

EL DILEMA DEL FEDERALISMO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824: UNA ALTERNATIVA NECESARIA E INESTABLE

THE DILEMMA OF FEDERALISM IN THE 1824 CONSTITUTION: A NECESSARY AND UNSTABLE ALTERNATIVE

Sergio Charbel Olvera Rangel*

Fecha de recepción:
16 de abril de 2024.

Fecha de aceptación:
1 de mayo de 2024.

RESUMEN: El sistema federal mexicano se inspiró en el federalismo estadounidense, pero las marcadas diferencias de contexto presentaron diversos desafíos para su implementación. El propósito inicial del federalismo fue mantener unidas a las provincias de la Nueva España; en la práctica, el régimen de asignación de autonomía para estas fue simbólico y generó inestabilidad. Esta situación situó al federalismo mexicano en constante tensión con el centralismo, llevando a una estructura estatal oscilatoria. Las reglas previstas en la Constitución de 1824 eran formalmente adecuadas, pero resultaron insuficientes para garantizar el federalismo.

PALABRAS CLAVE: federalismo, centralismo, distribución de competencias, Constitución de 1824, pacto federal.

ABSTRACT: *The Mexican federal system was inspired by American federalism, but marked contextual differences presented various challenges for its implementation. The initial purpose of federalism was to keep united the provinces of Nueva España; in practice, the regime of autonomy allocation for these*

* Doctor abogado constitucionalista y profesor de la UNAM, ELD y Anáhuac México. Ciudad de México. <charbel.olvera@gmail.com>. ORCID: 0000-0002-9247-1824.

was symbolic and generated instability. This situation placed Mexican federalism in constant tension with centralism, leading to an oscillatory state structure. The rules outlined in the Constitution of 1824 were formally adequate but proved insufficient to guarantee federalism.

KEYWORDS: *federalism, centralism, distribution of competencies, Constitution of 1824, federal pact.*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA CONSOLIDACIÓN DEL FEDERALISMO MEXICANO. III. EL FEDERALISMO MEXICANO Y SU RELACIÓN CON EL FEDERALISMO ESTADOUNIDENSE. IV. LA TENSIÓN ENTRE CENTRALISMO Y FEDERALISMO A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1824. V. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1824. VI. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La historia del federalismo en México, especialmente en los primeros treinta y cinco años después de la independencia, refleja un complejo proceso de estructuración política y social en el naciente estado mexicano. Este texto aborda la consolidación del federalismo mexicano a partir de los textos constitucionales de 1824, destacando su adopción como una solución ante la fragmentación potencial de las antiguas provincias de la Nueva España, y ante un contexto de inestabilidad política.

En este artículo se describe la historia temprana del federalismo en México marcada por tensiones y conflictos en el primer Congreso Constituyente, evidenciando cómo las luchas de poder y las aspiraciones regionales configuraron los primeros debates y decisiones políticas. Se destaca que la adopción del federalismo fue una estrategia para mitigar el centralismo que había prevalecido bajo el imperio de Iturbide y para equilibrar las relaciones entre el gobierno central y las provincias.

La narrativa se enriquece con una comparación entre el federalismo mexicano y el estadounidense, proporcionando un contexto más amplio sobre las diferencias y similitudes en la evolución de ambos sistemas. Este análisis subraya los desafíos que enfrentó México, derivados de su contexto histórico.

A través de estos enfoques, este artículo explora la configuración del federalismo en México, desde sus inicios hasta su consolidación en la Constitución de 1857.

II. LA CONSOLIDACIÓN DEL FEDERALISMO MEXICANO¹

El sistema federal mexicano surgió como respuesta a la necesidad de impedir la segregación de las provincias que integraban la Nueva España. A cambio de su unión al recién Estado independiente, a estas provincias se les dotó de autonomía. El federalismo se adoptó como medio para descentralizar el poder, contrarrestar el autoritarismo del Imperio de Iturbide y lograr la anhelada emancipación de la monarquía.

El Primer Congreso Constituyente de México fue instalado el 24 de febrero de 1822 y fue disuelto por Iturbide el 31 de octubre del mismo año. El régimen autoritario de este gobernante provocó una rebelión militar que, apoyada en el Plan de Casa Mata, logró reinstalar el Congreso en marzo de 1823. El 18 de abril de ese año, el Congreso declaró insubsistente la forma de gobierno impuesta por el Plan de Iguala, el Tratado de Córdoba y el decreto de 24 de febrero de 1822, y asumió plenas facultades para definir la forma de gobierno.²

Las diputaciones provinciales se sumaron al Plan de Casa Mata para repudiar la inicial sumisión del Congreso Constituyente a Iturbide, proclamaron su apoyo al sistema federal y exigieron una mayor participación en el nuevo Estado independiente. Durante esta rebelión, se difundió un programa para que las diputaciones intervinieran en la vida nacional. Ante la imposibilidad de concretarlo, se desencadenaron los siguientes eventos: Guatemala declaró su independencia; en Oaxaca, la diputación provincial y el jefe político declararon su total independencia del gobierno central el 1 de junio de 1823; en Chiapas hubo un conflicto separatista, pero se resolvió esta tensión a favor de la anexión; Yucatán, San Antonio y las Provincias Internas de Oriente proclamaron su independencia; el 16 de junio de 1823, Jalisco presentó su plan de gobierno provisional y decidió no obedecer órdenes del gobierno central hasta que se garantizara el federalismo. Las provincias cuestionaron la legitimidad constituyente del Congreso; argumentaron que no lograba representar adecuadamente sus intereses. Por ello, exigieron su disolución y la formación de un nuevo congreso que respaldara la instauración de un Estado federal.

¹ Para la elaboración de este apartado se consultaron las siguientes fuentes: Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, 24ª ed. (México: Porrúa, 2005); Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, 39ª ed. (México: Porrúa, 2007) 101-111; Felipe Tena Ramírez, *México y sus Constituciones, Trabajos jurídicos de homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su XXV aniversario*, vol. 2º (México: Polis, 1937); Juan Manuel González Raya, *La instauración del Federalismo en México: Surgimiento de una Nación*. (México: Ecce Homo, 2010); y José Barragán Barragán, *El federalismo mexicano: Visión histórico-constitucional* (México: IIJ-UNAM, 2007).

² El 28 de mayo de 1823 se presentó ante el Congreso un proyecto llamado *Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana*, que en su artículo 1º ya hablaba de la nación mexicana como república representativa y federal.

La existencia de diputaciones provinciales y sus intentos secesionistas en esos años generó la idea errónea de que la federación mexicana se formó por la voluntad expresa de estados preexistentes que renunciaron a su soberanía y cedieron parte de sus competencias a los poderes centrales.³ Esta teoría es incorrecta. Esas entidades no eran soberanas; eran parte de la descentralización administrativa de la monarquía española y, posteriormente, del Imperio de Iturbide. La característica de soberanía era necesaria para que pudieran transferir facultades. En ese contexto, las autoridades centrales carecían de la capacidad para imponer una dirección eficaz al incipiente Estado, y fue por eso que el federalismo mexicano emergió de la necesidad de mantener unidas a las provincias como un solo ente.

En respuesta a esas demandas, el Congreso Constituyente accedió a disolverse, y con el objetivo de impedir la separación de las provincias que aspiraban a declararse soberanas, el 12 de junio de 1823, emitió el *Voto por la forma de república federada*:

VOTO POR LA FORMA DE REPÚBLICA FEDERADA. El soberano Congreso constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya la nación.

Este fue un parámetro para la consolidación de un Estado federal, pero las condiciones históricas para su establecimiento efectivo no eran las idóneas.

El 17 de junio de 1823 se convocó a un segundo congreso constituyente, el cual se reunió por primera vez el 5 de noviembre de 1823 y celebró su instalación formal el 7 de noviembre. En este Congreso predominaban dos corrientes principales: la federalista y la centralista. La tendencia federalista logró imponerse, aunque surgieron cuestionamientos sobre la manera de implementar este sistema. Durante sus sesiones, se debatió cuáles provincias serían reconocidas como estados miembros; esta fue la decisión más trascendental para la consolidación del federalismo mexicano.

III. EL FEDERALISMO MEXICANO Y SU RELACIÓN CON EL FEDERALISMO ESTADOUNIDENSE

La federación estadounidense surgió de la evolución de una confederación. En el pacto internacional que la constituyó, los estados soberanos solo cedieron las facultades relacionadas con los intereses comunes, incluyendo la defensa exterior y la resolución de disputas entre los miembros. Este principio quedó plasmado en el artículo II de los *Artículos de Confederación y Unión Perpetua*.

³ Elisur Arteaga Nava, *Derecho Constitucional*, 3ª ed., (México: Oxford University Press, 2008) 67.

En la confederación de las Trece Colonias, la creación de autoridades centrales fue concomitante con la necesidad de repartir competencias. En este sentido, para Alexis de Tocqueville la unión de estados norteamericanos constituyó una forma de sociedad en la cual varios pueblos se fundieron en uno solo en relación con ciertos intereses comunes, permanecieron separados y confederados solamente para todo lo demás.⁴

El federalismo norteamericano fue la evolución de la confederación de las Trece Colonias que decidieron unirse en un pacto constitucional del que surgió la Constitución de 1787, en el que se continuó con el carácter dual de la confederación, se conservó la esencia de esta porque las facultades concedidas a las autoridades centrales se dirigían a la conservación del pacto federal,⁵ y las facultades que se reservaban los estados miembros eran las más. Al tener la federación norteamericana como antecedente a una confederación, se entendió aquella como un pacto en la que los estados miembros conservaron la soberanía que tenían y que no delegaron de forma exclusiva a los Estados Unidos.⁶

El reparto de competencias en Estados Unidos de América partió de la base de la renuncia que los estados partes hicieron de algunas de sus facultades para cederlas a las autoridades centrales. El reparto de competencias en la Constitución estadounidense de 1787, la explica Madison en *El Federalista* de la siguiente manera:

Los poderes delegados al gobierno federal por la Constitución propuesta son pocos y definidos. Los que han de quedar en manos de los gobiernos de los Estados son numerosos e indefinidos. Los primeros se emplearán principalmente con relación a objetos externos, como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio extranjero; y es con este último con el que el poder tributario se relacionará principalmente. Los poderes reservados a los Estados se extenderán a todos los objetos que en el curso normal de las cosas interesan a las vidas, libertades y propiedades del pueblo, y al orden interno, al progreso y a la prosperidad de los Estados.⁷

La lógica de distribución descrita por Madison corresponde a los estados federales que emergen de la unión de estados soberanos. En estos, a los poderes centrales únicamente se les otorgan las facultades indispensables para la protección y el resguardo de sus intereses

⁴ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América* (México: Fondo de Cultura Económica, 2012) 152- 53.

⁵ Las materias del gobierno de la unión eran las de interés general: seguridad contra el peligro extranjero; relaciones con países extranjeros; armonía y relaciones adecuadas entre los estados; diversos objetos de utilidad general; prohibición a los estados de ciertos actos perjudiciales; y medidas para dar a todos estos poderes la eficacia debida. James Madison, *El Federalista*, 2^a ed., (México: Fondo de Cultura Económica, 2010) 170.

⁶ Al respecto, Alexis de Tocqueville afirmó: «Se definieron, pues, cuidadosamente las atribuciones del gobierno federal y se declaró que todo lo que estaba comprendido en la definición caía en las atribuciones del gobierno de los Estados. Así, el gobierno de los Estados siguió siendo el derecho común y el gobierno federal fue la excepción». En *La democracia en América*, 119.

⁷ James Madison, *El Federalista*, *Óp. Cit.* 198.

generales, reservando el resto de las facultades a los estados miembros. Esa característica distintiva la refiere Alexis de Tocqueville de la siguiente manera:

La forma de gobierno federal en los Estados Unidos apareció en último lugar. No ha sido sino una modificación de la república, un compendio de los principios políticos esparcidos en la sociedad entera antes de ella, que subsisten independientemente dentro de la misma. El gobierno federal... No es más que una excepción y el gobierno de los estados es la regla común.⁸

La situación descrita anteriormente no se aplica completamente a los estados federales que evolucionan de un estado centralista a uno federal, donde las competencias de los estados miembros suelen estar limitadas a lo estrictamente necesario para mantener un cierto grado de autonomía.⁹ Esta es la realidad del federalismo mexicano. En México, sin antecedentes de unión de distintos estados soberanos ni de una confederación, se adoptó la lógica residual en la distribución de competencias. Este origen distinto del federalismo mexicano marca una diferencia significativa con respecto al modelo estadounidense. Alexis de Tocqueville, al explicar la adopción del modelo federal estadounidense en la Constitución Mexicana de 1824, opinó lo siguiente:

Los habitantes de México, queriendo establecer el sistema federativo, tomaron por modelo y copiaron casi íntegramente la constitución de los angloamericanos, sus vecinos. Pero al trasladar la letra de la ley, no pudieron trasponer al mismo tiempo el espíritu que la vivificaba. Se vio cómo se estorbaban sin cesar entre los engranajes de su doble gobierno. La soberanía de los Estados y la de la Unión, al salir del círculo que la constitución había trazado, se ve arrastrado sin cesar de la anarquía al despotismo militar y del despotismo militar a la anarquía.¹⁰

Para Tocqueville, el éxito del federalismo estadounidense radicaba en que, a pesar de las competencias limitadas del gobierno federal, este adquirió la apariencia y la fuerza de un gobierno nacional, lo que le permitió emitir órdenes directamente a las personas.¹¹ Este aspecto no se replicó en el caso mexicano debido a las constantes inconformidades de un gobierno de índole centralista; las autoridades centrales retuvieron un amplio abanico de competencias en comparación con las autoridades locales. Aunque se ofreció una apariencia de federalismo al conceder autonomía a las entidades federativas, de facto, las autoridades federales mantuvieron la fuerza de un gobierno central que les permitió imponer sus órdenes directamente. Esto contribuyó al fracaso del modelo federal en México. Al respecto, José María Lozano afirmó lo siguiente:

⁸ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América. Óp. Cit.* 77.

⁹ Cfr. Michel Mouskheli, *Teoría Jurídica del Estado Federal* (México: Ediciones Coyoacán, 2011) 235-36.

¹⁰ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América, Óp. Cit.* 159.

¹¹ *Ídem.*

Hemos tomado como modelo de nuestras instituciones políticas las de la República vecina; pero la federación de los Estados Unidos del Norte reconoce como principio fundamental un hecho; la nuestra reconoce una ficción: allá, estados verdaderamente independientes entre sí, se reunieron para formar un gobierno nacional; aquí la federación formó a los estados: allá los estados, ahora unidos, tenían una vida propia, se regían por sí mismos y tenían instituciones que les eran peculiares; aquí los estados habían sido provincias o departamentos dependientes en todo de un gobierno central; allá al unirse por medio de un pacto federativo, estados realmente independientes depositaron como fondo social una parte de su propia soberanía, reservándose el resto; aquí, al fraccionarse la República en diferentes estados, se invistió a cada uno de ellos de una soberanía a la que se señalaron los límites convenientes.¹²

Lo anterior permite concluir que la distribución de competencias en el federalismo mexicano tiene otro sentido en comparación al norteamericano: competencias federales amplias y mínimas competencias locales.

Desde su origen, el federalismo mexicano ha mantenido la esencia de un Estado centralista, en el cual las autoridades federales poseen un amplio rango competencial que les asegura control sobre las entidades federativas. El sistema presidencialista y el fortalecimiento del poder ejecutivo han contribuido a mantener la concentración de facultades en las autoridades federales. Esta amplia acumulación de facultades federales, en comparación con las de las entidades federativas, se aparta de la concepción clásica del federalismo como un contrapeso del poder. Para evitar el fracaso del federalismo, el modelo mexicano ha evolucionado hacia uno cooperativo, donde se incorporan aspectos de coordinación entre los ámbitos federal y local, aunque se mantiene una predominancia de las competencias centrales.

La distribución de competencias en México ha evolucionado hacia un sistema caracterizado por una reducida tensión competencial. Esto se debe, entre otras razones, a la coincidencia de múltiples materias entre la federación y las entidades federativas. En lugar de otorgar mayores competencias a las entidades federativas para lograr un equilibrio de poder mediante su división vertical, se ha desarrollado un sistema de tareas compartidas.

¹² José María Lozano, *Tratado de los derechos del hombre. Estudio del derecho constitucional patrio en lo relativo a los derechos del hombre conforme a la Constitución de 1857 y a la Ley Orgánica de Amparo de Garantías de 20 de enero de 1869* (México: Imprenta del Comercio, de Dublan y Compañía, 1876) 475 y 476.

IV. LA TENSIÓN ENTRE CENTRALISMO Y FEDERALISMO A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1824¹³

La comisión de constitución del segundo Congreso Constituyente, presidida por Miguel Ramos Arizpe, redactó el *Acta Constitutiva de la Federación*, la cual se expidió el 31 de enero de 1824. Este ordenamiento fundamental mitigó el entusiasmo inicial de los congresistas hacia el sistema federal y aseguró la unión de las provincias. El Acta Constitutiva estableció las primeras cláusulas del pacto federal mexicano, el cual fue el preámbulo para la consolidación del federalismo en la Constitución de 1824. El logro, en este primer ordenamiento fundamental, fue el establecimiento del federalismo y la integración de la mayoría de las provincias que integraban a la Nueva España. Fue un triunfo ante la tensión que ejercieron los adeptos al centralismo.

Ante la tensión de centralistas y federalistas se debatió un proyecto de constitución que fue aprobado en su totalidad el 3 de octubre de 1824 y publicado al día siguiente. Esta Constitución adoptó el régimen federal previsto por el Acta Constitutiva. El pacto federal de 1824 concedió autonomía a los estados parte, mitigando así las tendencias separatistas de entidades como Oaxaca, Yucatán y Jalisco. Esta medida fue una respuesta a circunstancias adversas que requerían acciones urgentes e inmediatas. El artículo 5º de la Constitución enumeraba las partes de la federación, consolidando la unión y los estados que la integraban.

En los años siguientes siguió la tensión ideológica entre centralización y descentralización. El primero fue centrípeto, favorecía una mayor concentración del poder en manos de las autoridades centrales; el segundo era centrífugo, argumentaba la autonomía de los estados dentro del sistema federal.¹⁴ En los primeros años del sistema federal mexicano los poderes centrales no tenían la fuerza para controlar a los estados parte, ante esas deficiencias se buscó centralizar el poder con el fin de obtener una mejor gobernabilidad.

El federalismo mexicano nació débil y sucumbió ante las presiones. En los primeros años del sistema federal mexicano los poderes centrales no tenían la fuerza para controlar a los estados parte, ante esas deficiencias se buscó centralizar el poder con el fin de obtener una mejor gobernabilidad. En el año de 1835 el Congreso federal se declaró investido de poderes constituyentes y expidió las *Leyes Constitucionales* de 1836 que cambiaron la forma de Estado a la centralista, pero continuó una descentralización administrativa en las juntas departamentales.

¹³ Para la elaboración de este apartado se consultaron las fuentes referidas en la nota 1.

¹⁴ Sobre las fuerzas centrípedas y centrífugas en el federalismo véase Rainer-Olaf Schultze, «El federalismo en los países industrializados: una perspectiva comparada», En *Contribuciones*, núm. 4, (Buenos Aires, 1993) 19-38.

La controversia entre centralistas y federalistas tuvo relevancia, nuevamente, durante la vigencia de la constitución de 1836, porque la organización centralista fue vista como un atentado contra la autonomía local.

El régimen centralista fue causa de múltiples rebeliones, como la encabezada por Valentín Gómez Farías en 1840 para restablecer el federalismo, o la del general Mariano Paredes, quien derrocó al presidente Bustamante, lo que permitió convocar a un congreso constituyente conforme a las *Bases de Tacubaya*, el cual comenzó a sesionar el 10 de junio de 1842; en él se volvió a discutir la forma de Estado central. En la comisión de constitución se debatió ampliamente sobre la palabra *federal*, si esta debía o no incluirse dentro de las características del Estado. Las ideas liberales de ese Congreso orillaron a que lo disolvieran y se designó a una junta de notables que expidió las *Bases de Organización Política de la República Mexicana* de 1843, de carácter centralista.

Con la firma del *Tratado de Guadalupe* y la eminente invasión norteamericana, se restableció el federalismo por el temor a la desintegración de la República. La opción liberal y federal se hizo patente con la amenaza externa, consecuencia de la guerra contra Estados Unidos.

Por decreto del 22 de agosto de 1846, el general Mariano Salas declaró vigente la Constitución de 1824. Se formó un congreso constituyente que ratificó dicho decreto el 10 de febrero de 1847; este Congreso, ante la imposibilidad de emitir una nueva constitución, elaboró el *Acta Constitutiva y de Reformas*, del 18 de mayo de 1847, que tuvo por base un proyecto de veintidós artículos elaborado por Mariano Otero. Con ese ordenamiento fundamental se restableció el sistema federal.

En 1852, Santa Anna se levantó en armas con el *Plan del Hospicio*, e impuso, nuevamente, el régimen centralista. Con ello se dieron intentos por restablecer una monarquía, fue una época de inestabilidad política que concluyó con la *Revolución de Ayutla*. Con la constitución de 1857 se logró establecer nuevamente el régimen federal sin el bicammarismo, el Senado se consideró como un obstáculo para la democracia, a pesar de ser uno de los elementos del federalismo dual estadounidense; el 13 de noviembre de 1874, se reincorporó al Congreso de la Unión, con lo cual los estados adquirieron mayor representación.¹⁵

¹⁵ El libro del *Federalista* no fue conocido por los congresos constituyentes del S. XIX, lo cual hubiera facilitado la organización del federalismo mexicano. Así lo afirma Gustavo R. Velasco en el prólogo que forma parte de la edición en español de la citada obra, la cual también tradujo: «...En México, por ejemplo, es posible que el estudio de El Federalista hubiera abreviado el lento progreso hacia el concepto de nuestro juicio constitucional, así como que habría frenado un tanto el espíritu teorizante y simplista que presidió en la confección de nuestros códigos fundamentales». En *El Federalista*, p. XVII. La obra de Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*, cuya primera edición en español fue traducida por D.A. Sánchez de Bustamante y publicada en París en 1836, se conoció en México en el año siguiente, y se hizo una reimpresión de la misma en 1855, año de la convocatoria del Congreso Constituyente del cual emanó la carta federal de 1857. Héctor Fix-Zamudio, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 3ª ed. (México: Porrúa y UNAM, 2003) 7.

Finalmente, la constitución de 1917, tuvo por objeto reformar a la de 1857; por ello en el Congreso Constituyente de Querétaro no se discutió sobre el federalismo y se conservó la redacción de los principales artículos que establecían el pacto federal.

V. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1824

El primer ordenamiento que estableció normativamente la distribución de competencias fue el tratado internacional denominado *Artículos de Confederación y Unión Perpetua*, aprobado por el segundo Congreso Continental el 15 de noviembre de 1777. En su artículo II, establecía lo siguiente: «Cada estado conserva su soberanía, libertad e independencia, así como todo su poder, jurisdicción y derecho no delegados expresamente por esta Confederación a los Estados Unidos cuando actúen por medio de su Congreso». Este fue el antecedente de la cláusula de distribución de competencias en el pacto federal de Estados Unidos de América, la cual quedó plasmada en la Décima Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, del 17 de septiembre de 1787, que establece: «Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los estados, quedan reservados a los Estados respectivamente y al pueblo».

Como se mencionó, el modelo de distribución de competencias adoptado por el estado mexicano se inspiró en el sistema federal estadounidense. Sin embargo, ni en el *Acta Constitutiva de la Federación* del 31 de enero de 1824, ni en la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* del 4 de octubre de 1824, se incluyó una disposición específica que regulara la distribución de competencias entre el ámbito federal y el local. Posiblemente, se omitió la regla más crucial del sistema federal con el objetivo de que las autoridades centrales mantuvieran el poder. La normativa del sistema federal se centró en establecer esta forma de Estado y en especificar las partes integrantes de la federación. Aunque estos dos aspectos son muy importantes, no son suficientes para constituir una estructura federal funcional, ya que es necesario definir reglas claras para la distribución de competencias entre los ámbitos federal y local. En el Acta Constitutiva se plasmaron las siguientes reglas del pacto federal:

1. El reconocimiento de que los estados parte son independientes, libres y «soberanos» (debió decir: autónomos), en lo que concierne a su administración y gobierno interior (artículo 6°).
2. Los estados parte que conforman a la federación (artículo 7°).
3. La posibilidad de admitir nuevos estados parte a la federación (artículo 8°).
4. El reconocimiento de derechos fundamentales para todas las personas habitantes de la federación, como la libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas (artículo 31).

5. La obligación de los estados parte de sostener, a toda costa, la unión federal (artículo 34).
6. El establecimiento de las facultades de los poderes federales (artículos 13, 16 y 18).
7. El establecimiento de la estructura mínima de los estados parte: división tripartita del poder, sin la posibilidad de que puedan reunirse dos o más de ellos en una sola persona o corporación, ni el legislativo depositarse en un solo individuo; poder legislativo integrado por personas electas popularmente, por el tiempo y modo que disponga la constitución local; el titular del poder ejecutivo con renovación periódica, de conformidad con lo previsto en la constitución local; y el poder judicial ejercido por los tribunales que establezca la constitución local (artículos 21, 22 y 23).
8. La prohibición para que las constituciones de los estados se opongan al Acta Constitutiva y a la constitución general, por lo que esas constituciones solo podrían sancionarse hasta la publicación de la constitución general (artículo 24).
9. Las obligaciones de las legislaturas de los estados de organizar provisionalmente su gobierno interior (artículo 25).
10. Diversas prohibiciones para los estados parte: para establecer, sin consentimiento del Congreso General, derechos de tonelaje; tener tropas o navíos de guerra en tiempo de paz; sin consentimiento del Congreso General, imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; realizar transacciones o contratos con otro estado parte, o con potencia extranjera; declarar la guerra, salvo caso de invasión o ante el inminente peligro que no admita dilaciones (artículos 26 a 29).

A pesar de que no se previó una regla de distribución de competencias, las reglas del pacto federal abarcaron diversas cuestiones de importancia para el sistema federal. La distribución de competencias fue la residual, la cual se deduce de las facultades conferidas a las autoridades federales, debido a que las no conferidas a estas se entienden reservadas para los estados parte.

La Constitución de 1824 no previó la regla de distribución de competencias, pero sí afianzó diversas reglas del pacto federal, las cuales son las siguientes:

1. El reconocimiento de la forma de Estado federal (artículo 4°).
2. El reconocimiento de los estados parte de la federación (artículo 5°).
3. La integración del Senado con representantes de cada estado parte (artículo 25).
4. Las facultades de las cámaras del Congreso General para resolver, en calidad de gran jurado, sobre las infracciones de los gobernadores a la Constitución General, leyes de la unión u órdenes del presidente de la Federación; así como las infracciones que deriven de la publicación de leyes o decretos de las legislaturas de los estados parte que sean contrarias a la Constitución federal y a las leyes (artículo 38, numeral 4°).
5. La finalidad de las leyes expedidas por el Congreso General para: conservar la unión federal de los estados; la paz y el orden pública en el interior de la federación; mantener la independencia de los estados entre sí en lo respectivo a su gobierno

- interior; y mantener la igualdad proporcional en obligaciones y derechos de los estados parte ante la ley (artículo 49, numerales 2° a 4°).
6. Las facultades exclusivas del Congreso General (artículo 50).
 7. Las atribuciones del presidente de la República (artículo 110).
 8. Las atribuciones del Poder Judicial de la Federación, entre las que destaca la facultad de la Corte Suprema de Justicia de dirimir las competencias entre los tribunales de la federación, y entre estos y los de los estados, así como las suscitadas entre los estados (artículos 137, 142 y 143).
 9. La estructura mínima de los estados parte (artículos 157 a 160).
 10. Se prevén obligaciones de los estados parte (artículo 161).
 11. Se prevén prohibiciones a los estados parte (artículo 162).
 12. Se prevé la intervención de las legislaturas locales en el procedimiento de interpretación y reforma de la Constitución General y del Acta Constitutiva (artículo 166).

A pesar de que no está prevista una regla de distribución de competencias, en la Constitución de 1824 existen las suficientes normas para delimitar la actuación de las autoridades locales: facultades expresas y exclusivas de las autoridades federales, y obligaciones y prohibiciones para los estados parte. Esto permitía definir el ámbito de competencias de las autoridades locales, lo que les dio bases sólidas para la expedición de sus respectivas constituciones.

Después de esos ordenamientos fundamentales de 1824, las *Leyes Constitucionales* de 1836 cambiaron la forma de Estado federal por la centralista. En los trabajos de la comisión del Congreso Constituyente que culminaron con las *Bases de Organización Política de la República Mexicana*, surgió el primer antecedente mexicano de la actual cláusula de distribución de competencias. Este fue el artículo 80 del *Primer Proyecto de Constitución* del 25 de agosto de 1842,¹⁶ el cual establecía lo siguiente: «Todas las atribuciones y facultades que no se otorguen específicamente¹⁷ al Congreso Nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia, se entenderán que quedan reservadas a los departamentos». Además, en la misma comisión se presentó el *Proyecto Constitucional de la Minoría* (como voto particular), del 26 de agosto de 1842, cuyo artículo 24 era el siguiente: «La administración interior de los Estados, será enteramente libre e independiente de los Poderes supremos, en todo aquello que no estén obligados por esta Constitución para la conservación de la unión federal».

El *Proyecto Constitucional de la Minoría*, que contenía una propuesta de estado federal, no prosperó; en su redacción se empleaban términos como «Estados», refiriéndose a unidades que serían libres e independientes en su ámbito competencial, y «unión federal».

¹⁶ Las constituciones anteriores no tenían ningún artículo equivalente al actual 124, la cláusula competencial se desprendía de la interpretación armónica de los textos.

¹⁷ El adjetivo *específicamente* se sustituyó en la constitución de 1857 por el de *expresamente* lo que ha originado discusiones doctrinales y resoluciones jurisdiccionales.

Por el contrario, los proyectos de la mayoría utilizaban el término «departamentos» para referirse a las unidades administrativas del Estado central. Ninguna de las disposiciones mencionadas fue incluida en las *Bases Orgánicas de la República Mexicana*, por lo que nunca llegaron a ser vigentes.

Fue hasta el restablecimiento del federalismo cuando se configuró el reparto de competencias. El *Acta Constitutiva y de Reformas*, del 18 de mayo de 1847, incluyó la fórmula de distribución de competencias en los siguientes artículos:¹⁸

Artículo 14. Los Poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción.

Artículo 15. Sobre los objetos sometidos al Poder de la Unión, ningún estado tiene otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución, ni otro medio legítimo de intervenir en ellos que el de los poderes generales que la misma establece. La Constitución sólo reconoce como legítima entre todos o entre algunos de los estados, la relación que constituyó y actualmente constituye su federación.

En relación con el artículo 14 del citado proyecto, Mariano Otero, afirmó lo siguiente:

El artículo 14 del Proyecto de Reformas, estableciendo la máxima de que los Poderes de la Unión son poderes excepcionales y limitados sólo a los objetos expresamente designados en la Constitución, da a la soberanía de los estados toda la amplitud y seguridad que fuera de desearse. Mas por esto mismo, y por la teoría fundamental que ya indiqué al expresar las razones por las cuales tocaba al poder general arreglar los derechos del ciudadano, es necesario declarar también que ninguno de los estados tiene poder sobre los objetos acordados por todos a la Unión, y que no siendo bajo este aspecto más que partes de un todo compuesto, miembros de una gran República, en ningún caso pueden por sí mismos, en uso de su soberanía individual, tomar resolución alguna acerca de aquellos objetos, ni proveer a su arreglo, más que por medio de los poderes federales, ni reclamar más que el cumplimiento de las franquicias que la Constitución les reconoce.

La explicación del precepto que proporciona Mariano Otero del artículo 14 es de los pocos materiales que consignan una exposición de motivos sobre la cláusula de distribución de competencias en el federalismo mexicano. De ella se puede concluir lo siguiente:

1. Se precisa la regla residual en el sentido de que el ámbito federal tendrá competencias «expresas».

¹⁸ En la vigencia del *Acta Constitutiva y de Reformas*, se presentaron numerosos casos de inconstitucionalidad de leyes relacionadas con invasión de competencias entre la federación y los estados, según datos de Santiago Oñate. En «El Acta de Reformas de 1847», en *Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus constituciones*, t. II, (México: Cámara de Diputados, LV Legislatura, y Miguel Ángel Porrúa, 1994) 133-44.

2. La competencia residual de los estados miembros les da autonomía dentro de su ámbito.
3. El respeto de las competencias es patente, los estados miembros no pueden transgredir la competencia federal ni viceversa.

En el *Acta Constitutiva y de Reformas* se reguló la cláusula de distribución de competencias en similares términos que los del proyecto, por lo que merecen el mismo análisis; los preceptos son los siguientes:

Artículo 20. Sobre los objetos sometidos al Poder de la Unión, ningún estado tiene otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución, ni otro medio legítimo de intervenir en ellos, que el de los poderes generales que la misma establece.

Artículo 21. Los poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción.

Después la regla de distribución de competencias se reguló la distribución en el artículo 117 de la Constitución de 1857, la cual pasaría con el mismo texto al artículo 124 de la Constitución de 1927.

VI. CONCLUSIONES

El desarrollo del federalismo en México, desde la Constitución de 1824 hasta la actualidad, revela una historia de continuos desafíos y ajustes en busca de un equilibrio entre autonomía local y la autoridad central. Inicialmente concebido como un medio para mantener la unidad, el federalismo mexicano se inspiró en el modelo estadounidense, pero se enfrentó a obstáculos únicos debido a su contexto histórico, político y social. Esta singularidad ha provocado oscilaciones entre tendencias federalistas y centralistas, reflejando la complejidad de adaptar un sistema que en teoría promueve la descentralización, en un país con una arraigada tradición de centralismo.

En los primeros años de independencia, el federalismo mexicano no pudo garantizar su eficacia y sostenibilidad. México ha luchado por implementar un federalismo efectivo, pero el arraigo centralista ha sido un obstáculo para ello. En lugar de fortalecer la autonomía de los estados parte se ha optado por compartir facultades, lo que permite a las autoridades centrales mantener el control. Esta práctica, en la actualidad, es evidente en la gran cantidad de leyes generales que marcan pautas de actuación a las autoridades locales.

Este proceso intermitente y complejo de federalización ha demostrado que la adopción de modelos extranjeros debe ir acompañada de una adaptación cuidadosa a las condiciones particulares de México. La experiencia histórica sugiere que el éxito del federalismo mexicano no solo depende de estructuras formales, sino también de una comprensión profunda de las necesidades específicas de nuestro país. Así, el federalismo mexicano es un

proyecto en evolución que requiere un compromiso continuo para generar un equilibrio entre las autoridades centrales y locales.

BIBLIOGRAFÍA

Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*, 3ª ed. México: Oxford University Press, 2008.

Barragán Barragán, José. *El federalismo mexicano: Visión histórico-constitucional*. México: IIJ-UNAM, 2007.

Fix-Zamudio, Héctor. *Ensayos sobre el derecho de amparo*. 3ª ed. México: Porrúa y UNAM, 2003.

González Raya, Juan Manuel. *La instauración del Federalismo en México: Surgimiento de una Nación*. México: Ecce Homo, 2010);

Hamilton, Madison y Jay. *El Federalista*, 2ª ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2010.

Lozano, José María. *Tratado de los derechos del hombre. Estudio del derecho constitucional patrio en lo relativo a los derechos del hombre conforme a la Constitución de 1857 y a la Ley Orgánica de Amparo de Garantías de 20 de enero de 1869*. México: Imprenta del Comercio, de Dublan y Compañía, 1876.

Mouskheli, Michel. *Teoría jurídica del Estado federal*. México: Ediciones Coyoacán, 2011.

Santiago Oñate. «El Acta de Reformas de 1847». En *Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus constituciones*. t. II, México: Cámara de Diputados, LV Legislatura, y Miguel Ángel Porrúa, 1994.

Schultze, Rainer-Olaf. «El federalismo en los países industrializados: una perspectiva comparada». En *Contribuciones*, núm 4. Buenos Aires, 1993, 19-38.

Tena Ramírez, Felipe. *México y sus Constituciones*. Trabajos jurídicos de homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su XXV aniversario, vol. 2º. México: Polis, 1937.

Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*. 24ª ed. México: Porrúa, 2005.

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 39ª ed. México: Porrúa, 2007.

Tocqueville, Alexis de. *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica, 2012.

El dilema del federalismo en la constitución de 1824...
EX LEGIBUS, Número 20, abril de 2024