el derecho de adoptar su propia Constitución y de preparar, junto con los demás Estados, las relaciones generales entre todos ~m; " "7) Todos los habitantes del Estado tienen el derecho de votar en las elecciones para representantes que constituirán el Congreso Constituyente provincial; "8) Todos los habitantes del Estado gozarán de los derechos inalienables de libertad, seguridad, igualdad y propiedad, y el Estado está obligado a garantizarlos; "9) A su vez, los habitantes del Estado están obligados a respetar y obedecer a las autoridades establecidas, y a contribuir al bienestar del Estado en la época y forma en que éste ordene; "10) Los tres Poderes -Legislativo, Ejecutivo y Judicial- nunca podrán coincidir en la misma persona, ni dos Poderes podrán estar combinados; .' "11) Mientras no se establezca el Congreso provincial constituyente, el Poder Legislativo estará depositado en la diputación provincial j "12) Sus funciones se restringirán a la preparación de la convocatoria de un Congreso provincial constituyente y a dictar aquellos reglamentos provinciales que pueda requerir la observancia de las leyes vigentes; "13) El Poder Ejecutivo del Estado residirá en el jefe político actuante, quien en lo futuro se llamará Gobernador del Estado de Jalisco; "14) El Poder Ejecutivo conservará el orden interno y externo en el Estado y tendrá el mando del ejército; "15) Al Poder Ejecutivo, de acuerdo con la diputación provincial, corresponde el nombramiento de los empleados del Estado de que se habla en el artículo 7 de la orden oficial de 5 de junio, la cual será observada en todas sus partes; "16) El Poder Judicial en el Estado será ejercido por las autoridades actualmente establecidas y la audiencia será la corte de más alta apelación; LAS FORMAS DE ESTADO 429 "17) Los ayuntamientos y otros cuerpos y autoridades, tanto civiles como militares y eclesiásticos, continuarán en el ejercicio de las funciones que le están delegadas; " 18) El Estado será gobernado por la Constitución española y las leyes existentes, en todo lo que no se contradiga con el presente Plan; "19) Se comunicará este Plan de Gobierno provisional a todas las autoridades y corporaciones del Estado para que se proceda a su circulación y observancia; "20) Cualquier dignatario o persona de cualquier rango que se niegue <'l observar este Plan, antes de tres días contados desde su expedición, deberá solicitar su pasaporte para dejar el Estado en el tiempo que el Gobierno señale." La actitud asumida por la antigua provincia de Guadalajara declarándose "Estado Libre de Jalisco", y preconizando la instalación de su Congreso local constituyente, fue emulada por algunas otras provincias antes de que se expidiese el "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana", el 31 de enero de 1824. Dichas provincias, auto declaradas "Estados", fueron Oaxaca, Yucatán, Jalisco, Zacatecas, Querétaro y México, de tal manera que su personalidad política preexistía a la mencionada Acta. Por ende, no puede sostenerse que d sistema federal en nuestro país haya sido creado artificialmente, ni que los estados de la Federación mexicana no hubiesen surgido de las antiguas entidades provinciales con anterioridad a su implantación. El federalismo y las ideas en que se apoyó encuentran su origen, según advertimos, en las facultades que la Constitución española de 1812 adscribió a las diputaciones provinciales; su gestación, durante el periodo en que este importante documento se fue gradualmente aplicando en la Nueva España; su definición política en la turbulenta etapa inicial de nuestra vida independiente, y su consagración definitiva en el Acta de 31 de enero de 1824. Es verdad, como también dijimos, que la evolución del federalismo en Mé- xico y en los Estados U nidos adoptó cauces diferentes; pero de ello no se puede, inferir, según algunos pretenden, que el régimen federal en nuestro país obedeció a una ficción político-jurídica, fruto de la imitación servil y extralógica del sistema norteamericano. En los Estados Unidos, las antiguas colonias convertidas en entidades libres y soberanas acordaron, primero la formación de una unión confederal, y después, el establecimiento de una Federación; en México, la misma metrópoli se encargó de destacar la importancia de las viejas provincias, reconociéndoles una especie de autogobierno ejercitable a través de sus respectivas diputaciones, plantando así las raíces del régimen federal. Por ello, nos es dable sostener que el federalismo en nuestro país se incubó en las ideas políticas que alimentaron las Cortes de Cádiz en 1811~ 12; se pretendió frustrar en el Plan de Iguala y demás documentos que de él se derivaron, y se reinvidicó en el Acta Constitutiva de la Federación mexi- ~na~ antecedente inmediato de la Constitución de 1824, misma que no fue SIDO la obligada consecuencia de las luchas que empeñaron las provincias para reconquistar y mantener su autonomía. Las ideas políticas que casi unánimemente se.abrigaron en pro de la adopción del régimen federal y los acontecimientos que las tradujeron en la realidad, al 430 DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO proclamarse varias provincias como "Estados libres y soberanos", marcaron un derrotero invariable al Congreso General que, reunido el 5 de noviembre de 1823, debía organizar a México. La expedición del Acta Federativa era un fenómeno que fácilmente podía vaticinarse. Como asevera Jesús Reyes Heroles, «En ningún punto, el Congreso fue tan obligado a obedecer como en la adopción del sistema federal y esto en un momento en que todavía el centralismo no era definición de antiliberalismo. En ningún tema, la voluntad general se exterioriza tanto como en el que la República fuese federal. Las tendencias eran tales que, no digamos el pronunciamiento centralista del Congreso, una mayor dilación en la resolución federalista habría desatado fuerzas centrífugas imprevisibles. Es cómodo ver estas fuerzas como simples grupos políticos locales sin raíces y guiados por el puro aspirantismo, como entonces se decía; pero en el fondo, esto es disimular y ocultar el problema. Las manifestaciones federalistas eran emanación, y sólo así se explica su reciedumbre, de fuerzas reales no carentes de profundidad." eor Sin embargo, no faltó quien, como el diputado por Veracruz José María Becerra, se pronunciara en contra de la Federación. Es interesante hacer alusión a su pensamiento, porque, podría decirse, los conceptos antifederalistas que lo informan implicaron las bases de sustentación de las ideas centralistas que posteriormente cristalizaron en las Constituciones de 1836 y 1843. Dada la extensión del voto particular que al respecto formuló Becerra, y aunque presenta muchos ángulos importantes de carácter doctrinario para abogar por la no adopción del sistema federal, sólo nos concretaremos a transcribir las ideas centrales que contiene: "Cuatro son las proposiciones que se encierran en el principio referido [el que establecía que era la voluntad general de la nación constituirse en República federada]: l. Que hay voluntad general en la nación para constituirse en República Federal; JI. Que la manera en que esta voluntad está manifestada es la suficiente para conocerla sin equívoco; JII. Que hay precisión de seguirla y conformarse con ella, y la IV, y última: Que la ley es la expresión de la voluntad general, que es el principio corriente. Todas estas proposiciones son absolutamente falsas o cuando menos muy dudosas, para que se pueda levantar sobre ellas un edificio sólido, teniendo una verdad eterna sobre que construirlo, que es la de que en materia de gobierno todo debe dirigirse al mayor bien y felicidad de la nación. Entremos al examen de estas proposiciones y antes de ello suplico a vuestra soberanía. que aunque tenga por paradojas mis asertos, use la indulgencia conmigo de presentarme benigno su atenci6n. "Hay voluntad general en la naci6n para constituirse en República Federal. ¿Y qué esto es cierto? ¿Estamos todos en ello convenidos? ¿No hay centralistas, iturbidistas, borbonesas? ¿No se ha dicho por uno de los 6rganos del Gobierno que había tenido éste que luchar con cien partidos? Para conocer mejor la falsedad de esta proposición, será bien que la comparemos con las señales que para venir en conocimiento de la voluntad general nos de el mismo Rousseau, que fue el primero. que habló de ella y dio el nombre de ley a su expresión. Dice, pues, en el capítulo 39 del libro JI del Contrato social, que se logrará el enunciado de la voluntad general, cuando el pueblo, suficientemente informado, delitI01 oí. cit., p~ 358; LAS FORMAS DE ESTADO 431 veré, cuando los ciudadanos no tengan entre sí ninguna comunicación, cuando cada uno opine por sí mismo y cuando no haya ninguna sociedad parcial en el Estado. Dice más: que cuando hay diversos partidos no hay voluntad general, y que sólo lo será la de cada uno, con respecto a sus miembros, quedando particular con relación al Estado; añadiendo que aun cuando algún partido supere a los demás, no hay por eso voluntad general, porque el voto que prevalece en este caso no es más que un voto particular. Permítame vuestra soberanía que refiera sus mismas palabras para mayor claridad: "Si cuando el pueblo, suficientemente informado, delibera y no tienen los ciudadanos entre sí alguna comunicación, del gran número de pequeñas diferencias resultará siempre la voluntad general, y la deliberación será siempre buena; mas cuando se forman facciones y juntas parciales a expensas de la grande, la voluntad de cada una de esas asociaciones viene a ser general por relación a los miembros, y particular con respecto al Estado: no se puede decir entonces que hay tantos votantes como hombres, sino tantos cuantas asociaciones: las diferencias vienen a ser menos numerosas y dan un resultado menos general. En fin, cuando una de estas juntas es tan grande que supera todas las otras, entonces no hay por resultado una suma de pequeñas diferencias, sino una diferencia: única, ni hay tampoco la voluntad general, porque el voto que prevalece no es más que un voto particular.' "Para lograr el enunciado de la voluntad general, es menester que no haya sociedad parcial en el Estado y que cada ciudadano opine por sí. .. "Parece 'que basta la simple lectura de este párrafo para convencerse de que en la que se llama voluntad general de nuestra nación para constituirse en República federal, no se encuentran las señales que debían clasificarla de esa suerte, y que por lo mismo es enteramente falsa su existencia... "La república federal, señor, en la manera que se propone en el proyecto, con Estados libres, soberanos e independientes, es un edificio que amenaza ruinas y que no promete ninguna felicidad a la nación. No es una máquina sencilla y de una sola rueda, que nada tiene en qué tropezar, ni que le impida seguir su movimiento: es una máquina complicada y que se compone de otras tantas ruedas cuantos son los Congresos provinciales, de las que bastará que se pare una o tome dirección contraria para estorbar su movimiento y aun causar su destrucción... •. "Con la federación se crearán rivalidades y se aumentarán las que están creadas. Algunos Estados quedarían resentidos y nuestros enemigos atizarían los celos y procurarían fomentar la división... Ni se nos arguya con el ejemplar de los Estados Unidos, porque además de que son notorias sus disensiones domésticas y. de que sus progresos no dependen de su federación sino de otras sabias leyes que tienen cabida en los gobiernos centrales y aun en las monarquías, se hallaban ciertamente en circunstancias muy diversas. Estaban reconocidos por todas las naciones europeas que ocupadas con sus continuas luchas no ha habido un lugar ni se ha' ofrecido un motivo porque vinieran a las manos con alguna potencia de su mismo rango, pero que fuera central; porque a habérselesofrecido hubieran sido sin duda vencidos, por la raz6n de ser más débiles á causa de su federaci6n, como lo es una vara respecto de lo que era antes de dividirse, aun cuando se hayan reunido sus pedazos.. ."602 .. \_2 Isidro Montiel y Duarte. Derecho Públicd'lAlmctuío. Tomo 11, pp. 14, 15, 2'0 y' 21. 432 DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO No tan "antifederalista" se mostró fray Servando Teresa de Mier a pesar de su célebre expresión de que el régimen federal significaría "desunir lo que ha estado unido". Abogó, en efecto, por una "federación moderada y razonable", que conviniera "a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente, que debe hallamos muy unidos". Al referirse a ciertos "grados" de federalismo, nuestro prócer continúa rezonando: "Yo siempre he opinado por un medio entre la confederación laxa de los Estados Unidos, cuyos defectos han patentizado muchos escritores y que allá mismo tiene muchos antagonistas, pues el pueblo está dividido entre federalistas y demócratas. un medio, digo, entre la federación laxa de los Estados Unidos y la concentración peligrosa de Colombia y del Perú: un medio, en 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 tutissímus ibis. Este es mi voto y mi testamento político."?" El Acta Constitutiva 604 erigió a las provincias de que se componía la Nueva España en "Estados independientes, libres y soberanos", al adoptar el régimen republicano, representativo, popular y federal (Arts. 1, 5 Y 6). Los atributos de independencia, libertad y soberanía se adscribieron en favor de las entidades federativas en lo que exclusivamente se refería a su "administración y gobierno interior", habiéndose consignado la posibilidad de que en la Constitución se aumentase el número de ellas "según se conociere ser más conforme a la felicidad de los pueblos" (Art, 8). Aún expedirse dicha Acta, la Federación mexicana quedó integrada con los siguientes Estados: Guanajuato; Interno de Occidente, compuesto por las provincias de Sonora y Sinaloa; Interno de Oriente, compuesto por las provincias de Coahuila, Nuevo León y Tejas: Interno del Norte, compuesto por las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo Mé- xico; el de México; el de Michoacán; el de Oaxaca; el de Puebla de los Angeles; el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el de Nuevo Santander, llamado de Tamaulipas; el de Tabasco; el de Tlaxcala; el de Veracruz; el de Jalisco; el de Yucatán; y el de Zacatecas, teniendo las Californias el carácter de territorios federales. A las entidades federativas se las vinculó con el Gobierno nacional en cuanto que se les dio la facultad de nombrar dos senadores cada una de ellas, "según prescribiese la Constitución" (Art. 12). 60S Citado por Reyes Heroles. El Liberalismo Mexicano. Tomo 1, p. 4-07. El discurso en que el doctor Mier expuso sus ideas antifederalistas se reproduce en las páginas 280 a 294 de la obra "Acta Constitutiva de la Federación", publicada por el Gobierno de la República en el año de 1974 para Conmemorar el sesquicentenario de la implantación del federalismo en México. 6Q4