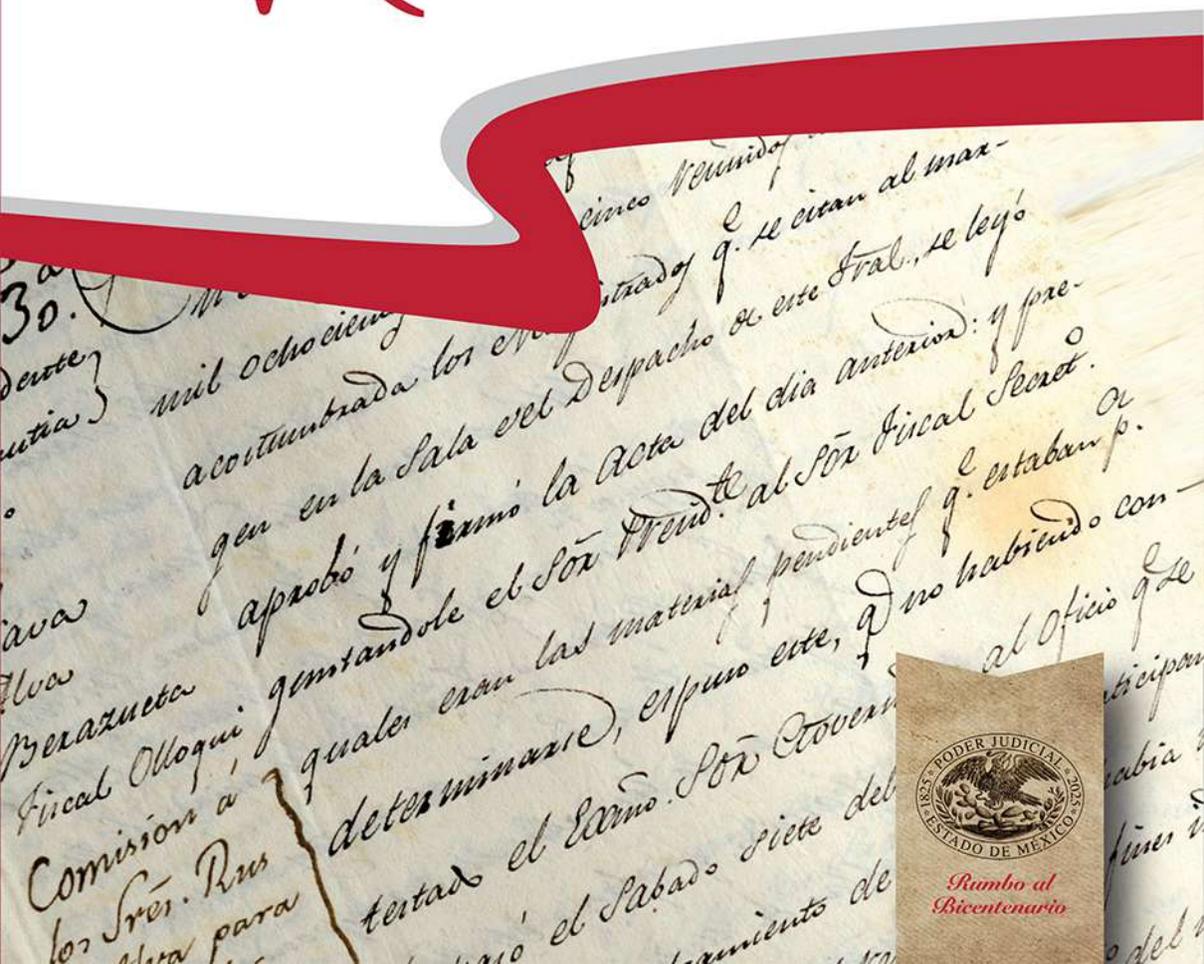


200 Años de su origen

Memoria del

Congreso Nacional de Federalismo Judicial, 2023

Coordinador: Ricardo Sodi Cuellar



Rumbo al
Bicentenario

200 años de su origen
Memoria del Congreso Nacional
de Federalismo Judicial, 2023

Ricardo Alfredo **Sodi Cuellar**
Coordinador

200 años de su origen

Memoria del Congreso Nacional de Federalismo Judicial, 2023

Ricardo Alfredo Sodi Cuellar
Coordinador



Esta obra pertenece a la Colección Editorial Rumbo al Bicentenario. Centro de Investigaciones Judiciales de la Escuela Judicial del Estado de México. Calle Leona Vicario núm. 301, Col. Santa Clara C.P. 50090, Toluca, Estado de México Tel. (722) 167 9200, Extensiones: 16821, 16822, 16804. Página web: <http://www.pjedomex.gob.mx/ejem/>

Editor responsable:

DR. EN D. JUAN CARLOS ABREU Y ABREU
Director del Centro de Investigaciones Judiciales

Editora ejecutiva:

LIC. EN D. MARÍA FERNANDA CHÁVEZ VILCHIS

Equipo editorial:

LIC. EN D. JESSICA FLORES HERNÁNDEZ
LIC. EN D. ORLANDO ARAMIS ARAGÓN SÁNCHEZ

Diseño de portada:

COORDINACIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL
DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO

- © Poder Judicial del Estado de México
- © Ubijus Editorial, S.A. de C.V.
Begonias 6-A, Col. Clavería, C.P. 02080
Azcapotzalco, Ciudad de México
www.ubijus.com
contacto@ubijus.com
(55) 53 56 68 91

ISBN: 978-607-8875-69-6

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada o transmitida sin el permiso de la editorial. Como también, sin importar el medio, de cualquier capítulo o información de esta obra, sin previa y expresa autorización del autor, titular de todos los derechos.

Esta obra es producto del esfuerzo de los autores, especialistas en la materia, cuyos textos están dirigidos a estudiantes, expertos y público en general. Considerar fotocopiarla es una falta de respeto y una violación a sus derechos.

Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente reflejan la postura del editor.

Consejo de la Judicatura del Estado de México

Magistrado Dr. Ricardo Alfredo Sodi Cuellar
Presidente

Magistrado Dr. A. J. Raúl Aarón Romero Ortega
Consejero

Magistrado Dr. en D. Enrique Víctor Manuel Vega Gómez
Consejero

Jueza Dra. en D. C. Astrid Lorena Avilez Villena
Consejera

Jueza M. en D. P. P. Edna Edith Escalante Ramírez
Consejera

M. en D. A. Cristel Yunuen Pozas Serrano
Consejera

M. en D. Pablo Espinosa Márquez
Consejero

Junta General Académica

Dr. Ricardo Alfredo Sodi Cuellar
*Presidente del Tribunal Superior de Justicia
y del Consejo de la Judicatura del Estado de México*

Dr. César Camacho Quiroz
*Profesor-Investigador de tiempo completo
de El Colegio Mexiquense*

Dr. José Ramón Cossío Díaz
*Ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y Miembro de El Colegio Nacional*

Dr. Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Dr. Gerardo Laveaga Rendón
*Profesor del ITAM y Coordinador de la Comisión de Ciencia,
Cultura y Derecho de la Barra Mexicana Colegio de Abogados*

Dr. Diego Valadés Ríos
*Investigador Emérito del Instituto de Investigaciones
Jurídicas de la UNAM*

Escuela Judicial del Estado de México

Dr. Jaime López Reyes

Director General

Dra. María de la Luz Ruiz Beltrán

Coordinadora de Enlace Académico

Dr. Juan Carlos Abreu y Abreu

Director del Centro de Investigaciones Judiciales

Consejo editorial

Dr. en D. Juan Carlos Abreu y Abreu
Poder Judicial del Estado de México

Lic. en D. Mateo Mansilla-Moya
Revista Abogacía

Mtra. en D. María José Bernáldez Aguilar
Universidad Autónoma del Estado De México

Dra. en D. E. y S. María Solange Maqueo
Universidad La Salle

Dr. en J. C. y D. F. Rodrigo Brito Melgarejo
Universidad Nacional Autónoma de México

Lic. en H. y E. Iván Martínez Aguirre
Universidad Autónoma del Estado de México

Dr. en D. Manuel Jorge Carreón Perea
Instituto Nacional de Ciencias Penales

Dr. en D. José Ramón Narváez Hernández
Poder Judicial de la Federación

Dr. en D. Héctor Carreón Perea
Instituto Nacional de Ciencias Penales

Dra. en D. Fabiola Martínez Ramírez
Tecnológico de Monterrey

Lic. en D. María Fernanda Chávez Vilchis
Poder Judicial del Estado de México

Dr. en C. S. Luis Raúl Ortiz Ramírez
Universidad Autónoma del Estado de México

**Dr. en D. Javier Espinoza
De Los Monteros Sánchez**
Universidad Anáhuac

Dra. en D. Yaritza Pérez Pacheco
*Universidad Internacional
de la Rioja en México*

Dr. en D. José Antonio Estrada Marún
*Academia Interamericana
de Derechos Humanos*

Dr. en D. Hiram Raúl Piña Libien
Universidad Autónoma del Estado de México

Dr. en D. Rafael Estrada Michel
Poder Judicial del Estado de México

**Dr. en D. Francisco Rubén
Quiñónez Huízar**
Universidad Nacional Autónoma de México

Dr. en C. P. y S. Alfredo García Rosas
Universidad Autónoma del Estado de México

Lic. en D. María Gabriela Stramandinoli
*Tribunal Superior de Justicia
de la Ciudad de México*

Dr. en F. D. Juan Jesús Garza Onofre
Universidad Nacional Autónoma de México

**Dr. en D. Jorge Alejandro
Vásquez Caicedo**

Dr. en C. P. y P. C. Eliseo Lázaro Ruíz
Instituto Nacional de Ciencias Penales

Universidad Autónoma del Estado de México

Contenido

Presentación.....	13
Independencia judicial y control del poder.....	15
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO	
Las diputaciones provinciales en la Constitución de Cádiz y su impacto en la Nueva España.....	31
CATHERINE ANDREWS	
RODRIGO BRITO MELGAREJO	
Federalismo vs. centralismo: los primeros debates en el México independiente	51
RAFAEL ESTRADA MICHEL	
Las ideas políticas de fray Servando Teresa de Mier	65
CHRISTOPHER DOMÍNGUEZ MICHAEL	
La influencia del modelo estadounidense en los constituyentes mexicanos de 1824. ¿Mito o realidad?.....	77
DIEGO VALADÉS	

CONTENIDO

Entre justicia, poder y política. El federalismo judicial en la segunda mitad del siglo XIX.....	89
FERNANDO CASTRILLO DÁVILA	
Federalismo judicial y precedentes (los precedentes judiciales a nivel federal)	111
ALEJANDRA MARTÍNEZ VERÁSTEGUI	
El constitucionalismo local en México: estado de la cuestión y prospectiva.....	123
ANA MARGARITA RÍOS FARJAT	
El amparo judicial.....	137
JOSÉ BARRAGÁN BARRAGÁN	
El amparo <i>Vega</i> y el recurso de casación	147
MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA	
Emilio Rabasa y su visión del federalismo	157
JOSÉ ANTONIO AGUILAR RIVERA	
Precedente judicial y federalismo.....	169
SANDRA GÓMORA JUÁREZ	
RICARDO JESÚS SEPÚLVEDA IGUÍNIZ	
Pasado, presente y futuro del federalismo judicial en México	185
CÉSAR ASTUDILLO REYES	
ENRIQUE URIBE ARZATE	
Antecedentes gaditanos y dieciochescos del federalismo de 1824	207
FERNANDO SERRANO MIGALLÓN	

Presentación

La historia del federalismo en México es un pilar fundamental en la construcción de nuestro sistema judicial y político. A lo largo de dos siglos hemos sido testigos de la evolución de nuestras instituciones y de cómo el federalismo ha moldeado la relación entre los distintos niveles de Gobierno. En este contexto, el Congreso Nacional de Federalismo Judicial, 2023, se erige como un evento de suma relevancia para el Poder Judicial del Estado de México, ya que proporciona un espacio único para reflexionar sobre el pasado, analizar el presente y proyectar el futuro de nuestro sistema judicial en un marco federalista.

Esta *Memoria del Congreso Nacional de Federalismo Judicial, 2023*, publicada con motivo del bicentenario del federalismo en México, representa una oportunidad invaluable para fortalecer los lazos entre las diferentes entidades federativas y sus respectivos poderes judiciales. Este encuentro no solo ha permitido el intercambio de ideas y experiencias entre expertos nacionales e internacionales, sino que también impulsa la colaboración y el entendimiento mutuo, elementos esenciales para la justicia en una sociedad plural y democrática.

A lo largo de las distintas ponencias y mesas de discusión se abordaron temas de vital importancia, como la independencia judicial, el control del poder y la garantía de los derechos humanos. Estos aspectos, intrínsecos al federalismo, son fundamentales para el funcionamiento y la legitimidad del Poder Judicial. La independencia judicial, en particular, fue destacada como una condición *sine qua non* para la protección de los derechos ciudadanos y el equilibrio de poderes dentro del Estado de derecho.

El federalismo, entendido como un sistema de distribución y limitación del poder, se reafirma en este Congreso como una estructura que no solo permite la diversidad y la autonomía de las entidades federativas, sino que también fortalece la unidad nacional. En el marco del Poder Judicial del Estado de México, el federalismo se refleja en la capacidad de nuestros tribunales para actuar de manera autónoma y de conformidad con los principios constitucionales, garantizando así una justicia imparcial y accesible para todos los ciudadanos.

Este Congreso nos ha recordado que la evolución del federalismo en México ha sido un proceso dinámico y continuo, en el cual el Poder Judicial ha jugado y seguirá jugando un papel crucial. Desde las primeras diputaciones provinciales hasta la actual configuración de nuestros tribunales, el federalismo ha sido y continúa siendo una herramienta esencial para la administración de justicia. Nos proporciona la flexibilidad necesaria para adaptarnos a los cambios sociales y políticos, al tiempo que preserva los principios fundamentales de nuestro sistema jurídico.

Finalmente, es importante destacar que esta obra no solo conmemora nuestros logros pasados, sino que además nos desafía a seguir innovando y mejorando nuestro sistema judicial. Nos invita a reflexionar sobre cómo podemos fortalecer aún más nuestra independencia judicial y asegurar que nuestros tribunales sigan siendo un baluarte de justicia y equidad en una sociedad en constante cambio.

Celebramos la realización de este Congreso con profunda gratitud y esperanza, y reafirmamos nuestro compromiso con los principios del federalismo y la independencia judicial. Que este evento sea un punto de partida para nuevas iniciativas y colaboraciones que continúen fortaleciendo al Poder Judicial del Estado de México y, por ende, a nuestra nación.

RICARDO ALFREDO SODI CUELLAR

Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de México

Independencia judicial y control del poder

*Lorenzo Córdova Vianello**

La fundación del Estado constitucional moderno pasó por la constitución del poder judicial como uno de los órganos que permitían equilibrar el ejercicio del poder y controlar el estado de las leyes sobre el estado de los hombres, haciendo prevalecer el Estado de derecho como una de las grandes conquistas civilizatorias de la evolución de la propia humanidad. El Estado constitucional es la fase más acabada de la evolución de las formas de poder político y, en concreto, del Estado moderno.

Para recordar algunas citas relevantes, este trabajo puede dividirse en cuatro puntos fundamentales:

- 1) definir cuál es el rol del poder judicial dentro del Estado constitucional moderno, para poder entender la idea del poder judicial y de su independencia, como condiciones fundamentales de control del poder;
- 2) explicar la independencia judicial como una de las características que debe tener el Estado constitucional en esta evolución histórica, es decir, como condición de funcionamiento de este órgano del poder dentro del Estado moderno;

* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

- 3) enfatizar la importancia que ha tenido la reivindicación del propio poder judicial, que en su lógica de mecanismo de control del poder adquirió cabal plenitud con el proceso de democratización, es decir, el proceso de democratización trajo consigo un reforzamiento del poder judicial y de su función equilibradora del poder y, finalmente,
- 4) ofrecer reflexiones sobre la crisis de la democracia constitucional y cómo uno de los elementos de esta crisis se traduce en el hostigamiento, en un intento de avasallamiento del poder judicial como la institución de la democracia constitucional fundamental de control del poder, es decir, el acoso a los poderes judiciales como una característica que forma parte de una tendencia global en el contexto de los grandes desafíos de las democracias constitucionales en el mundo.

Comienzo con una reflexión básica: el constitucionalismo moderno pasó por la construcción de lo que hoy llamamos democracias constitucionales. Los sistemas democráticos no son necesariamente Estados constitucionales, y los Estados constitucionales —como nos enseña la teoría— no son necesariamente democráticos; por ejemplo, el modelo que Montesquieu tenía en mente era el de un Estado constitucional, el de un Estado con poderes limitados, pero no estaba pensando en un Estado como una forma de gobierno democrático. Por otro lado, Rousseau pensaba en un Estado democrático sin que en su modelo estuviera presente la idea de la limitación del ejercicio del poder. El pueblo soberano —por su propia definición “pueblo soberano”, como elemento central de la teoría democrática de Rousseau— no puede tener límites porque, simple y sencillamente, deja de ser soberano. Es decir, democracia y Constitución no necesariamente son lo mismo, pero la evolución del Estado constitucional ha llevado a una especie de situación de referencia recíproca entre los modelos democráticos y lo que llamamos Estado constitucional de derecho.

Lo que hoy llamamos democracias constitucionales, que son la forma más evolucionada de Estados, a la vez democráticos y a la vez con un ejercicio del poder limitado, son la forma típicamente moderna en la cual ha evolucionado la forma de organización política en la modernidad. Hoy todos los Estados constitucionales son democráticos por definición, y todos los Estados democráticos, o son constitucionales, es decir, tienen un ejercicio limitado del poder, o simple y sencillamente se vacían de contenido.

Es importante tener presente que las democracias constitucionales tienen estas dos dimensiones: una democrática, lo que quiere decir que el acceso al poder político, a los espacios de decisión política, y el ejercicio del poder —la toma de las decisiones colectivas— tienen que seguir parámetros, patrones y reglas democráticas, y otra referida a que el ejercicio del poder, incluso del poder democrático, esté sometido a reglas, a controles y a mecanismos que acotan el ejercicio de la toma de decisiones.

De otra manera podríamos llegar —Tocqueville lo advertía con puntualidad y precisión— a un Estado democrático en donde las mayorías, que son quienes deciden en democracia, actúen como tiranas, es decir, la tiranía de la mayoría o bien, el ejercicio del poder de la mayoría sin ningún tipo de control ni limitación, tan despótica como el gobierno de la tiranía de un solo hombre. En este sentido, las democracias constitucionales sí requieren mecanismos democráticos, sí implican un reconocimiento al poder de las mayorías para tomar decisiones, pero como las mayorías no lo pueden todo, el poder político y ejercido —aunque sea democráticamente empoderado— tiene, por definición, límites y controles.

Esta dimensión constitucional de las democracias constitucionales es el resultado de una larga evolución de la corriente de pensamiento que hemos llamado “constitucionalismo moderno”, y que podríamos identificar por la gradual y paulatina incorporación de técnicas de limitación del poder que han existido a lo largo de los últimos 300 años. Esencialmente, todo Estado que pueda ser definido como un Estado de derecho o un Estado constitucional tiene que contemplar, por lo menos, seis grandes técnicas que permiten distinguir a un Estado constitucional de uno que no lo es.

Por un lado, hay un conjunto de técnicas que estuvieron presentes en el origen de los planteamientos conceptuales del constitucionalismo moderno, y que podemos encontrar en los postulados de Locke o Montesquieu —autores que se encuentran en los albores del constitucionalismo—:

- 1) los derechos humanos, es decir, la existencia de una serie de derechos que resultan indisponibles al poder político, y que, por tanto, tienen que tener ciertas garantías para no ser avasallados por el propio poder. Esencialmente, son entendidos como límites al poder político;

- 2) la división de poderes como un mecanismo —ideado originalmente por Locke y perfeccionado por Montesquieu— para procurar que el poder controle al poder;
- 3) el principio de legalidad, que se debe en primera instancia al planteamiento de Montesquieu y que implica la idea de que el poder solo puede hacer aquello para lo que está expresamente facultado por las leyes. En otras palabras, es la concreción del viejo principio aristotélico de la preminencia del gobierno de las leyes por encima del gobierno de los hombres.

Por otro lado, una serie de técnicas que pueden conocerse como derivadas, que son producto de la evolución que el constitucionalismo ha tenido en los últimos tres siglos, son:

- 4) la supremacía constitucional, como una de las grandes aportaciones del constitucionalismo estadounidense. Recordemos el caso *Marbury vs. Madison*, primer gran documento moderno en donde se plantea la idea de la supremacía constitucional —aunque veremos más adelante que el propio *Federalista* empieza a construir esta idea de la Constitución como norma de mayor jerarquía a la que deben estar subordinados no solamente las normas inferiores, sino también los poderes del Estado que surgen y se instituyen por la propia constitución—;
- 5) el principio de rigidez constitucional, con la idea de que la Constitución no puede tener la flexibilidad y la dinámica propia de una ley ordinaria —cambiar una Constitución suele ser más complicado que cambiar una ley— y, finalmente,
- 6) el principio de control de constitucionalidad, como mecanismo y como técnica de garantía de que ningún acto del poder sea un acto legislativo o un acto ejecutivo que pueda contravenir lo que diga la Constitución y, en todo caso, la existencia de mecanismos de control para garantizar que la Constitución no será vulnerada en el ejercicio del poder y, por ende, garantizar la preminencia de las leyes sobre la decisión —entendida como el poder político—. Así, un poder limitado es producto de la pretensión civilizatoria que constituye el Estado constitucional democrático moderno. Ese es uno de los dos grandes pilares sobre los que se fundan las democracias constitucionales.

Sin embargo —como decía Montesquieu—, el poder judicial no solamente tiene relevancia en la medida en que se constituye en uno de

los tres poderes del Estado o funciones en las que se divide el poder del Estado, sino que tiene una razón de ser bajo la premisa de controlar el poder, es decir, que los propios órganos del Estado sirvan para controlar el poder o, en otras palabras, que el poder se controle a sí mismo.

El poder judicial no aparecía todavía como un órgano que tuviera que tener una dignidad y un rol dentro de la división de poderes propiamente dicha. Esto empieza con Montesquieu, autor de la teoría de la división de poderes, que marca la división del poder entre funciones ejecutiva, legislativa y judicial.

Así lo plantea Montesquieu, así lo dicen todas las constituciones del mundo, y nosotros continuamos situando al ejecutivo como primer poder porque en México padecemos de dos cosas:

- 1) de un presidencialismo constitucional por el que todas nuestras constituciones, desde 1824, han sido constituciones presidenciales, por lo que el ejecutivo siempre ha tenido una preminencia en el diseño constitucional del Estado mexicano —a veces más, a veces menos—, hasta la Constitución de 1857, en la que se redujo, y
- 2) de un presidencialismo político, en el que el presidente siempre ha sido un eje articulador de la vida política, o al menos en el último siglo. Aunado a ello, puede decirse que también padecemos de un presidencialismo mental.

En atención a lo anterior, el mismo Montesquieu, al formular su teoría de división de poderes, dudó de colocar al poder judicial como una de las tres funciones, pero, a diferencia de Locke, se atrevió a dar ese paso. A su vez, señaló que, de los tres poderes, el judicial es concebido como un poder atemperador del poder y no como una función de ejercicio del poder propiamente dicho. Esto es un asunto que a veces se menosprecia.

Además, desde sus orígenes es visto —en la función constitucional, de la función política— como un elemento atemperador del poder. Esta función de gradual incremento de la relevancia del poder judicial en el marco del diseño del Estado constitucional se revela en una de las grandes obras del constitucionalismo moderno: *El federalista*. En ella, Hamilton se refirió al poder judicial como el más débil de los tres departamentos del poder.

Hamilton escribió eso hace más de 200 años, y desde entonces el poder judicial no solamente ha dejado de ser el más débil de los tres departamentos del poder, sino que en muchos sentidos se ha convertido en el auténtico garante de la prevalencia del derecho sobre el poder, es decir, de la Constitución. Retomando la noción de Hamilton, él señalaba que, como el poder más débil nunca podría atacar con éxito a ninguno de los otros dos, eran precisas todas suertes de precauciones para capacitarlo a fin de que se defendiera de los ataques de aquellos. Todo lo que tenga que ver con capacitar y fortalecer al poder judicial para defenderse de los ataques de los otros dos poderes es pertinente.

Uno se espanta viendo el acoso al que hoy los poderes judiciales están siendo sometidos por los poderes políticos —el legislativo y el ejecutivo—, pero, en los orígenes del pensamiento constitucional moderno, el poder judicial surge como mecanismo para atemperar y, en consecuencia, debe defenderse y blindarse precisamente porque los otros son poderes mucho más potentes que el propio poder judicial.

Desde los orígenes del constitucionalismo moderno, la idea de independencia del poder judicial se constituye, junto con la idea de estabilidad en el cargo de los jueces, como uno de los dos grandes pilares de la existencia de un poder que busca atemperar a los otros y que está sujeto al acoso y ataque de los otros.

La estabilidad en el cargo de los jueces y la independencia de los tribunales son, desde el origen del constitucionalismo moderno, los dos grandes pilares sobre los que se ha fundado la fortaleza del propio poder judicial en un esquema de división de funciones en donde el judicial es el menos potente. En efecto, el poder judicial hace de su independencia una de las condiciones para poder cumplir su función dentro de la división de poderes.

También es cierto que la relevancia y la centralidad que el poder judicial ha tenido en la evolución del constitucionalismo moderno ha sido incremental. En un primer momento, en la teoría de la división de poderes de John Locke, el poder judicial no figuraba como una de las funciones en las que el poder público debía dividirse. John Locke describía la función judicial como una de las funciones ejecutivas, y no solamente por la herencia o tradición del constitucionalismo británico —en donde los jueces, a pesar de ser una rama independiente del poder, siguen impartiendo justicia en nombre de la reina o del rey—, sino más bien porque en sus orígenes el poder judicial tenía que ser parte del poder ejecutivo. Al final del día, la de la judicatura era una fun-

ción ejecutiva que consistía en la interpretación de las leyes dentro de aquella gran división que heredó el derecho romano entre *legis latio* y *legis executio*; se trataba de una función de aplicación de la ley, aun cuando sea distinta a la ejecución que hoy atribuimos a los ejecutivos.

De lo anterior destaca cómo la centralidad del propio poder judicial va adquiriendo potencia a lo largo de la evolución del constitucionalismo moderno, es decir, cómo el poder judicial que nace como una función propia de uno de los poderes —el ejecutivo— poco a poco se inserta y va adquiriendo un peso cada vez más relevante. Probablemente esta evolución que lleva al poder judicial al vértice de su potencia y a convertirse en garante mismo de la Constitución se observa justamente desde el siglo XIX hasta el siglo XX. Primero, *Marbury vs. Madison* coloca a todos los jueces como garantes de la prevalencia de la Constitución, pero más adelante, con Kelsen, respecto a la existencia de la constitución de los tribunales constitucionales, se hace del poder judicial un poder propio y dicho. Y aunque se discute sobre si los tribunales constitucionales forman o no parte de los poderes —del judicial—, en muchos casos no lo son, y están por fuera del poder judicial controlando los actos de los demás poderes —el judicial incluido—.

En términos generales, lo que sí existe es una coincidencia de que la función de control de constitucionalidad, en todo caso, le corresponde a un órgano jurisdiccional, y Kelsen lo dice con todas sus letras: el poder judicial es inevitablemente un poder que ejerce una función política, no porque haga política, sino porque le corresponde contener a los poderes que hacen política —el legislativo y el ejecutivo—.

Kelsen señala que esa función tiene que conferirse a un tribunal porque éste, integrado por varios jueces, a su vez atempera el ejercicio de una función de enorme trascendencia política, como es la de expulsar del ordenamiento jurídico leyes que son inconstitucionales o actos ejecutivos que contravienen la Constitución.

Ahora bien, cuando Bobbio distingue lo que es el Estado moderno de derecho, es decir, el Estado constitucional, señala que este se funda en dos grandes principios: el de legalidad y el de imparcialidad, ambos dirigidos en contra del poder contra el que se construyó todo el Estado constitucional moderno —el poder del monarca, el poder ejecutivo—. Por un lado, el principio de legalidad significa que todos los actos de los poderes tienen que ceñirse a lo que dice la ley y, por el otro, el principio de imparcialidad encarna el principio de independencia judicial, es

decir que quienes cumplen la función jurisdiccional no pueden ser las mismas personas que ejercen las funciones legislativas, ni tampoco las ejecutivas —ni depender de estas—.

Así, la construcción del Estado democrático de derecho moderno se centra en asumir que el poder ejecutivo tiene una dependencia del poder legislativo: no puede hacer nada que no esté autorizado por una ley para actuar. Eso es el principio de legalidad en estricto sentido, pero, además, el poder judicial goza de independencia del ejecutivo.

Por otro lado, la independencia del poder judicial, de los jueces, se coloca, por lo tanto, en el corazón mismo de lo que es el Estado democrático de derecho moderno. En ese sentido, la independencia es condición para que un Estado constitucional pueda funcionar.

Cuando la independencia judicial se ve mermada porque hay una dependencia frente al legislativo —o peor aún, frente al ejecutivo—, ese Estado deja de ser una democracia constitucional. Esto lleva a que en la democracia actual se estén viviendo aires de regresión, y esto no es un fenómeno mexicano o regional, sino global. Pocas veces las democracias constitucionales habían estado viviendo desafíos tan grandes, pero, paradójicamente, la fortaleza de las democracias constitucionales pasó por el gradual y paulatino incremento del peso que el poder judicial tiene en el seno del funcionamiento de estos Estados.

El caso mexicano es emblemático. ¿Cómo se dio nuestro proceso de democratización? Muchas veces —en una lógica reduccionista— lo centramos en la evolución electoral, en las normas del sistema electoral, y no es equivocado hacerlo. El Estado que se formó al final de la Revolución mexicana en el siglo xx era democrático en el papel (art. 40 constitucional), siempre estuvo establecido como una de las características del Estado nacional, pero difícilmente podía llamarse democrático en los hechos. Elecciones nunca dejó de haber, pero las que caracterizaron parte del siglo pasado difícilmente podían considerarse democráticas, por lo que era inevitable que el proceso de democratización pasara por una reinvencción del sistema electoral para que las reglas propias del juego democrático estuvieran presentes entre nosotros en el acceso al poder.

Como se señaló, difícilmente podría decirse que las elecciones siempre fueron auténticas y libres —como debe ser toda elección democrática—. Por lo tanto, tiene sentido que la democratización pasara por una reinvencción del sistema electoral en clave democrática que

lo volviera incluyente, que garantizara el ejercicio libre del voto, que permitiera dar certeza a los procesos electorales y que infundiera confianza en que el resultado de las elecciones efectivamente era aquel que había sido expresado en las urnas por las y los ciudadanos, buscó construir un sistema en donde hubiera equidad en las condiciones de la competencia.

En términos de federalismo, el sistema nacional de elecciones trae consigo una merma —que no ha lesionado, sino más bien ha fortalecido el federalismo—; sin embargo, de forma general, las condiciones de autenticidad y libertad prevalecen en los procesos electorales a lo largo y ancho del país.

Por su parte, no bastó esa dimensión electoral en el proceso de democratización. Parte del proceso de democratización pasó precisamente por la otra dimensión de la democracia constitucional: el control y limitación del poder. Lo que hemos visto a lo largo de estos últimos 30 años ha sido un empoderamiento, incluso una reinención, un surgimiento de nuevos mecanismos e instituciones de control del poder: por un lado, el poder judicial se convirtió auténticamente en un órgano de control de constitucionalidad con la reforma de 1994, y con la incorporación de las acciones y controversias constitucionales en favor de la Corte, esta adquiere un carácter de tribunal constitucional; por el otro, la reforma de 2011 hizo de todos los jueces —al estilo *Marbury vs. Madison*— garantes ya no solo de la constitucionalidad, sino también de la convencionalidad de los actos y normas que son sujetas a su revisión.

Además de este empoderamiento del poder judicial, la democratización trajo consigo el surgimiento de otros mecanismos de control de poder, de garantía de los derechos no jurisdiccionales, como son las comisiones de derechos humanos o los órganos de competencia económica que de alguna manera defienden derechos, los de telecomunicaciones, o los órganos especializados en algunos derechos fundamentales como el derecho a la información y la transparencia, entre otros.

Nuestro proceso de democratización pasó por un acotamiento del poder, el presidencialismo que se forjó a lo largo del siglo xx y que algunos —como Vargas Llosa— llegaron a llamar “la dictadura perfecta” se democratizó en la medida en que se acotó el ejercicio del propio poder presidencial. Eso por no hablar de que, por la vía de los hechos, de repente en 1988, primero el partido en el gobierno perdió la posi-

bilidad de modificar la Constitución por sí solo y tuvo que entrar en proceso de negociación. Después, en 1997, se perdieron mayorías predefinidas en la Cámara de Diputados. Con ello entramos a la etapa de los gobiernos divididos en donde el ejecutivo tenía que negociar incluso hasta los presupuestos con las oposiciones.

El día de hoy hablamos de un reforzamiento del poder ejecutivo —incluso hay quien habla de regresiones en clave autoritaria— y, en buena medida, lo que nos pasó es que con la llegada del presidente López Obrador en 2018 volvimos a una época que habíamos dejado atrás o que ya era inédita en los últimos 25 años. El partido en el poder tuvo una mayoría predefinida, con lo cual se reactivaron muchos de los resortes del viejo presidencialismo que pensamos haber dejado atrás. Pero no; el presidencialismo —no sé si el filantrópico de paz— sigue ahí, como parte de una lógica de modernización de nuestra democracia constitucional —como lo han sugerido constitucionalistas como Diego Valadés—.

El proceso de democratización en México pasó también, entre otras cosas, por un proceso de empoderamiento del poder judicial, acorde a esa función de acotamiento de los otros poderes como garante de la prevalencia de la Constitución sobre el ejercicio del poder político, y también como un empoderamiento en términos de atribuciones. Esto llevó al poder judicial a tomar un rol protagónico, en términos generales, como rama de ejercicio del poder público que no había tenido probablemente nunca antes en su historia.

Creo que hoy el poder judicial está viviendo un protagonismo y una exigencia que, en cierta forma, alguien podría decir que no es la pertinente en un contexto de normalidad de ejercicio del poder. El poder judicial debería aparecer solo excepcionalmente, es decir, para resolver algún problema, algún abuso o algún acto inconstitucional, bajo la premisa de la regularidad de la constitucionalidad. Es decir que todos los poderes asumen efectivamente su subordinación al Estado de derecho y a la Constitución.

Hoy, el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación esté tomando prácticamente todas las semanas decisiones de una enorme relevancia e impacto político no es el escenario ideal, porque la exigencia al propio poder judicial está provocando, por un lado, posicionamiento público —que no sé si es el más deseable— y, por el otro lado, también su desgaste político. No creo que sea un asunto de protagonismos, sino más bien una consecuencia de los tiempos. ¿Por qué hoy el poder ju-

dicial está siendo tan exigido? Porque los otros poderes —como pocas veces— están actuando de manera arbitraria, discrecional y, para decirlo *a medias tintas*, de manera inconstitucional.

Tuve el privilegio de presidir un órgano del Estado (el INE), que siempre ha sido una institución litigiosa que no se ha dejado nunca del poder; ni del que se fue ni del que está, y seguramente no se someterá al poder que sigue. Es parte de la naturaleza misma de un órgano de control, y hasta los órganos que no decidieron entrar en esta lógica de confrontación hoy están obligados a confrontarse. Tenemos como ejemplo al Instituto Nacional de Acceso a la Información, que si no se confronta no funciona, y que ha tenido que activar los resortes previstos en la Constitución para hacer frente a los abusos de otro poder y defender la función de control del poder a la que está llamado.

Cuando se metían con el INE siempre había una respuesta jurisdiccional e institucional, pero en los primeros cinco años de existencia del INE se presentaron dos controversias constitucionales. En los últimos años se han presentado más de una docena de controversias constitucionales por abusos o por extralimitaciones de otros órganos del poder, y la controversia constitucional está ahí como un mecanismo para evitar los abusos del poder y garantizar que no habrá intromisiones o superposiciones indebidas de un poder o de un órgano del Estado respecto de otro.

Si hoy la Suprema Corte de Justicia está siendo muy exigida, es porque pocas veces en la historia se han tenido que presentar estos mecanismos —que podríamos llamar incluso de defensa o, en todo caso, de activación de los mecanismos de garantía— para evitar que el poder abuse del mismo.

Aquí me permito hacer un paréntesis. Héctor García Olvera me decía que “El agua es canija, el agua hay que encauzarla. Si no, se mete el agua y ocupa todos los espacios, y eso se aplica en ámbitos constitucionalistas”. El poder es como el agua y, naturalmente, tiende a su propio ejercicio y eventual extralimitación. Cuando el poder se extralimita es indispensable activar los mecanismos de control jurisdiccional; por eso, la presencia —tal vez indeseable— de la Corte hoy no es producto de un protagonismo judicial, sino más bien de los abusos de los poderes frente a la Constitución, que activan y demandan la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Aunque no es lo ideal, cuando lo que caracteriza el ejercicio del poder es el desorden y las violaciones reiteradas a la Constitución, la función del poder judicial y la exigencia

del poder judicial son indispensables para seguir garantizando la existencia de un Estado constitucional democrático de derecho.

Para poder entender los riesgos que enfrentan las instancias de control del poder —el judicial en primer lugar— en los tiempos actuales, hay que entender que, en general, la democracia constitucional está viviendo momentos muy difíciles y desafíos inéditos en muchos sentidos.

Hace 20 años se estaba en una especie de celebración democrática. Como nunca, la democracia constitucional se había expandido a distintas zonas del mundo. Cuando arrancó el siglo xx, por primera vez, en el continente no había un solo Gobierno autoritario y todos —aunque con distinto grado de evolución y solidez— podían considerarse democracias constitucionales. Hoy, 20 años después, estamos frente a olas regresivas en un contexto de preocupación que está llevándonos a ver sucesos impensables en otros tiempos.

¿Quién habría pensado que en el país en donde por primera vez se concretó un régimen constitucional (Estados Unidos) estarían ocurriendo fenómenos como los que presenciamos? Por ejemplo ¿quién hubiera pensado que las descalificaciones —incluso vulgares— hechas por el ejecutivo hacia la Corte Suprema pudieran ocurrir —como sucedió en el Gobierno de Trump—, o el asalto al Capitolio el 6 de enero de 2021, en el propio corazón de la democracia estadounidense? Esos son fenómenos globales que hacen que vivamos tiempos de regresiones autoritarias, y están caracterizados por dos grandes elementos: 1) la personalización del poder, y 2) la concentración cada vez mayor de poderes en el ejecutivo, en menoscabo de los otros poderes, y empezando por el judicial.

¿Qué pasó en Estados Unidos? Hoy la Corte vive una captura política como pocas veces ha ocurrido, pues se ha colocado ahí a militantes políticos y no necesariamente a jueces. ¿Qué está pasando en Hungría? El empoderamiento del primer ministro Orbán ha pasado por un debilitamiento y además una descalificación cotidiana del poder judicial. ¿Qué ha pasado en Polonia? La Corte Constitucional acabó volviéndose un tribunal gigantesco en donde se han multiplicado los cargos porque, ante las presiones de la Unión Europea para no cambiar a sus jueces, se optó por no tener a siete jueces, sino a quince, designando a ocho jueces más para debilitar al resto. ¿Qué pasó en Venezuela? La presidenta del Tribunal Constitucional ha declarado públicamente que hay que dejar a un lado la versión burguesa de la democracia constitucional,

esa que prevé la división de poderes, porque el poder del pueblo es uno solo y ese es el poder unívoco al que nos debemos todos.

El poder judicial está pagando los platos rotos de esta erosión de la democracia constitucional, y los grandes ejes sobre los que ello está ocurriendo son muchos, en primer lugar el descontento. Hay que asumir que las políticas públicas de los últimos 30 años no han logrado combatir los grandes problemas estructurales en el mundo, y con ellos nos referimos a la pobreza, la desigualdad, la corrupción, la impunidad y la violencia, que forman una especie de caldo de cultivo que lleva al descontento de la sociedad y a aceptar soluciones maniqueas y milagrosas. En segundo lugar, estamos viviendo un proceso de institucionalización que está afectando a los órganos de control, a las instituciones democráticas, a partidos, parlamentos, y también a los poderes judiciales, que están siendo sujetos de esta crisis de credibilidad, muchas veces alimentada desde el poder. En tercer lugar están las noticias falsas que, con la irrupción del Internet y de las redes sociales, están adquiriendo una potencialidad disruptiva o erosionadora de la democracia constitucional muy importante. No es casual que destinatarios de estas mentiras sean los tribunales. En cuarto lugar, hace 30 años los riesgos de las democracias constitucionales venían desde fuera como golpes de Estado militares o revoluciones que buscaban subvertir el orden democrático, pero hoy el problema viene desde adentro, desde quienes han sido los principales beneficiarios de la existencia de reglas constitucionales y reglas democráticas. Esto quiere decir que el poder político y el poder público están atacando y hostigando a las instituciones de control, y en primera instancia al poder judicial.

Lamentablemente, el caso mexicano es un caso de estudio. Los ataques a los órganos de control del poder —principalmente al judicial—, con esta función de acotamiento del poder político y de garantía del orden constitucional, están fluyendo a partir de cinco grandes ejes:

- 1) la descalificación verbal desde el propio poder público, en la que señalan que los poderes judiciales no sirven para nada, que los jueces defienden intereses y privilegios, que los ministros de la Corte ganan más que el presidente de la República;
- 2) las amenazas y agresiones físicas a la integridad personal de los titulares de esos órganos de control. Ya no es solo la descalificación, sino la tramitación de denuncias penales por tomar decisiones en el ejercicio del cargo, amenazas de juicio político, amenazas a la integridad personal e intimidación;

- 3) la asfixia presupuestal que hemos visto respecto a algunos órganos. El INE padeció esto en el 2022: el recorte que aplicó la Cámara de Diputados fue de tal dimensión que le impidió por primera vez a ese órgano constitucional autónomo cumplir con el mandato de la ley, y hoy estamos frente a la amenaza de un recorte presupuestal inédito al poder judicial, particularmente a la Suprema Corte de Justicia y a otros órganos que tampoco están exentos. Afortunadamente, la Suprema Corte estableció una serie de parámetros a la potestad soberana de la Cámara de Diputados para definir el presupuesto, la cual, por ende, está acotada;
- 4) los intentos de reformas con el fin de incrementar el control del Gobierno y la captura política de las instituciones de control son utilizadas como mecanismo de hostigamiento o, en todo caso, de acotamiento del poder. El “Plan B” fue eso. Desde hace tiempo, como un mecanismo de campaña, el presidente está llamando al voto para que su partido tenga mayoría calificada en el legislativo y pueda cambiar la Constitución para desaparecer a la Suprema Corte y propiciar que los jueces del máximo Tribunal sean electos. En otras palabras, se usa la reforma legal como una amenaza y como un mecanismo de amedrentamiento de los órganos de control; no obstante, la legitimidad democrática de los jueces constitucionales no proviene de la misma fuente, sino de la función a la que están obligados, que es la garantía de la propia Constitución, y
- 5) la cooptación de los órganos de control desde el proceso de nombramiento de titulares, que acota las funciones de control del poder o las alinea a la agenda gubernamental. Este es el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos —lo digo como académico y como ciudadano—, que se ha convertido en una instancia de propaganda del Gobierno y, más todavía, en un órgano de control del propio poder. Eso ocurre con este fenómeno de colonización, mediante el cual se merma la independencia y la autonomía de estos órganos de control del poder, que son indispensables. Implica justamente designar como titulares de estos órganos a funcionarios que se asumen más como medios de transmisión de los intereses del poder y, por tanto, renuncian a su función de controlar el poder frente a los abusos de este. La reiteración de los juicios que hemos estado viendo en la Suprema Corte de Justicia habla de que en la propia Cor-

te hay quien ha claudicado su función de juez constitucional y asume que allí tiene una función política.

Finalmente, una democracia constitucional fuerte, que pueda superar esos desafíos que hoy enfrentan las democracias, paradójicamente no va a ocurrir con la concentración del poder, sino más bien volviendo a sus orígenes, es decir, controlando, regulando y limitando el ejercicio del poder. Desde este punto de vista, el rol de la judicatura y los jueces, en general, y la justicia constitucional, de manera particular, se vuelve cada vez más indispensable y vital para la subsistencia y fortalecimiento de la democracia constitucional en estos tiempos difíciles.

Las diputaciones provinciales en la Constitución de Cádiz y su impacto en la Nueva España

Catherine Andrews*
Rodrigo Brito Melgarejo**

Catherine Andrews

En este texto, mi intención es resaltar la importancia del papel de las diputaciones provinciales en la construcción del federalismo mexicano, del periodo de 1820 a 1823, desde tres enfoques: en primer lugar, el impacto de la organización administrativa territorial de la Constitución de Cádiz en la Nueva España y el reto que esta significa para las formas tradicionales de entender el ejercicio y legitimidad del poder político; en segundo lugar, las interpretaciones constitucionales que prevalecían después de 1821 acerca de las diputaciones y su lugar en el Gobierno nacional y, en tercer lugar, el actuar de las diputaciones en el marco del Plan de Casa Mata y el discurso que adoptaron para defender su soberanía frente al Congreso Constituyente. El objetivo principal es demostrar que lo sucedido en 1823 estableció las bases del federalismo que luego se plasmaron en 1824. No está de más señalar que está en curso una investigación mucho más amplia, próxima a salir a la luz en un libro titulado *El primer constitucionalismo mexicano: derechos,*

* Centro de Investigación y Docencia Económicas.

** Universidad Nacional Autónoma de México.

representación y diseño de poderes en la Constitución Federal (1824) y las Siete Leyes (1836).

Comenzaré con el gobierno provincial en la administración de Cádiz. La organización administrativa y territorial que heredamos como país independiente derivó de la Real Ordenanza de Intendentes de 1786 y de las modificaciones que ésta introdujo en Cádiz. Los siguientes elementos son clave para entender esta situación. En primer lugar, la Constitución de Cádiz abolió los virreinos para instaurar una administración territorial que, en teoría, homogeneizaba el gobierno interior de todas las provincias de la monarquía española, tanto en la península como en ultramar, es decir, en América Latina y otras partes que no están en la península. Por ende, el territorio de la nación española quedó dividido en provincias.

En España, estas provincias reemplazaron o heredaron las intendencias y los reinos históricos, mientras que en América, en cambio, las provincias se rigieron como jurisdicciones más grandes o superiores a las antiguas intendencias. Entonces, el virreinato de la Nueva España se dividió en las provincias de la Nueva España, que se componían por las antiguas intendencias de México, Michoacán, Oaxaca y Veracruz, la de Nueva Galicia, que se conforma por las exintendencias de Guadalajara y Zacatecas, la de San Luis Potosí y Yucatán, así como las provincias internas de oriente, que se componían por Nuevo León, Nuevo Santander y Texas, y la de occidente, que se componía por Sonora, Sinaloa, Nuevo México y ambas Californias.

Desde luego, al desaparecer los virreinos desaparecieron los virreyes. En su lugar, la Constitución de Cádiz encargaba el gobierno político de las provincias a los jefes políticos nombrados por el rey de acuerdo con el artículo 324. Cada provincia debía tener, además, una diputación provincial, presidida por el intendente y siete integrantes electos popularmente cada dos años por las juntas electorales de partido. En teoría, todos los jefes políticos respondían directamente al poder ejecutivo y, por consiguiente, el nuevo jefe político de la Nueva España perdió su posición como el máximo oficio real o sustituto del rey, que extendía su influencia más allá de las fronteras de su provincia para convertirse en solo un jefe más.

La Constitución se limitaba a especificar las facultades de los jefes políticos en relación con el proceso electoral, por lo que sus atributos quedaron definidos hasta la emisión de la instrucción decretada por las Cortes el 23 de junio de 1813. El primer artículo del tercer capítulo

de este decreto estableció que en el jefe político residía “la superior autoridad dentro de la provincia para cuidar de la tranquilidad pública, del buen orden, de la seguridad de las personas y bien de sus habitantes, de la ejecución de las leyes y órdenes del Gobierno, y en general de todo lo que pertenece al orden público y prosperidad de la provincia”. Ahora bien, como señala atinadamente Beatriz Rojas, esta instrucción dejó más dudas que certezas en cuanto a los alcances de la autoridad del jefe político.

Al respecto, Rojas nos recuerda una solicitud de Félix María Calleja —exvirrey de la Nueva España— en la que, en 1813, pidió al Gobierno de España que se le aclarara cuáles eran las facultades que le correspondían como jefe político, no con las generalidades que se le expresaban en la otra Orden Superior. Sabía que le correspondían los asuntos políticos, gubernativos y económicos de la provincia, así como hacer que los encargados de las ramas cumplieran exactamente con sus deberes, pero desconocía los límites de sus labores. En consecuencia, buscaba que se le señalara claramente lo que podía y no podía hacer —cosa que no ha quedado clara ni en la Constitución ni en la ley de junio de 1813—.

Otro cambio relevante ocurrió a nivel municipal. En el artículo 308 se dispuso que las poblaciones de mil almas contarían con un ayuntamiento, lo cual propició la creación de miles de nuevos ayuntamientos en la Nueva España, aminorando de manera significativa la jurisdicción y el estatus de los ayuntamientos tradicionales históricos ubicados en las capitales provinciales. Esto impactó, sobre todo, en los ayuntamientos que habían tenido el gobierno de sus jurisdicciones anteriores a la Constitución, y dado que la Constitución tampoco reconocía una jurisdicción especial para las comunidades indígenas, las antiguas repúblicas de indios fueron igualmente afectadas por la introducción de los ayuntamientos constitucionales. Es decir, la apertura de cargos municipales a criollos y mestizos en pueblos que anteriormente formaban parte de la República de indios supuso “una drástica reducción de representación política” para los hombres indígenas en el gobierno de sus propios pueblos.

Lo que sucede en general, sobre todo para el caso de Yucatán, es que criollos y mestizos empiezan a ocupar los cabildos municipales de Cádiz, por lo que ya no están exclusivamente en manos de los hombres indígenas, sino también en las de los hombres criollos y los intereses hacendarios. Tanto las diputaciones como los ayuntamientos se consideraban cuerpos auxiliares al jefe político en ese gobierno políti-

co y económico de las provincias. De acuerdo con la Constitución, esto incluía la supervisión del empleo y ejercicio de los caudales y las obras públicas, la promoción de la educación, los establecimientos piadosos y de beneficencia, los hospitales, así como el fomento económico industrial y agrícola. Los ayuntamientos también debían hacerse cargo de las escuelas de primeras letras y formar sus ordenanzas locales, mientras que las diputaciones debían supervisar el establecimiento de los ayuntamientos, levantar los censos y dar cuenta de las infracciones constitucionales que observaban en las Cortes.

En otras palabras, la diputación provincial y el ayuntamiento están entendidos y operando con las mismas facultades, con la diferencia de que la jurisdicción de la diputación provincial es provincial, mientras que la jurisdicción del ayuntamiento corresponde al ámbito municipal —aunque si uno asciende a las facultades que ejercen ambos cuerpos, están básicamente en el mismo nivel y operan dentro de la esfera del poder ejecutivo—.

Ni los ayuntamientos constitucionales ni las diputaciones dispusieron de facultades que hoy en día llamaríamos legislativas, porque no tenían facultad autónoma de decisión, y esta situación chocaba con las expectativas que generaban la introducción de cuerpos electos a nivel provincial y del pueblo. Es decir, la Constitución creaba cuerpos de elección popular a nivel de ayuntamiento y de provincia, pero no les dotaba de las facultades que tradicionalmente se asociaban con una cooperación electa —cabeza de su jurisdicción— ni les otorgó autonomía de acción ni decisión. Este choque generó una aparente contradicción al interior del constitucionalismo gaditano, que sería fundamental para el posterior desarrollo del federalismo en México. De hecho, esta aparente contradicción es el problema del federalismo en 1824.

El siguiente apartado se llama “La soberanía de las provincias y el fin del imperio”. Es conocida la recepción e implementación del gobierno provincial en la Nueva España a partir de la restauración de la Constitución de Cádiz. Durante todo el Gobierno imperial de Iturbide, la administración territorial se regía, en teoría, por la Corte Gaditana y las leyes reglamentarias que al respecto habían emitido las Cortes. Al mismo tiempo, las élites políticas de las provincias que no disponían de diputación provincial —porque eran una amalgamación de reinos o de intendencias— empezaron a presionar para elegir sus propias diputaciones provinciales. Entonces ocurrió la instalación de la dipu-

tación provincial de los estados de Puebla, Veracruz, Michoacán, Zaca-tecas, Guanajuato y Nuevo Santander. La independencia trajo ímpetus de saltar la división territorial que había establecido la Constitución de Cádiz e imponer una territorialidad que correspondía más bien al imaginario de la comunidad política. Entonces, para cuando se derrumba el Gobierno de Iturbide, hay una diputación en cada ciudad capital de las provincias, o futuros estados de la república.

En el soberano Congreso de 1822 se debatió muy poco respecto al gobierno provincial y el carácter de su papel dentro del nuevo orden independiente. Al revisar los proyectos constitucionales que se colaban durante este periodo, es evidente que sus autores supusieron que la administración territorial gaditana sería la base de la organización imperial. Por ejemplo, en el capítulo sobre el gobierno municipal, el propio Gobierno forma parte del poder ejecutivo. El capítulo en sí consta solamente de dos artículos: el 51, que estipulaba que cada capital de provincia tendría una diputación provincial integrada por siete vocales y el intendente, al igual que en Cádiz, y el 52, que dispuso que “en los pueblos habría un ayuntamiento compuesto de alcaldes regidores y síndicos elegidos por el vecindario”. El plan dejaba claro que las diputaciones y los ayuntamientos debían mantener su papel gaditano, mientras que el gobierno político de las provincias se delegaba a los jefes políticos, que serían nombrados por el emperador y actuarían como el agente del gobierno y el órgano de su comunicación con los pueblos. Es una descripción reveladora acerca de este papel donde el jefe político no es un agente político autónomo, sino el agente del Gobierno nacional y su órgano de comunicación con los pueblos, dejando claro que no había lugar para la autonomía de decisión.

En cambio, en la poca discusión sobre la administración territorial, los actores políticos de 1822 debatieron acerca de la conveniencia de otorgar representación corporativa a las provincias en los poderes de gobierno y, en mayo de dicho año, cuando los diputados discutieron el proyecto para el nombramiento del Consejo del Estado, que debía ser el órgano que aconsejaba al emperador, José María Bocanegra —diputado del Congreso— abogó a favor de que se nombrara un consejero de Estado para cada provincia, con el fin de “guardar a las provincias una exacta igualdad de derechos”.

En el proyecto de Constitución —atribuido a Guridi y Alcocer— se propuso establecer, junto con un poder legislativo bicameral, un congreso con representantes electos indirectamente por el pueblo, a razón

de un diputado por cada 5 mil almas, y una cámara de visión integrada por un diputado electo por cada provincia y electo por ellas mismas, así como “de otros cuatro nombrados por el emperador, entre doce que le propondría el Consejo del Estado”. Por su parte, Antonio José Valdés sugirió en su propio proyecto constitucional que hubiera un senador por cada provincia, nombrado por la diputación provincial, junto con otros representantes cooperativos.

Lo que cabe resaltar es que ambos proyectos tomaban como obvia la división territorial y la organización desde una perspectiva centralizada de la administración política, incorporando la idea de que las diputaciones, las provincias y sus diputaciones provinciales deben tener alguna representación cooperativa que refleje y permita que tengan voz en los debates de gobierno. Es ahí donde vemos su peso dentro de los arreglos constitucionales propuestos durante el Gobierno de Iturbide.

Como se puede advertir en la intervención de Bocanegra, la pregunta que se discutió en estos debates giraba en torno a la composición de la nación soberana, que depositaría sus representaciones en los poderes de gobierno. El proceso de la independencia había establecido dos vías para expresar el poder constituyente del nuevo imperio: la primera, la hora en la que se hizo el Plan de Iguala, que hizo suyos los pueblos, y la segunda, las elecciones al Congreso Constituyente. En ese sentido, tenemos dos formas de expresión de la voluntad del pueblo en la aclamación del Plan de Iguala y su hora, y la expresión moderna de esa representación a través de elecciones.

Los ayuntamientos participaron en ambas estancias, organizaron las juras al Plan de Iguala y en la Ley Electoral de Iturbide tomaron un papel preponderante como directores de las juntas electorales en las elecciones al Congreso Constituyente. De esta forma, podemos entender las propuestas para otorgar representación cooperativa a las provincias en el Consejo de Estado, con lo cual buscaban extender este papel a la diputación provincial.

Estas propuestas vuelven a chocar con la idea de la Constitución representativa, montando una ficción de la nación soberana integrada por una reunión de hombres individuales, que, de hecho, es la forma en que la Constitución de Cádiz expresa la nación: la nación es la reunión de sus habitantes. Se entiende como la reunión de sus habitantes, en una primera instancia, que podría ser una cámara baja del Congreso, y como la reunión de las provincias representadas en el Senado. Es

aquí donde vemos otro de los elementos que van a ser fundamentales después de 1824.

Esta forma de pensar la distribución de poder y entender la nación vuelve a chocar con esa idea tradicional de las facultades que deben tener las cabezas jurisdiccionales. Entonces, durante el debate en comento se insiste varias veces en que el imperio ya estaba constituido como una sola nación al independizarse y, en consecuencia, su condición era esencialmente distinta a la federación “de Naciones de los Estados Unidos”. Así lo señala el diputado Florencio del Castillo en respuesta a Bocanegra, afirmando que, “La diferencia que hay [entre el] gobierno de los Estados Unidos al nuestro, [es] que si bien los países soberanos e independientes pueden federarse conservando cada uno los derechos peculiares y privativos que tenga, eso no puede entenderse con las provincias de una monarquía moderada, que teniendo un solo derecho queda consignado, este, en sus representantes de un congreso general y único”. Es decir, la monarquía ya está constituida, no se vale introducir elementos de representación cooperativa porque la nación ya está conformada con sus individuos. En razón de ello, “La soberanía es un atributo nacional único indivisible, que se consigna a un congreso como poder soberano de la nación, el reconocimiento de las provincias como depositarios de la soberanía, con la facultad de mandar representantes a un gobierno nacional, significaría que estas serían comunidades políticas independientes, o bien naciones, no provincias”.

Castillo describe a Estados Unidos como una “Federación de Naciones”, no una unión de provincias. Y a raíz del conflicto entre el Congreso y el emperador, la cuestión de la naturaleza de las provincias y sus gobiernos quedó relegada del debate, pero la situación cambiaría radicalmente a partir de 1822, cuando la promulgación del Plan de Casa Mata propició las condiciones necesarias para cuestionar la legitimidad de ese primer soberano Congreso que fue electo durante el imperio, y en el cual los ayuntamientos tuvieron un papel directivo como los que llevaban las mesas electorales en el municipio y a nivel del ayuntamiento de la capital, en el nombramiento de los diputados. El general José Antonio Echegaray lanzó el Plan de Casa Mata el 1 de febrero de 1822, mientras encabezaba la tropa que había llevado a Veracruz para enfrentar la rebelión de López de Santa Anna.

El primer artículo del Plan de Casa Mata declaraba que “inconcu-so que la soberanía reside exclusivamente en la nación, se instalará el Congreso a la mayor brevedad posible”, y exigía la inmediata convoca-

toria de un congreso para ejercerla en su representación, dejando claro que no estaban constituidos como nación, más bien se encontraban en el estado de naturaleza.

Al mismo tiempo, el Plan de Casa Mata facultó a la diputación provincial de Veracruz para asumir la administración de su provincia en tanto no se resolviera la demanda contenida en el manifiesto, y aquí empieza la idea de que la diputación provincial existe por y para su provincia, y que está desvinculada del poder ejecutivo. Cada vez que las diputaciones provinciales se adherían a este artículo dejaban de operar como órgano de expresión del Gobierno nacional y se transformaban en el órgano de dirección y expresión de la voluntad provincial, separándose de la subordinación a la que eran sometidas.

El Plan de Casa Mata fue aceptado y promulgado por las diputaciones provinciales y los ayuntamientos a lo largo y ancho del Imperio en limitación a lo que había ocurrido con el Plan de Iguala, se tenía una expresión de soberanía popular en manos de sus cabezas jurisdiccionales.

Al adherirse a ese plan, las diputaciones provinciales asumieron el dominio absoluto sobre sus asuntos provinciales y se declararon a sí mismas independientes del aún existente Gobierno de Iturbide. Por ende, la unidad que Florencio del Castillo había atribuido al imperio quedó disuelta y las diputaciones provinciales se impusieron como los órganos máximos de gobierno de sus provincias. De esta forma, el Plan de Casa Mata insinuó que el imperio se encontraba sin gobierno y, por tanto, todavía en estado de naturaleza. Además, este plan fue recibido por las diputaciones provinciales como un pacto que reemplazaba al Plan de Iguala como documento fundacional y, en opinión de Valentín Gómez Farías, esa equivalencia fue válida “no porque pedía convocatoria, sino porque era una medida para liberarse de un nuevo opresor”.

Cuando Iturbide intentó resolver la situación por medio de una convocatoria para reunir de nuevo al soberano Congreso, rápidamente se suscitó un conflicto entre las provincias —en voz de sus diputaciones— y el constituyente acerca de las bases de su legitimidad. Los diputados del Congreso reconstituido ubicaron los orígenes de su libertad en las elecciones que se habían realizado en el marco del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, como la vía moderna de la representación.

Durante un encuentro con la diputación de Puebla, Rafael Mangino y Francisco Manuel Sánchez de Tagle señalaron que el Congreso soberano estaba firmemente persuadido de que no podía disputarse ni la ile-

gitimidad de su instalación ni la ilegitimidad de su disolución, por lo que no quedaba más que continuar con sus acciones, y que todos contaban con la misma obligación de obedecerlo, como en febrero de 1822. En cambio, las diputaciones supusieron que el Congreso requería de una nueva ratificación para mantenerse vigente y cuestionaron fuertemente las bases de la convocatoria electoral de 1822, misma que había distribuido los estados de acuerdo con el número de partidos que componía cada provincia. También insistieron en su derecho de retirar su reconocimiento a los diputados que habían sido electos durante este proceso.

Al respecto, los miembros de la representación que la diputación provincial de Puebla mandó al Congreso en abril consideraban que los diputados no debían ostentarse como representantes de la nación colectiva, sino como “unos apoderados u órganos de la voluntad de los pueblos que les nombraron”. En consecuencia, aquellos siempre conservaban el poder de remover de cada provincia a sus respectivos diputados, reemplazarlos con otros cuando así fuese necesario a juicio del bien público. De esta forma, la diputación poblana rechazó “el vicio radical e insubsanable de suponer constituida la nación” e insistió en que “la favorable acogida que logró el Plan de Iguala” nunca debió haber sido interpretada como la declaración de un pacto solemne entre provincias, sino como un plan “que sirviera para concentrar provisionalmente los ánimos y los esfuerzos de los mexicanos en un solo punto para lograr la empresa de la independencia”.

Cuando Iturbide abdicó, la situación se tornó crítica. El 30 de marzo, el Congreso resolvió que el poder ejecutivo fuera delegado provisionalmente en el Supremo Poder Ejecutivo, que estaba integrado por tres personas. El dictamen de ley propuso nombrarlo Junta Gubernativa, pero el Congreso se opuso por considerar que ese nombre no era propio de un poder ejecutivo. Como argumentó el diputado Manuel Mier y Terán, el nombre debía reflejar que el cuerpo se compondría “de una pequeña corporación de magistrados, que serían ejecutores de la voluntad suprema del Cuerpo Legislativo”. Al día siguiente, el Congreso eligió a tres generales vinculados con el Plan de Casa Mata: Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete. En vista de la imposibilidad de los dos primeros para tomar su encargo, se dispuso que José Mariano de Michelena y Miguel Domínguez ocuparían interinamente sus lugares.

El 8 de abril, el Congreso procedió a declarar “no subsistentes el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba” y enunció que la nación se

encontraba “en absoluta libertad para constituirse en la forma de gobierno que más le acomode”. En el seno del Congreso, el diputado Guridi Alcocer advirtió a sus compañeros que tal declaración podría ser de carácter “pernicioso al Estado” si no se consultaba primero a las provincias, corriendo el riesgo de suscitar otra revolución y guerra civil.

A petición de los diputados Gómez Farías y Melchor Múzquiz, el Congreso accedió a integrar una comisión para revisar la conveniencia de emitir una convocatoria para formar otro Congreso que constituyera la nación. La comisión escuchó representaciones en favor de la nueva convocatoria y la inmediata disolución del Congreso soberano por parte de las diputaciones provinciales de Guadalajara, Michoacán, Oaxaca, Zacatecas, Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí, pero en su dictamen el comité recomendó que el Congreso soberano permaneciera en sesiones para terminar su tarea original —la redacción de la Constitución—. De ese modo, el momento indicado para discutir la convocatoria de un nuevo Congreso sería después de que estuviera preparado el proyecto final constitucional, porque así se podría decidir sobre la conveniencia de que fuera ratificado por el Congreso actual o uno nuevo.

Ahora bien, las acciones del Congreso Constituyente se interpretaron como un enfrentamiento al Plan de Casa Mata, al dejar de considerar a las provincias como parte de una nación previamente constituida para enmarcarlas en un estado de naturaleza, por lo que varios tomaron la decisión de ratificar su autonomía con respecto de la asamblea interviniente. Por ejemplo, el 25 de abril, la diputación provincial de Yucatán declaró que su provincia se encontraba “en el estado de naturaleza” y acordó convocar elecciones para un Congreso Constituyente; el 24 de mayo, en la diputación provincial de Guadalajara, el jefe político y el ayuntamiento de Guadalajara anunciaron que no obedecerían más ni al Congreso ni al supremo poder ejecutivo; el 16 de junio, la diputación declaró que la antigua provincia de Nueva Galicia se convertiría en el Estado Libre de Jalisco, y este nuevo estado sería “libre, independiente y soberano de sí mismo, y no reconocerá otras relaciones con los demás Estados o Provincias, que las de la fraternidad y confederación”; por su parte, el 1 de junio, el ayuntamiento de Oaxaca declaró el establecimiento del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y dispuso crear una junta provisional como su órgano de gobierno.

Es a partir de estas declaraciones que se empieza a definir la oposición provincial al soberano Congreso como un movimiento a favor del

confederalismo o el federalismo y, sobre todo, de la soberanía provincial. Desde el 12 de marzo, la diputación provincial de Guadalajara se había pronunciado a favor de “una confederación de provincias, estableciéndose en cada una un gobierno popular representativo, en la que la antigua capital del imperio se reduciría a ser simplemente la capital de la provincia de México” y no continuaría como sede de los poderes nacionales.

La diputación provincial de Guadalajara afirmó que la instauración de una forma de gobierno en la que el poder legislativo fungiera como el único soberano equivalía a adoptar el centralismo, pues se reemplazaría el despotismo interviniente con el del Congreso y habría, según ellos, “tantos tiranos, tantos déspotas, tantos absolutos, tantos Iturbides, como vuestros diputados”. El discurso federalista consideraba al centralismo como una forma de gobierno despótico, mientras que se caracterizaba el federalismo como el modelo más viable para evitar la repetición de la experiencia interviniente.

Lo que se procura dejar claro es que la diputación provincial ideada en la Constitución de Cádiz no facultaba a las diputaciones para ejercer el papel que tomaron a partir de 1821. La Constitución de Cádiz las imaginaba como órganos al servicio del poder ejecutivo, como su objeto de comunicación y administración, que quería reducir en lo absoluto su poder de tomar decisiones y que se extendía al jefe político. Lo que cambia a partir de 1821 es la insistencia, a raíz de la contradicción aparente por tener cuerpos electos municipales y provinciales en una Constitución, pero carentes de las facultades que tradicionalmente habían ejercido los ayuntamientos como la voz de la provincia.

Desde la diputación provincial y desde el ayuntamiento se imaginan que todavía ocupan esa posición de cabeza jurisdiccional, lo que no les parece consecuente con su forma de existir, dadas las limitantes con que contaban. Ese se convierte en el problema fundamental, con la oposición de las provincias de América a las Cortes en Madrid, y también se convierte en un problema para el federalismo al momento de la independencia, porque simplemente se intenta reproducir el modelo de Cádiz reduciéndolo al imperio.

Todas estas propuestas para dar voto y representación cooperativa a las diputaciones provinciales representaban el deseo de que esas cabezas jurisdiccionales siguieran ejerciendo la función de hablar en nombre de su pueblo. De eso se trata el problema que se desarrolla dentro de los debates acerca del federalismo.

Rodrigo Brito Melgarejo

Sin duda alguna ha quedado claro lo que ocurrió con las diputaciones provinciales, y cómo estas influyeron en el diseño del gobierno local en la Constitución de 1824 y posteriormente en la historia del constitucionalismo. En atención a eso surge la importancia de resaltar esa influencia que ejercieron en la concepción que actualmente tenemos de nuestro federalismo.

Partimos de la premisa de que las diputaciones provinciales son una creación de la Constitución gaditana de 1812, la cual plantea una forma de organización que va a sentar las bases del federalismo mexicano. Ello es relevante porque en muchas ocasiones se asume al federalismo mexicano como una imitación del constitucionalismo estadounidense —incluso se ha dicho que el federalismo en México no es otra cosa que una imitación extralógica de lo que ocurrió en Estados Unidos—. Sin embargo, eso carece de sustento porque, si bien es cierto que el constitucionalismo estadounidense influyó en nuestro federalismo —no tanto de manera inmediata, pero sí en el desarrollo de la historia constitucional de nuestro país, en el sistema de distribución de competencias, en la participación que tienen las legislaturas locales en la aprobación de la reforma constitucional y su función como mecanismo de control frente a la federación, entre otros—, también lo es que la esencia del federalismo en México no tiene su fundamento en el federalismo del país vecino.

A partir de los estudios de expertos, como el de Nettie Lee Benson, se empieza a plantear que el federalismo tiene sus orígenes no solo en el constitucionalismo de Estados Unidos, sino también en la historia española —incluso hay quienes dicen que las diputaciones provinciales tienen un influjo bastante marcado de la prefectura y de los consejos franceses—. Lo anterior se plantea debido a que, efectivamente, el federalismo mexicano se basa, en buena medida, en la influencia de las instituciones constitucionales españolas que confirman un Gobierno descentralizado que se había desarrollado tiempo atrás a partir de los ayuntamientos.

Esta idea que empieza a abordar Nettie Lee Benson, y que después retoman autores como Jesús Reyes Heróles o Emilio Rabasa, nos da cuenta de este influjo peninsular en el federalismo mexicano. Hay autores que explican que los antecedentes del federalismo no solamente los tendríamos que buscar en lo que ocurrió en las Cortes gaditanas,

sino que tendríamos que ir más atrás, porque la organización que se da en el virreinato de alguna manera va marcando el paso —de forma clandestina— para la adopción del federalismo de nuestro país, debido a la gran extensión territorial de los virreinos (por ejemplo, por la distancia con la metrópoli y también por la falta de comunicación que alentaban los intereses locales que impulsaron la descentralización).

Esta postura se ha criticado mucho porque, según dicen, si esto hubiera sido verdadero, quizá España habría recorrido la misma senda y habría tenido resultados parecidos a lo que ocurrió en México. Lo que es verdad es que, si bien podemos considerar que hay influencia de varios esquemas estadounidenses —sobre todo el que se empieza a dibujar en las Cortes gaditanas, como señala Reynaldo Sordo— y que el constitucionalismo de los Estados Unidos tiene un influjo en el federalismo mexicano, también es dable decir que el federalismo en México tiene una matriz fundamentalmente gaditana. Incluso, David Pantoja Morán ha señalado de manera muy clara que el federalismo mexicano surge con Ramos Arizpe —un gran personaje de nuestra historia— al momento de defender que el modelo de diputaciones provinciales —que los diputados españoles no querían que se adoptara en los territorios de ultramar— se estableciera también en nuestro territorio. No debe olvidarse que estos debates son lo que dan pie a ese ánimo de una mayor autonomía administrativa y de carácter político. Así, las diputaciones provinciales resultan de suma importancia para entender nuestro federalismo.

En este orden de ideas, si retomamos lo que dijo la Comisión de Constitución —encargada de redactar el texto gaditano— en el discurso para presentar dicho proyecto, entenderemos la importancia de las provincias para entender nuestro federalismo, porque adquieren un papel central después de la defensa de la representación política, de la defensa de las libertades políticas y de las libertades civiles. Quienes integraban la Comisión de Constitución en las Cortes gaditanas decían que primero había que hablar de la representación política, la libertad política y la forma en que se va a defender a partir de la representación; después se tendría que hablar de las libertades civiles y de la forma en que se respetarían esas libertades civiles, fundamentalmente a partir del poder judicial. Posteriormente, sobre la organización de carácter local, si debía arreglarse el gobierno interior de las provincias y de los pueblos.

Los integrantes de la Comisión de Constitución consideraban que el régimen económico de las provincias debía quedar confiado a cuer-

pos que estuvieran inmediatamente interesados en la mejora y adelantamiento de los pueblos de sus distritos. Estos cuerpos serían formados periódicamente a través de la elección libre de integrantes de las mismas provincias, por lo que tendrían, además de la confianza de las provincias, las luces y conocimientos locales que fueran necesarios para promover su prosperidad. El hecho de que quienes integrarían los cuerpos colegiados —que formarían las diputaciones provinciales— fueran electos por los integrantes de la comunidad, de las propias provincias, tenía una importancia fundamental porque ellos conocerían esas luces y esos conocimientos locales, que eran necesarios para promover la prosperidad. Esto es fundamental porque la perpetuidad de individuos o la directa dependencia del gobierno podrían frustrar la diligencia de los pueblos en favor de su felicidad; por eso, no era tan conveniente que estos integrantes del órgano colegiado, que tendría a su cargo una diputación provincial, fueran electos o designados por el poder central.

En razón de lo anterior, quienes elegirían a estos integrantes de los órganos colegiados serían los propios habitantes de esas comunidades, mismos que tendrían conocimiento sobre lo que se necesitaba en esas provincias y qué era necesario para lograr la felicidad que buscaban, y que era el fin al que estaban destinadas desde un principio las diputaciones provinciales.

La organización local en la Constitución de Cádiz pretendía fundarse en el justo principio del interés de la comunidad, que reposaba únicamente en la confianza de los pueblos en los individuos, a quienes encomendaba la dirección de sus negocios. Por eso, a quienes integraban las Cortes Gaditanas les repugnaba que incorporaran en estas corporaciones a personas que no fuesen libremente elegidas por quienes concurrirían a la formación de estas diputaciones provinciales, con motivo del nacimiento de algún privilegio o tipo de prerrogativa.

Esto se reflejaba en los distintos niveles locales. Por ejemplo, al hablar de los pueblos, los integrantes de la Comisión de Constitución pensaban que los vecinos de estos pueblos eran las únicas personas que conocían los medios para promover sus propios intereses, y que nadie mejor que ellos era capaz de adoptar medidas oportunas siempre que fuera necesario el esfuerzo reunido de algunos o muchos individuos. Entonces, el discernimiento de circunstancias locales, de oportunidad, de perjuicio, de conveniencia, solamente podría hallarse en los que estuvieran inmediatamente interesados en evitar errores que

pudieran afectar a la comunidad, y las personas que tenían este interés eran quienes formaban parte de las provincias.

Esta idea que se menciona acerca de los pueblos también se va a reflejar en el ámbito de las provincias, al buscar establecer, a través de la Constitución, el justo equilibrio que debía haber entre la autoridad del gobierno —como responsable del orden público y la seguridad del Estado— y la libertad, de la que no podía privarse a esos súbditos de la nación. Asimismo, buscaban la posibilidad de promover por sí mismos el aumento y mejora de sus bienes y propiedades.

Por ese motivo, los integrantes de la Comisión de Constitución pensaban que el Gobierno debía vigilar escrupulosamente la observancia de las leyes, pero para mantener la paz y la tranquilidad de los pueblos no tendría que dirigirse a los intereses particulares con providencias y actos de buen gobierno. Esto es porque el verdadero fomento de la prosperidad consistía en proteger la libertad individual en el ejercicio de las facultades físicas y morales de cada particular, según sus necesidades o inclinaciones y, para ello, era preciso establecer un sistema que reposaría en dos principios: en primer lugar, conservar expedita la acción del Gobierno para que pudiera desempeñar todas sus obligaciones y, el segundo, dejar en libertad a los individuos de la nación para que el interés personal fuera, en todos y cada uno de ellos, el agente que dirigiera sus esfuerzos hacia su bienestar y su adelantamiento.

Conforme a estos dos principios, se propuso que en las provincias el gobierno económico estuviera a cargo de una diputación provincial compuesta por personas que serían electas libremente por los integrantes de los pueblos de su distrito. En estas diputaciones también existiría un jefe político y un jefe de la Hacienda pública, que conservarían —en ejercicio— la autoridad del rey para que no pudiera ser desconocida o para que no fuera poco respetada en todo lo que respecta a sus facultades. Incluso, la propia Comisión señaló que las facultades de la diputación nunca podrían exceder los límites que se le prescribieran, pues, en caso de abuso o resistencia a las órdenes de gobierno, éste podría suspender a los vocales o integrantes de la diputación provincial, dando parte a las Cortes para que resolvieran lo que conviniera.

Lo importante de este esquema era la idea de que fueran los propios individuos, que formaban parte de esas comunidades, quienes eligieran a las personas que formarían parte de esas diputaciones provinciales. Esto le dio legitimidad a la actuación de las diputaciones provinciales,

buscando un equilibrio entre la autoridad y la libertad, porque, desde luego, las diputaciones provinciales estarían sometidas al ordenamiento normativo que regía en aquella época, pero con libertad para que los individuos que formaban parte de sus comunidades buscaran su propia felicidad.

Este equilibrio y esta representación —que tenían directamente por haber sido electos por los pobladores de estas comunidades— fue muy importante porque, en algún momento, el jefe superior político pretendía dictar su voluntad alejándose de la normatividad que regía en aquel momento, y las diputaciones provinciales plantaban cara, lo que fue abriendo el camino para restarle fuerza al jefe político del centro y acentuar el poder de las diputaciones provinciales y, por tanto, del orden local —lo que después sería fundamental en la construcción del federalismo—.

Lo anterior se ejemplifica cuando Juan Ruiz de Apodaca, en mayo de 1821, trató de evitar que se distribuyeran ciertos escritos que favorecían los esfuerzos del Ejército Trigarante. A ello, la diputación provincial le dijo que si bien era cierto que la autoridad central, a través del jefe político, tenía la obligación de mantener el orden, no podía ir más allá de lo que establecía el orden constitucional, es decir, no podía ir más allá de la libertad de expresión ni mucho menos prohibir que se imprimieran o se difundieran ese tipo de contenidos.

Otro ejemplo, relativo al mismo personaje, ocurrió cuando pidió apoyo a la diputación provincial para que se pudiera contar con mayores elementos militares, argumentando que no había tiempo para esperar determinaciones reglamentarias que dijeran cómo actuar para encontrar una forma de captar un mayor número de personas que se integraran a la milicia. Lo que le dijo la diputación provincial fue que no era posible tomar este tipo de determinaciones. A pesar de dicha advertencia así lo hizo, aun cuando no se le había permitido, y lo que sucedió fue que la propia diputación mostró su descontento y eso le restó fuerza como representante del poder central.

La idea de que las diputaciones provinciales verdaderamente protegieran los intereses de su comunidad, que buscaran la prosperidad y la felicidad de sus habitantes, conociendo aquellas necesidades que tenían que satisfacer a los miembros de la comunidad —que fueron quienes los habían elegido—, es lo que le va restando fuerza al poder central y, de esta manera, se va acentuando la idea de fortalecer el poder local. Aun cuando las diputaciones provinciales no tenían facultades de tipo

legislativo, de alguna forma marcaron la pauta para ir consolidando la idea de que quienes están cerca de las comunidades son quienes conocen cuáles son sus problemas, sus necesidades y sus intereses y, por eso, tienen esa sensibilidad para proteger dichos intereses, para buscar esa prosperidad de manera mucho más clara de lo que lo podía hacer la autoridad central.

Muchas veces se nos pregunta si el federalismo importa, si es útil para la democracia, si es útil para mejorar las condiciones en que se ejerce el gobierno, y la respuesta es sí, siempre y cuando las autoridades locales asuman el papel que tienen para fortalecer ese contrapeso que, a partir del federalismo, se conforma frente al poder central. Eso es una lección de las Cortes gaditanas y de la forma en que funcionaron las diputaciones provinciales en nuestro país, porque el hecho de defender las libertades y plantar cara a la autoridad central sirvió para la conformación de un poder local que después se integraría en un poder, que se transformaría en estados libres y soberanos.

Deberíamos tomar en consideración que el federalismo y el hecho de que se distribuya el poder también en diversos niveles, como lo es el local, es importante siempre y cuando dicho poder ejercido sobre el nivel local sea suficiente y efectivo para funcionar como contrapeso. No debemos pensar en el federalismo simplemente como un sistema de carácter estructural o estático, sino como un sistema en el que pueden existir conflictos o roces entre el centro y las entidades que forman nuestro país, toda vez que esos conflictos demuestran, precisamente, que las autoridades locales que tienen ese conocimiento de las necesidades fungen verdaderamente como contrapeso. En la medida en que no se asuma este papel, o que las autoridades locales cedan frente a los dictados del poder central, el federalismo —como un sistema de control del poder— no va a tener ninguna eficacia, y eso abriría la posibilidad de pensar que sería mejor adoptar otra forma de organización en la que a las cosas se les llame por su nombre y sea el poder central el que dicte los designios que deben atenderse por parte de todas las personas que conformamos una nación. Sin embargo, no podría ser la mejor opción.

Desde luego, la idea de vigilar o de proteger los intereses de nuestras comunidades, el hecho de defender ese bienestar, es una enseñanza muy clara de la forma en que actuaron las diputaciones provinciales, que lograron plantar una semilla para la construcción de nuestro federalismo.

Catherine Andrews

Reiterando un poco lo escrito, si brincamos a 1824, cuando entendemos la organización federal plasmada en la Constitución de dicho año, hay que comprender que lo expresado por la diputación provincial de Guadalajara, en el sentido de que sin el federalismo tenemos poderes nacionales que actúan como déspotas, plasma la idea de que son los gobiernos de los estados —los poderes de los estados— los que deben fungir como un incipiente control de constitucionalidad. Tienen la obligación de notar las infracciones constitucionales, porque es con esa facultad con la que luego se enfrentan a los jefes políticos. Pero en la constitucionalidad de 1824 —comparando todas las constituciones de estado— vemos que la mayor parte de los estados facultan a su poder legislativo para denunciar las irregularidades o las infracciones cometidas en los actos legislativos eminentes de los poderes federales y, al hacer ese uso del derecho de petición, permite que la legislatura de algún estado —en este caso del Estado de México o de Puebla— pueda informar al Congreso general de esa infracción y, en consecuencia, pedir un dictamen por parte del legislativo. Dicha función pasa a la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados o del Senado, para producir un dictamen que podría terminar con la derogación de la legislación. Esa es la forma en que el federalismo está explícitamente ideado para formar parte del control de constitucionalidad, en la que el poder judicial no ejerce ninguna facultad de control difuso de constitucionalidad, lo cual cambia con todas las reformas a la Constitución de 1857 y con la idea del desarrollo de la importancia del poder judicial.

Rodrigo Brito Melgarejo

Muchas veces olvidamos lo que está detrás de nuestras instituciones, lo que está detrás del diseño constitucional, y eso nos hace perder de vista las posibilidades que tenemos de ejercer un tipo de control. Esto se puede ver en el procedimiento de reforma constitucional que ahora tenemos y en la influencia que tiene de Estados Unidos de cierta manera.

En Estados Unidos, cuando los padres fundadores planteaban la posibilidad de adoptar el federalismo, había un temor muy marcado de que las autoridades federales pudieran pasar por encima de las autoridades de los estados que conformarían la Unión. Entonces, se ideó una forma de controlar a las autoridades federales para poner límites a esta

posibilidad, a través de un sistema de distribución de competencias de carácter residual a favor de las entidades federativas —que es el que adoptamos en México—, de tal manera que las facultades que tendrían las autoridades federales debían estar expresamente señaladas en el texto constitucional. Después se plantearía un mecanismo de reforma constitucional en el que una buena parte de la decisión en el proceso la tuvieran las autoridades locales, de forma que, si se buscaba dar más facultades a las autoridades federales, en ello tendría un peso muy importante la decisión de las autoridades locales. Así, se diseñó el mecanismo para evitar que las autoridades federales pasaran por alto a las locales.

En el caso de México, retomamos los mismos planteamientos. Es decir, buscaban evitar que las autoridades federales pasaran por encima de las autoridades locales y las desaparecieran del mapa, por lo que adoptaron el mismo sistema en el que las autoridades federales tendrían facultades expresamente establecidas en la Constitución y, después, eso se acompañaría de un procedimiento de reforma.

Muchas veces escuchamos que el Congreso de la Unión, a partir de una mayoría calificada y las legislaturas de los estados, son los que tienen la facultad de aprobar las reformas constitucionales, pero, si leemos correctamente el artículo 135 de la Constitución, nos damos cuenta de que las reformas constitucionales son acordadas por el Congreso de la Unión, pero son aprobadas por las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México. Entonces, quien en realidad aprueba las reformas constitucionales —después de que han sido acordadas— son las legislaturas locales, de manera que, si se le quiere dar mayores facultades a las autoridades federales, tendrían que ser aprobadas por las autoridades, las legislaturas de los estados y la Ciudad de México, porque son éstas quienes tienen la potestad de darles más facultades.

Este diseño constitucional tenía como finalidad evitar que las autoridades federales tuvieran cada vez más facultades, porque cada facultad que se le da a las autoridades federales es una facultad que se le quita a las autoridades locales. El artículo más reformado de la Constitución es el 73 (con aproximadamente 85 reformas), para aumentar y darle mayores facultades al Congreso de la Unión, sin saber que cada facultad que le damos al Congreso es una facultad que le restamos a las legislaturas locales.

Si hiciéramos este ejercicio con los integrantes de las legislaturas locales, rechazarían algunas de las reformas que han sido acordadas, porque eso demostraría que son ellas quienes verdaderamente tienen el poder de delimitar la actuación de las autoridades federales.

Federalismo vs. centralismo: los primeros debates en el México independiente

*Rafael Estrada Michel**

El debate entre federalistas y centralistas ha sido objeto de intensos análisis y discusiones, pero, en realidad, tiene orígenes mucho menos esencialistas. La percepción común de un enfrentamiento irreconciliable entre federalistas y centralistas, con posturas opuestas y sin posibilidad de alcanzar compromisos, dista de ser cierta. En realidad, ambos buscan el justo medio entre el eventual desmembramiento del país —que estuvo a punto de suceder— y una unión absolutamente autoritaria, centralizada, acorde a lo que la Ciudad de México dispusiera, con autoridades prácticamente dictatoriales, un punto de equilibrio muy difícil (los autoritarismos caracterizaron al siglo XIX).

Frecuentemente se critica la historia oficial, que es la historia que cuenta el Gobierno, pero existe otra versión de la historia oficial, que es la que surge de los sectores derrotados: de aquellos que no lograron imponer su perspectiva sobre el país. En este contexto, lo que podríamos denominar “la historia oficial” más conservadora, reaccionaria, contraria al modelo liberal —y desde luego al modelo federal—, ha sostenido desde siempre que lo que se hallaba unido aquí —la Nueva España, en cualquier acepción que podamos concebir—, simplemente se desunió con la instauración del federalismo.

* Poder Judicial del Estado de México.

Contrariamente a lo que el modelo arquetípico de Estados Unidos logró, que fue unir lo que estaba desunido, la historiografía reaccionaria decía: lo que nosotros logramos con el federalismo fue desunir lo que estaba unido. Pero no es cierto; no estaba unido, eso es un mito. Por supuesto, en el radio de acción del virrey de la Nueva España —que estaba en la Ciudad de México—, de la audiencia de México, de la audiencia de Guadalajara, sí había capacidad de influir en las decisiones que se tomaban en sede local. Pero las provincias internas de occidente, por ejemplo, que llegaban hasta el Oregón y que fueron comandancias militares que se pusieron a fines del siglo XVIII (ya muy tardíamente, con las reformas borbónicas para impedir el paso de las tribus apaches, comanches, etc.) para que Estados Unidos —ese pigmeo, que nace hoy enano, pero que no tardará en convertirse en un coloso, según dicen que dijo el conde de Aranda— lograra tener paso hacia el norte de lo que más tarde sería México, y que después de la Guerra de 1847, dolorosamente, se convertiría en el sur de Estados Unidos.

Esas comandancias internas de occidente tenían su capital en Chihuahua, pero abarcaban Nuevo México, lo que hoy es Arizona, Nevada, parte de Utah, la Alta California (hasta allá llegaba la Nueva España, también llamada en ese entonces América Septentrional o América Española del Norte). Podía llegar a Canadá y hasta a Alaska, pues si nadie lograba poner ahí su bandera, perfectamente se podía decir que eso era Nueva España.

Un comandante de provincias internas de occidente, con capital en Chihuahua, que debía preocuparse por las excursiones apaches o comanches, o que tenía que ocuparse de las expediciones rusas en Alaska, pocas o nulas veces le hacía caso al virrey de la Nueva España. Realmente, los asuntos o los oficios llegaban hasta cinco meses después de haber sido expedidos; por ejemplo, de la invasión de Napoleón a la península, que es con la que empieza esta historia, se enteraron en las provincias internas de occidente y también en las de oriente hasta siete meses más tarde, por ser zonas muy alejadas. Las noticias llegaban tan tarde que es imposible pensar que realmente estaba unido eso que supuestamente el federalismo desunió.

Siempre que se menciona a la Nueva España la gente se imagina todo el hemisferio norte del continente americano, lo cual tampoco es cierto. Guatemala tenía su propia audiencia, tenía su capitanía general, y no le hacía caso —ni tenía por qué hacerle caso en muchos aspectos— al virrey de la Nueva España. En la audiencia de Guatemala se tomaban

las decisiones, el jefe o presidente de la audiencia generalmente tenía acumulado el cargo de capitán general de Guatemala, y lo que pasara o dejara de pasar en México no era de su interés.

Todavía hasta el siglo xx, la relación entre la península de Yucatán y Cuba, Guatemala y Belice era mucho más estrecha que con la Ciudad de México. No había un camino entre ambos territorios mexicanos, tenías que esperar ahí hasta que pasara el ferry. Mucha gente prefería bordear el Golfo de México y después entrar por Veracruz —la ruta de Cortés—. Así de lejanos, así de desunidos estábamos.

En ese sentido, la configuración novohispana sí influyó de manera muy marcada en lo que más tarde sería la solución —primero confederal, que no funcionó, después unitaria, que tampoco funcionó, y a fin de cuentas federal—, que se traduce en prácticamente una pérdida de todos los territorios del sur, salvo Chiapas: recordemos la separación de las antiguas intendencias de la capitanía general de Guatemala, en 1823, y después el terrible trauma de la Guerra contra Texas, la anexión de dicho territorio en 1845 a Estados Unidos, y la Guerra que perdimos contra los estados angloamericanos, que nos costó lo que era prácticamente todo el territorio de las provincias internas de occidente y buena parte del territorio de las provincias internas de oriente (que corresponde a lo que hoy es el estado de Texas). A ese grado llega la influencia de la configuración novohispana de la América Septentrional y una solución de la que, como mexicanos, no estamos orgullosos, pero que fue muy eficaz para mantener unido al país.

La intendencia de México, que es la que da su nombre al Estado de México, era tan grande que fue preciso desmembrarla a lo largo del siglo xix. Pero fuera de México, fuera de esa intendencia cuya capital era la Ciudad de México, se nos pudo haber ido de las manos siguiendo el modelo guatemalteco, pero no se fue gracias a que México obtuvo su independencia como un imperio multiterritorial, y después con la solución federal del padre Ramos Arizpe.

En este punto recomiendo un gran manifiesto de la época titulado “El devenir de la filosofía mexicana a través de sus tradiciones y controversias”, del doctor Ambrosio Velasco Gómez, en el que aborda el espíritu republicano de fray Servando Teresa de Mier, quien es el principal detractor de las ideas federalistas inmoderadas apenas cayó el imperio de Iturbide, cuando tuvimos que establecernos como una república federada. Fray Servando fue testigo de la Revolución francesa y de la invasión napoleónica a la península, fue voluntario capellán del

regimiento de voluntarios de Valencia que se enfrentaba a Napoleón, y desde ahí tuvo mucho conocimiento de lo que estaba pasando en su propia Guerra de Independencia, que comenzó en 1808 con la invasión napoleónica a la península ibérica y que trajo consigo la reacción en favor de la lealtad al rey Fernando VII de Borbón, vivió la reunión de las Cortes de Cádiz y el establecimiento de las diputaciones provinciales, entre otras cosas. Todo eso lo atestiguó de alguna u otra forma.

Fray Servando había estado ausente durante prácticamente toda la Guerra de Independencia, no sabía lo que había pasado, más bien se imaginaba lo sucedido porque sus buenos corresponsales le mandaban cartas contando lo que pasaba en la Nueva España. Así, escribió una fabulada historia publicada en 1818, sin haber presenciado las batallas.

Entonces, fray Servando no se dio cuenta del gran problema constitucional que había tenido el país desde 1808 hasta 1817, en que es reo de inquisición en la Ciudad de México. No sabía bien a bien, más que por sus corresponsales, qué es lo que había pasado, por ejemplo, en el Congreso de Anáhuac, o cuándo se expidió el decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana.

¿Cómo integrar los territorios de esta Nueva España? Este fue un gran problema para Morelos, para Rayón, para el doctor Coss, pero en realidad nunca se resolvió.

El mapa de la Nueva España que se retoma en Apatzingán, en 1814, no es el de las diputaciones provinciales gaditanas; es el viejo mapa de las intendencias y de los obispados que venían en el mapa tradicional novohispano de los siglos xvii y xviii (se dice novohispano o virreinal para no decir colonial, porque uno de los grandes pleitos de los líderes de la independencia —incluyendo a fray Servando— es que los españoles peninsulares, los euroespañoles, nos querían dar un trato de colonias que nunca habíamos tenido —según el propio fray Servando en el libro XIV de su *Historia de la Revolución de Nueva España*—).

Servando Teresa de Mier dice que la Constitución histórica de la Nueva España y, por lo tanto, de México, era la de un reino incorporado en pie de igualdad a la Corona de Castilla. Pero los padres de la patria y los padres insurgentes dicen que, al querer darles un trato de colonia, y que todos los beneficios se vayan en exclusiva a la metrópoli, los estaban insultando, subvirtiendo y aniquilando su Constitución histórica, que es la de los reinos y provincias incorporados en pie de

igualdad a la Corona de Castilla. Eso es lo que los padres suscribieron con Carlos V en el siglo x, y es lo que se debía respetar.

Todo es pluralidad: los reinos, las provincias. Cada uno suscribió un pacto con la Corona de Castilla, cada uno llegó a un pacto casi feudovallástico con Carlos V, y cada uno buscaba que no se les desconociera, porque ello subvertía y aniquilaba el estatus que tenía en la monarquía.

A la hora de obtener la independencia, a partir del Plan de Iguala de 24 de febrero de 1821, el padre Mier —que había logrado escapar de la cárcel y se había ido a Estados Unidos—, para su sorpresa, se encuentra con que el país no se iba a independizar por la vía republicana, sino por una vía monárquica, imperial y, además, a través de un plan que había expedido un criollo vallisoletano, a quien él mismo había llamado “animal de las indias” en su *Historia de la Revolución*. Nos referimos a Agustín de Iturbide, que el 24 de febrero de 1821 proclama el Plan de Iguala.

El manifiesto de Ambrosio Velasco explica cómo evoluciona el pensamiento republicano de fray Servando, que, para 1821, ya es un republicano decidido. Fray Servando siempre se tuvo en muy alto concepto, con la noción de enseñarles a los gachupines cómo constituir realmente un país, aunque se daba cuenta del ambiente del país. Pero no vivió el proceso independentista y al proclamarse el Plan de Iguala estaba fuera del país. Cuando regresó se encontró con que el Imperio ya era un hecho consumado y una de estas provincias internas de oriente lo había elegido diputado a las Cortes Constituyentes del Imperio, pensadas para dar una Constitución peculiar y análoga al país, análoga a las circunstancias del reino.

Ese es el momento en el que el padre Mier —que es probablemente el primero de nuestros constitucionalistas— realmente obtiene una visión fáctica de lo que está ocurriendo en nuestro país. Precisamente de ahí proviene su pleito para que cayera el Imperio y se estableciera una Constitución, con la proclamación del Plan de Casa Mata.

Al iniciar nuestra vida independiente, los españoles europeos solamente nos dejaron tener cinco diputaciones provinciales en la América Septentrional, si se observa el artículo décimo de la Constitución de Cádiz.

La Nueva España era, por mucho, el reino más poblado de la monarquía. En América vivían cerca de 17 millones de habitantes, de los cuales 6 millones se encontraban en la Nueva España. La primera tram-

pa electoral corresponde a lo que se conoce como *gerrymandering*, que además fue racista: si alguien con la piel muy oscura, los labios muy anchos o la nariz muy chata llegaba a votar diciendo ser español o hijo de españoles, era reputado originario de África y no se le permitía votar, ni menos ser votado o contar en los censos electorales.

El tema del racismo es bastante moderno; sin embargo, en ese entonces lograban descontar de los censos a 6 o 7 millones de castas en América. Además, las elecciones se practicaban en partidos distantes, por lo que, si se cuenta con la distancia atlántica y se le descuentan 6 millones de habitantes para efecto del peso electoral, las Cortes ordinarias, el Congreso ordinario de diputados de todas las Españas siempre iba a estar dominado por las provincias europeas, y con el Océano Atlántico de por medio el mayoreo continuaba.

El tema de las castas, y sobre todo el tema territorial, permiten entender el debate entre los supuestos centralistas y los supuestos federalistas en México entre 1823 y 1824, hace 200 años. El tema territorial es muy sencillo de entender: en la Constitución de Cádiz de 1812, en el artículo décimo, se hace una descripción de los territorios que conforman la monarquía (ya no se deben imaginar cuáles son, porque ahí están todos los territorios que se supone que conforman la monarquía).

En la España europea se menciona cada una, o sea, las colonias de Madrid y los barrios de Barcelona. En cambio, en la América Septentrional son parte integrante de la monarquía: la Nueva España —hay que poner a trabajar la imaginación para saber qué es—, con Guatemala, Yucatán y Nueva Galicia —es decir, Guadalajara—, provincias internas de occidente, con capital en Chihuahua, provincias internas de oriente, con capital en Monterrey, Cuba, las dos Floridas, la isla de Puerto Rico y la parte española de la isla de Santo Domingo. Eso es una descripción un poco laxa de la América Septentrional, pero están todos los territorios. El problema aparece a la hora de designar diputaciones provinciales, idea de Ramos Arizpe, el gran padre de nuestro federalismo e importante diputado en las Cortes de Cádiz. Tan importante que fue el que logró sostener los mejores debates sobre la cuestión territorial con el líder de la fracción peninsular, Agustín de Argüelles.

De esos debates surgieron dos ideas de Arizpe que quedarán para siempre en nuestro constitucionalismo: una, las diputaciones provinciales, otra, los ayuntamientos constitucionales, que consistieron en una idea del padre Ramos Arizpe para dotar de ayuntamiento constitu-

cional. Por eso, los ayuntamientos se siguen llamando “ayuntamientos constitucionales” y las plazas de armas se llaman “plaza de la Constitución”, por ejemplo, el Zócalo de la Ciudad de México o la plaza central de Tlalpan, que se sigue llamando Plaza de la Constitución porque ahí se juró la Constitución de Cádiz.

Durante el anterior periodo de gobierno de la Ciudad de México surgió la peregrina idea de cambiarle el nombre al Zócalo y llamarlo “Plaza de la Constitución de 1824”, porque ¿cómo se iba a estar honrando a una Constitución extranjera, como la Constitución de Cádiz? El único problema es que la Constitución de 1824 no se juró en el Zócalo de la Ciudad de México ni en ningún zócalo de la república.

Con esa descripción muy laxa y muy amplia de la América Septentrional, vino el momento de dotar de diputaciones provinciales a cada una de las partes integrantes de la monarquía española y, entonces, todos estaban muy felices porque iban a tocar diputaciones provinciales en cada una de las provincias de la monarquía, como se señalaba en el artículo 325 de la Constitución de Cádiz, pero con la idea de Ramos Arizpe de los ayuntamientos constitucionales se iban a extender también a las antiguas parcialidades de naturales (por eso, por ejemplo, Oaxaca tiene 570 ayuntamientos, porque las repúblicas de indios se convirtieron en ayuntamientos constitucionales).

Ahí hubo una trampa de las oligarquías criollas: antes, las repúblicas de indios estaban gobernadas por los indígenas, por sus caciques, pero en algún momento los españoles, los criollos y los mestizos empezaron a gobernar las antiguas parcialidades de indios. El asunto es que creíamos que íbamos a tener jefaturas políticas superiores, pero surgió otra trampa: la metaconstitucionalidad, así nombrada por Carpizo. Aunque las Cortes de Cádiz eliminaron la figura del virrey, continuaron existiendo virreyes metaconstitucionales, a pesar de que la Constitución de Cádiz no preveía la figura, pero son los jefes políticos superiores en la intendencia más importante del país, que es la intendencia de México, gobiernan desde la Ciudad de México y los manda Fernando VII con todas las facultades y atribuciones de los antiguos virreyes de la Nueva España, pero convertidos en metaconstitucionales. Ciertamente podían hacer mucho más que el jefe político superior, que simplemente encabezaba la diputación provincial.

En el colmo del cinismo de las Cortes de Cádiz, el artículo 11 señalaba que, cuando llegara un momento más pertinente, una ley constitucional dividiría el territorio de la monarquía de la forma que resultara

más conveniente. Deja en duda cuándo iba a llegar ese momento más pertinente, y cuál era la división más conveniente.

Partían de los mecanismos constitucionales franceses —que son terriblemente centralistas— según los cuales se tiene que partir y cuadricular para que todos sean iguales ante la ley. Esa es la idea que fue objeto de discusión en las Cortes de Cádiz: no querían un federalismo porque el federalismo distinguía, y lo que ellos buscaban era ser iguales ante la ley, como españoles de ambos hemisferios, según definía la nación española y la propia Constitución de Cádiz.

Ahora bien, a la hora que regresan de la Comisión de Constitución (donde teníamos a dos conspicuos integrantes, el diputado por Puebla y el diputado por Querétaro), regresaron con la dotación de diputaciones provinciales y estaban felices todos los diputados americanos. Solo que hubo un detalle: pondrían una diputación provincial y una vocalía de fomento económico solamente en los territorios nombrados en el artículo 10. En la España peninsular, el artículo 10 reproducía con exactitud los territorios que se entendía tendrían una diputación provincial, o sea, prácticamente todas las viejas provincias castellanas. En cambio, nosotros solo las tendríamos en la Ciudad de México, en Guadalajara, en Yucatán, en Guatemala, en Monterrey y en Chihuahua. Ramos Arizpe hizo el coraje de su vida cuando se dio cuenta de que le vieron la cara en la Comisión de Constitución, y obtuvo como respuesta de los diputados peninsulares —encabezados por Agustín de Argüelles— que quien había solicitado que solamente hubiera diputación provincial en cada uno de los distritos de superior gobierno habían sido dos de sus diputados: el padre Antonio Joaquín Pérez Martínez, diputado por Puebla —personaje muy importante de nuestra historia, por ser el primer miembro del alto clero que apoya Iturbide en 1821—, y Mariano Mendiola, diputado por Querétaro.

La razón es que se dieron cuenta perfectamente de que lo de las diputaciones provinciales era una trampa para desmembrar a los viejos reinos americanos, es decir, si se designaba una diputación provincial, una jefatura política superior en Maracaibo, otra en Valencia y otra en Caracas, obviamente la relación ya no sería con la capitania general de Venezuela, sino directamente con Madrid. Así, estaban acabando con las viejas articulaciones regnícolas en América y en su lugar se estaban sustituyendo por una cuadrícula de provincias organizadas en diputaciones provinciales, que tendrían una relación

directa con Madrid y, por lo tanto, las grandes capitales como México, Buenos Aires, Lima, Guadalajara o Guatemala dejarían de tener importancia.

Los chiapanecos se quedaron en la federación mexicana, en un movimiento de la élite de la Ciudad Real de Chiapas, de San Cristóbal de las Casas, contra las élites de Guatemala. Ya no querían tener relación con los guatemaltecos, pues los veían como tributarios de ellos. Dicen en el Plan de Chiapas libre: “preferimos tener una relación con Madrid o México, nosotros vamos a dominar aquí, de nombre vamos a ser México, pero en realidad vamos a estar en nuestra propia localidad y gobernar la misma”.

Bajo esa lógica, Pérez Martínez, de Puebla, Mariano Mendiola, de Querétaro, el peruano Vicente Morales Duárez (diputado en la Comisión de Constitución de Cádiz) y el cubano Andrés de Jáuregui se dan cuenta de eso, y se oponen a que se desmembrara a América en tantas diputaciones provinciales como provincias e intendencias que existían desde la época borbónica.

Como se sabe, no hubo necesidad de probar el modelo, a pesar del coraje del padre Ramos Arizpe, porque Fernando VII regresó a la Península y lo primero que hizo fue abolir la Constitución de Cádiz y disolver las Cortes de Cádiz —para lo cual le pide al presidente de las mismas que las disuelva amablemente—. En ese momento, el presidente de esas Cortes en turno era un americano, Antonio Joaquín Pérez Martínez, quien accede a la petición de Fernando VII, pero le solicita ser nombrado obispo de la entonces Puebla de los Ángeles, situación que no se daría hasta que disolviera las Cortes y metiera a la cárcel a todos los diputados liberales. Uno de ellos —el padre Ramos Arizpe— se pasa el sexenio absolutista preso, hasta que en 1820 los coroneles Riego y Quiroga se alzan en armas el 1 de enero y logran que la Constitución de Cádiz sea restablecida en su vigor.

Entonces sí, a temblar, porque todos los colaboracionistas con el régimen absoluto de Fernando VII, empezando por el obispo de Puebla que había disuelto las Cortes, van a ser sometidos a proceso. La Constitución de Cádiz ya no se va a interpretar moderadamente, sino inmoderadamente, como se les decía a los jóvenes de 20 años que estaban muy exaltados y que querían abolir los fueros del clero y del ejército, sustituir la ordenanza por un código militar y castigar a todos aquellos que hubieran colaborado con la abolición de la Constitución.

En el plano radical, los diputados provincialistas ya no regnícolas de América, sobre todo guatemaltecos y sudamericanos, consiguieron que se concediera ahora sí, en términos del artículo 325, una diputación provincial a cada una de las provincias americanas. Entonces empezó la dispersión, comenzaron a llegar jefes políticos superiores y a elegirse vocales diputados provinciales por toda América, y ese es el momento en que los que estaban a favor de la integridad del reino de la Nueva España se independizaron a través de una Constitución peculiar y adaptable al reino, análoga al país —dice el plan de Iguala—.

Así empieza el Plan de Iguala, con americanos bajo cuyo nombre incluyo no solo a los nacidos en esta tierra, sino también a los europeos, africanos y asiáticos que en ella han erigido su morada. Ello se traduce en la unión de todos los habitantes, a quienes, en palabras de Iturbide, se les buscaba dar una Constitución peculiar y adaptable al reino, es decir, una Constitución propia de ese territorio tan abigarrado pero unido, en torno al mapa de las intendencias de los obispados, los reinos y las provincias.

El paseo de Iturbide, más que una campaña militar, fue un paseo que contó con unanimidad tanto de realistas como de insurgentes y de todas las provincias que se fueron adhiriendo al Plan de Iguala, a tal grado que el conocido virrey metaconstitucional Juan O'Donojú llegó a Veracruz en agosto de 1821 y se encontró con una situación ya consumada, y no le quedó más que firmar los Tratados de Córdoba.

¿Cuál fue el gran error de Iturbide? Muchísimos, pero el primero fue aceptar la corona. En el ámbito territorial, el gran error de Iturbide fue oír los cantos de las sirenas provincialistas que le exigen establecer diputaciones provinciales. La Constitución de Cádiz estaría vigente en todo lo que no estorbara al Plan de Iguala. Al no estorbar en las provincias que las solicitaban, Iturbide empezó a conceder diputaciones provinciales, que son estrictamente las que se levantaron en armas contra él después de la traición de Chávarri, después del Plan de Veracruz de Santa Anna y del Plan de Casa Mata de Chávarri, y son las que logran su caída.

Pero ¿qué pasa entretanto con el imaginario territorial de regnícolas y provincialistas? Que los que creen en la integridad del reino están seguros de que esa desmembración a través de diputaciones provinciales en cada provincia va a terminar con la idea de la antigua Nueva España. En cambio, los provincialistas rechazan que el Congreso reno-

vado les dé una Constitución a su manera, porque eran los provincialistas los que habían logrado la reunión del Congreso, al alzarse en armas contra el emperador permitiendo que volviera a tener entidad política, por lo que el Congreso se trataba simplemente de un convocante del Congreso Constituyente nuevo, que era el que tendría que darles una Constitución Federal.

Aunque el Congreso reestablecido no quería una federación, votó en favor de la forma federal con la intención de que no se declararan independientes —el famoso voto del Congreso de julio, hace 200 años—. Luego se convocó al segundo Congreso Constituyente, en donde los federalistas, ergo, los provincialistas, ergo, los émulos de Ramos Arizpe —que ya está regresando porque sale de la cárcel—, todavía señalaron que no querían ser una federación, aunque así lo habían votado.

Y es ahí donde el padre Mier tiene mucha importancia; es ahí donde José Cecilio Díaz del Valle, diputado por Guatemala, encabeza la Comisión Valle, que se reúne, por cierto, en la casa del padre Mier en la Ciudad de México para expedir un proyecto de Constitución para una federación razonable, análoga a sus circunstancias. Como dice Tena Ramírez, eso era una subversión de la federación porque, en realidad, a los gobernadores de los estados los nombraba el centro, y solamente iba a haber unidad de jurisdicción, mientras las diputaciones provinciales son legislaturas estatales cuyos vocales eran nombrados mediante una terna que mandaba el Congreso de la Unión. O sea, tan análogo era a nuestras circunstancias, que el proyecto Valle no era en realidad una Constitución Federal.

Tan mala suerte tuvo don José Cecilio Díaz del Valle (quien quería que Guatemala se quedara con México), que cinco de las seis intendencias guatemaltecas declararon su independencia de la república. Valle deja de ser diputado y el segundo Congreso Constituyente empieza a discutir un acta constitutiva de la nación mexicana.

Ahí el padre Ramos Arizpe dijo: “Si tienes que constituir a la nación, quién declaró la independencia. El Acta de Independencia del 28 de septiembre de 1821 dice que la nación mexicana que por trescientos años no ha tenido libre el uso de la voz sale hoy de la opresión, o sea, según el Acta de Independencia había nación mexicana en época de Moctezuma, pero por lo menos a partir del 28 de septiembre de 1821 está claro que hay una nación constituida que es la que declara su independencia”. Si no, como decía Ramos Arizpe, la independencia sería nula y sin ningún valor.

La nación mexicana ya estaba constituida, más bien se tenía que dar una Constitución, y como el Congreso ya había votado por una Constitución Federal, lo que le correspondía era expedir un acta constitutiva de la federación mexicana. Esa es la que se aprueba en enero de 1824 y contra la que protestó el padre Mier, porque en sus artículos quinto y sexto hablaba de estados libres y soberanos.

Entonces, el argumento de fray Servando —muy razonable— es que federarse estando unidos es ponerse en gravísimo peligro de desmembración, y lo que va a acabar ocurriendo si se le llaman soberanas a las provincias es que se van a abrir dos caminos. Por eso se le llama “discurso de las profecías” al que pronuncia el padre Mier en diciembre de 1823. Con solo unos días de distancia se pronunció otro célebre discurso, el de la doctrina Monroe, el *State of the Union*, en el que se lanzó la balandronada de “América para los americanos”. Esto ocurrió el mismo mes de diciembre de 1823, en dos grandes países de América del Norte.

En diciembre de 1823, fray Servando dice una cosa del constitucionalista de hoy: que soberanía implica simplemente ponerte por encima de la *super omnia*, y lo sostiene con muy buenos elementos en el Constituyente de 1824. En mi opinión, coincido con el padre Mier en el sentido de que, si tú le dices a un estado que es soberano, ello significa que no puede estar sujeto a ningún tipo de pacto, mucho menos a un pacto federal, y se puede constituir como mejor considere; sin embargo, en el acta constitutiva de la federación aparece esta palabra en el artículo quinto.

Fray Servando optó por utilizar un solideo negro, respondiendo que lo usaba porque cuando se juró el acta había sido testigo de la muerte de su patria, y ya con la firma de la Constitución se presentaba a su sepelio. Por eso se encontraba de luto. Realmente no les faltaba razón a sus profecías: si se les llamaba soberanos a aquellos que no eran más que provincias del antiguo régimen, los que ahora se creían estados de la Unión iban a tener, o bien una simulación o bien un desmembramiento. Guatemala se fue, mientras que las provincias internas de occidente prácticamente se fueron todas en la Guerra de 1847. Las profecías se cumplieron, la extravagancia de fray Servando es independiente, por eso fue el primer constitucionalista realista que tuvo el país.

En lo que sí le hicieron caso a fray Servando viene plasmado en la Constitución de 1824, la cual ya no solo va a hablar de “estados libres y soberanos”, sino de “estados libres, soberanos e independientes entre

sí”. La frase “entre sí” es particularmente relevante. El padre Ramos Arizpe se había salido con la suya: no eran soberanos para hacer lo que les diera la gana y menos para escindirse, ni para irse de la federación. Arizpe, aunque no quería ser mexicano, es el padre de la unidad de este país por su genialidad, porque cumplió con el compromiso de la fórmula dilatoria, porque señaló la soberanía, la independencia, pero solo respecto de los pares en el país, no respecto a su nación. A ella había que respetarla porque estaba por encima de todos. La nación mexicana ya estaba constituida y no se podía ser soberano respecto al pacto de unión que se estaba firmando con México.

Decía Arizpe que eres independiente respecto del Estado de México, respecto del estado de Michoacán, respecto del estado de Oaxaca, respecto del estado de Chiapas o de Yucatán, pero no eres independiente en relación con tus obligaciones con la federación. Hasta la fecha ahí está el pacto federal, el artículo 116 de la Constitución —que, por cierto, es muy exagerado—. No te puedes constituir de ninguna forma más que como una república presidencialista y reproduciendo el modelo de la Constitución.

Concluyo con la siguiente reflexión del libro del doctor Ambrosio Velasco Gómez: observamos que fray Servando no es un centralista; más bien, está combatiendo la idea confederacional, la idea de los estados confederados de América que va a dar lugar a la Guerra de Secesión —la *Civil War*—. Está en contra de esa confederación de estados soberanos que no responden a nada. Se trata de un federalista moderado conforme al plan de Cecilio Valle, quizá, un federalista disimulado, tal vez, pero lo que está viendo con mucha claridad es que el país no se nos puede ir de las manos. Con lo que no contaba era con el enorme talento del padre Ramos Arizpe, quien tendió esta trampa de la independencia entre sí.

Don Lucas Alamán decía que Ramos Arizpe nunca conoció la línea recta, todo él era zigzag, nunca sabes por dónde va, y como nunca te enterabas, mantuvo la unidad de este país. Soberana va a ser la nación; no lo serán los estados. Por lo tanto, va a haber una federación razonable y no una confederación, esto en el terreno tan socorrido por nosotros los mexicanos de la letra, porque los otros artículos de la Constitución de 1824 son confederales.

Pero hay una disposición a la que tampoco le hemos hecho demasiado caso. Esta idea de que todas las causas judiciales deben fenecer en el terreno de la provincia donde se originaron. Esta es una idea que

viene de la Constitución de Cádiz. Los gaditanos antifederalistas establecieron, sin embargo, un sistema muy federal de justicia, con audiencias supuestamente provinciales que debían existir en cada una de las provincias de la monarquía, lo cual nunca logró tener sustento, pero Ramos Arizpe lo recuerda y lo logra restablecer en la Constitución de 1824.

He estudiado 15 tradiciones constitucionales de Occidente y en ninguna de las tradiciones constitucionales centralistas —empezando por la de Francia— ha dejado de haber unidad de jurisdicción, es decir, una sola planta de jueces que resuelvan los casos en unidad competencial. Una república centralista siempre tiene jurisdicción unitaria, lo cual es lógico.

Durante la primera república central y durante la segunda, o sea, la de las Siete Leyes constitucionales y la de las Bases Orgánicas de 1843, nunca dejó de haber tribunales superiores en los departamentos; siempre hubo una jurisdicción dual. Hay una enorme continuidad entre el Supremo Tribunal del Estado de México y el actual Tribunal Superior del Estado de México, incluso en tiempos centralistas.

¿Por qué mantuvimos la jurisdicción dual? ¿Por qué le hicimos caso en esto al padre Ramos Arizpe? Sería muy interesante estudiarlo.

Las ideas políticas de fray Servando Teresa de Mier

*Christopher Domínguez Michael**

El presente capítulo será un recorrido biográfico y autobiográfico de la vida de fray Servando Teresa de Mier, el cual es irrealizable sin el conocimiento de la Iglesia católica y, desde luego, de la Iglesia católica novohispana. Ese es el mundo donde él creció y donde él murió, y la independencia de México es para él un capítulo de lo que él entendía por república cristiana y apostólica.

Para los triunfadores del siglo XIX, que fueron los liberales, fue muy incómodo escuchar eso. Entonces, en la historia patria —la llamada historia de bronce—, que se empezó a escribir en el siglo XIX después del triunfo de la República, con la República restaurada de Benito Juárez, luego de Sebastián Lerdo de Tejada, fray Servando resultó ser una figura incómoda porque era fraile y porque tenía la mala fama de haber sido centralista en un país que se decía federal —cuando ni lo era ni lo fue—.

Fray Servando fue hijo de un personaje político importante del nuevo reino de León. Nació en Monterrey en octubre de 1763, en una época en la que Monterrey era prácticamente un cuartel, por lo que al padre de Servando muchas veces le tocó ser gobernador sustituto del reino. Era una figura política importante, pero no era un hombre de

* El Colegio Nacional.

peso político nacional, ni lo era el nuevo reino de León, que quedaba muy remoto de la Ciudad de México.

Como sea, la familia contaba con los recursos para enviar a fray Servando a la Ciudad de México e inscribirlo como alumno en el Colegio de Santo Domingo, es decir, para que fuera un fraile dominicano.

Esto es de interés, porque ahí se revelaría la capacidad intelectual de fray Servando. Fue un padre dominicano porque, si hubiera nacido 20 años antes, lo lógico es que hubiera ido a dar a la orden intelectual por antonomasia, que eran los jesuitas. Pero, como se sabe, los jesuitas habían sido expulsados de los reinos de la Nueva España en 1767 —cuando Servando tenía un lustro de edad—, así que fue a dar con los dominicos, que estaban —al igual que los franciscanos y los agustinos de fines del siglo XVIII y principios del XIX— en una situación de postración intelectual. Las órdenes religiosas habían sido combatidas ferozmente por la propia Iglesia católica, por los reyes borbones modernizadores que no querían saber nada de ellas. Se consideraban un lastre del pasado y, en la imaginación popular de la época, el fraile y el monje eran figuras ridículas, premodernas, feudales, que concentraban todos los vicios reales e imaginarios de la Iglesia.

Se estaba apostando por otro modelo; el del sacerdote, del cura, que era quien en su parroquia realmente atendía a los cristianos, a los católicos y no estaba encerrado o haciendo trabajos eruditos, como se suponía que debían hacerlo los frailes y los monjes, ni estaba haciendo cosas indebidas —como era la mala fama de las órdenes regulares— o viviendo en la ociosidad. Aquí es importante hacer la distinción entre un monje y un fraile: el fraile aparece con la compañía de Jesús y un poco antes con los franciscanos, el fraile predica; por su parte, el monje es gregario, está en un convento haciendo oración, haciendo trabajo manual o curando enfermos.

Fray Servando fue un fraile predicador, y ese es el origen de sus desgracias políticas. Cae en desgracia el 12 de diciembre de 1794, cuando es invitado como una de las jóvenes estrellas de la oratoria sagrada novohispana, a la fiesta mayor, donde se predicaba en la Colegiata de Guadalupe, en honor del aniversario de la aparición de la Virgen. Fray Servando, que era un muchacho listo, audaz, responsable y exhibicionista, no quería dejar pasar la oportunidad de llamar la atención y, para ello, recurrió al consejo del llamado licenciado Borunda, que le vendió una historia de la Virgen de Guadalupe, ya muy vieja en 1794, pero tan pasada de moda que escandalizó.

En los siglos XVI y XVII, era muy común oír la teoría de que los indígenas mexicanos habían sido previamente evangelizados en tiempos de Cristo, pero, o se les había olvidado la doctrina porque habían quedado aislados del mundo o habían apostatado. Ello incluso provocó una pelea fuerte entre los franciscanos y los dominicos. Los franciscanos alegaban que decir que a los naturales de América se les había olvidado la fe cristiana era una herejía, porque, siendo omnipotente y omnisciente Dios Nuestro Señor, no podía haberse olvidado de la mitad del mundo. Esa es la tesis franciscana. Entonces, los franciscanos se la pasaban buscando vestigios del cristianismo olvidado en América Latina —en Hispanoamérica—. En cambio, los dominicos tenían una visión guerrera contraria de la cuestión: decían que Dios todopoderoso y omnisciente había guardado una reserva espiritual de paganos en América, por así llamarlos, para revitalizar a la cristiandad en un momento dramático —que es la Reforma—. Además, las almas perdidas en el siglo XVI por la reforma luterana y sus derivaciones calvinistas serían compensadas con la conversión de los indios de la Nueva España, que era una especie de guardadito que la Iglesia católica tenía para recomponer la pérdida herética en Europa.

Fray Servando, fiel dominico, adopta la teoría de su orden y sostiene que los indios de la Nueva España de México fueron evangelizados por Santo Tomás apóstol. ¿Por qué? Porque en el Nuevo Testamento una de las instrucciones que Jesucristo da a los apóstoles —y precisamente a Santo Tomás— es ir a predicar *urbi et orbi*, es decir, por todos lados. Obediente, Santo Tomás llegó al Nuevo Mundo, al Valle de Anáhuac, y cristianizó a los mexicanos. Pasaron muchas cosas y ellos ad juraron, olvidaron, se aislaron, pero ya tenían la fe cristiana, porque era imposible que el ser humano, como ser racional —en concordancia con Bartolomé de las Casas—, no tuviera conocimiento histórico legendario, espiritual, religioso y teológico de la fe cristiana. Entonces, fray Servando lee su sermón en la Colegiata de Guadalupe y recuerda que la Virgen de Guadalupe se había aparecido para recordarle a los mexicanos, a los indios de México, que eran cristianos, y para reconducirlos en la formación del proyecto político capital de Servando, que es la república cristiana.

Al decir república, fray Servando no se estaba refiriendo a la república tal como la entendemos en tiempos modernos, después de las revoluciones de Estados Unidos y Francia del siglo XVIII. Más bien, se estaba refiriendo a la comunidad libre de los creyentes en la fe de Cristo, la cual podía adoptar formas políticas diversas, como monarquía,

monarquía constitucional, una república como la de Venecia, que era cristiana, entre otras. Por eso, a Servando lo del régimen político exacto le parecía importante, sí, pero secundario. Él se va adaptando y va cambiando de ideas, como todos. Ya se dijo que él fue monarquista constitucional —un rato—, que él fue quien pidió que llegara el rey desocupado de Europa y los reinara.

Lo anterior es una cosa que viene de la Constitución de Cádiz: en las Cortes de Cádiz la independencia del Nuevo Mundo es un hecho lamentable que se produce contra la voluntad de los hispanoamericanos, que querían algo similar a lo que después sería la *Commonwealth* británica, es decir, una comunidad de naciones con un solo rey católico y a la que unía un idioma, una fe y un rey, pero los traicionaron los liberales de Cádiz despreciando la naturaleza numérica de los americanos.

Entonces, la república cristiana fue el proyecto de fray Servando, y cuando él lee el sermón de 12 de diciembre de 1794, está apelando a una república muy distinta a la que, en Francia, un año antes, le había cortado la cabeza al llamado ciudadano Luis Capeto, rey de Francia, y a su esposa María Antonieta. De no haber estado sentado en primera fila un hombre culto e informado —que era el arzobispo de México Núñez de Haro—, fray Servando se hubiera ido de regreso al convento de Santo Domingo lleno de aplausos o nadie hubiera entendido qué tenía que ver esa anécdota barroca —si Santo Tomás vino a América en la época de Cristo—. Pero aquel hombre político, el arzobispo, dijo que era una malísima noticia la que se acababa de escuchar, porque si la legitimidad de México residía en la llegada de Santo Tomás por órdenes de Jesucristo, entonces España salía de la jugada y, en tiempos de la Revolución francesa, el arzobispo no podía permitir que fray Servando viniera a echar a perder el cuadro.

Además, ya se habían producido motines en la Ciudad de México —uno de ellos de franceses—, una huelga de tabacaleros, y empezaban a circular los libros de Rousseau y de Voltaire muy bajo el mantel. Entonces, la Nueva España no era ajena a las agitaciones europeas.

El arzobispo manda aprehender a fray Servando, iniciando lo que serán 15 años de prisiones que culminarán en 1800. Fray Servando no tenía idea del desastre que había causado, él quería lucirse oratoriamente con una anécdota barroca, era un criollo orgulloso que quería el mayor número de beneficios y libertades para los criollos, es decir, para los españoles de América, pero él va a llegar —como la mayoría de su generación— bastante tarde a la independencia.

Servando fue aprehendido por los dominicos, es decir, la orden dominica violó sus propios cánones y su propia justicia por obedecer al virrey. Servando fue castigado con 10 años de prisión en los conventos de la orden de los dominicos en España, siendo enviado hacia allá en 1795. Pasó por muchos conventos, pero se escapó de casi todos y creó su fama de fraile escapista.

Cuando él ve lo que eran las cárceles dominicas en España y cuando ve la ignorancia del clero dominico desarrolla un odio contra sí mismo y contra su orden, lo que le genera el deseo de no querer pertenecer a dicho partido —por así decirlo— y, en consecuencia, dejar de ser fraile dominico y secularizarse o convertirse en un sacerdote normal, lo que significaría regresar a Monterrey o Tamaulipas y tener su propia parroquia e incluso hacer carrera política en la Iglesia. Estas eran las ilusiones de un preso político que desarrolla un odio contra su condición de fraile y contra la España imperial que en su propia carne sojuzga a los americanos.

Finalmente fue liberado en 1800, y aquí ocurre su encuentro con la modernidad, con el nuevo siglo. Él no tenía idea —nunca la tuvo— de lo que era la Ilustración, lo cual explica muchas cosas de la historia de México, porque Servando brinca —esta es una metáfora del novelista cubano José Lezama Lima— del barroco a la modernidad, a los tiempos de Napoleón, lo que está en medio salta, y eso lo vemos cuando él regresa a México con Javier Mina en 1817 y desembarca en esta expedición mercenaria. La Inquisición le requisa la biblioteca —hay una lista de los libros que traía, que eran bastantes—, pero en ella no había literatura del siglo XVIII, sino únicamente del XVII, siendo lo más grave alguna novela libertina. Se conformaba por pura literatura religiosa, nada secular, y menos Voltaire, Rousseau, Montesquieu o Diderot, que tanto para fray Servando como para el cura Hidalgo era literatura pecaminosa, demoníaca.

Hoy día es bastante debatible la influencia de la Revolución francesa en la Independencia de México, que en buena medida fue una contrarrevolución. Los independentistas, lo mismo que Hidalgo, Morelos o fray Servando, abominaban la Revolución francesa y sus factores.

¿Cuál era la herejía de fray Servando? Haber sido jansenista (en el siglo XVII, en Francia, el jansenismo era la fracción más avanzada del catolicismo, la que estaba a un pasito del protestantismo, pero que nunca dio ese paso, inspirados en el hereje Jansenio —que fue condenado por la Iglesia católica—). Los jansenistas solo pidieron que

adjuraran, y nada más (algunos lo hicieron de buena voluntad y otros para salvar el pellejo).

En el siglo XVIII, el jansenismo se convirtió en una corriente política antijesuita, paradójicamente porque era una disputa entre las dos modernidades y el jansenismo predicaba la pobreza apostólica, la vuelta a los orígenes evangélicos en contra de la corrupción de la Iglesia, la unidad entre Dios y el César, que es injusta y atentatoria contra los principios evangélicos. Entonces, el jansenismo era una especie de teología de la liberación del siglo XVIII, es decir, no romper con la Iglesia, llevar el mensaje de Cristo a los pobres y a los revolucionarios —que eran los independentistas—, pero jamás dudar del dogma de la Iglesia católica.

Muy al final de su vida, y con muchas reservas, Servando empezó a pensar en la libertad de cultos, así como en que quizás la fe católica no era del todo exacta en algunos puntos, aunque ya se trataba de pensamientos de la vejez —por culpa de José María Blanco White—. El caso es que en 1800 él visita la Academia de Historia en Madrid en busca de Juan Bautista Muñoz —historiógrafo oficial de las Indias— y se encuentra con la novedad de que este ya había fallecido. Así, tuvo a bien preguntar por alguien que lo recibiera y le diera respuesta tras 10 años preso por una teoría absolutamente revolucionaria. La Iglesia del Nuevo Mundo ya era una porquería, era represora, y él tenía una tesis; no obstante, le respondieron que su tesis de la predicación precolombina de Santo Tomás estaba rebatida por la Iglesia desde el siglo XVII, se trataba de un cuento de viejas, de un chisme, así como la teoría de que Santo Tomás predicó en América en el siglo IV. Lo echaron a la calle, haciendo algo que era mucho peor que los 10 años de prisión: la humillación científica, diciéndole: “usted ha pasado diez años en la cárcel por una cosa que nadie le da importancia, por un alucine barroco”.

Desde entonces, fray Servando se guardó para sí la historia de la predicación precolombina, porque una parte de él sabía que había cometido un error, y dirigió su energía política a encontrarse con el mundo moderno. Tal encuentro ocurrió cuando cruzó la frontera en 1800 —llamada la raya de Francia—, entró a una sinagoga para tratar de convertir a los judíos, lo cual en 1800 ya era muy anticuado, pues Napoleón había liberalizado bastante la condición de los judíos, y conoció al primer personaje de su tiempo: Simón Rodríguez, el maestro de Simón Bolívar. Empezó a leer literatura contemporánea y a grandes pensadores de la Revolución francesa. Además, cometió una de sus muchas

pillarías: se adjudicó una traducción que él no hizo, porque el francés de fray Servando dejaba mucho que desear.

Independientemente de ello, entró en contacto con la Iglesia constitucional francesa, siendo el primer acto político de Servando: la postulación y refutación de la predicación precolombina. Como segundo acto político, acudió al encuentro de la Iglesia constitucional francesa.

Ahora bien, resulta que la Revolución francesa no era atea, como se cree. Si acaso, era agnóstica y deísta, es decir, por supuesto que existía un gran arquitecto del universo al que se veneraba, pero establece —lo que es muy revolucionario— la tolerancia de cultos. En un país que se partió por la guerra entre protestantes y católicos, los protestantes pueden ser protestantes, los judíos pueden ser judíos, y para los católicos inventan un régimen excepcional: asumen que la Iglesia de Estado es la católica —cosa que hubiera indignado a algunos ilustrados de la generación anterior— y crean una Iglesia de Estado, es decir, el Estado no muy distinto al México como era antes de la reforma de Salinas de Gortari. Así, la Iglesia no tiene nada, los templos son del Estado. Y no solo eso, el Estado les va a pagar a los sacerdotes y para destruir a la Iglesia, para ponerse al servicio de la república y dedicarse a lo espiritual, porque lo político corresponde al Estado.

De esa forma, crean una Iglesia constitucional en la cual los sacerdotes y los obispos tienen que jurar a la república para conservar su trabajo, lo que crea una división brutal en la Iglesia francesa. Una parte de la Revolución acepta la Iglesia constitucional y la parte antirrevolucionaria la niega.

Fray Servando se vuelve amigo y discípulo del jefe de los constitucionalistas, quien le da un modelo de cómo hacer política con la Iglesia en el siglo XIX. Es decir, la Iglesia no desaparece, nadie deja de ser católico, nadie se hace ateo, pero la Iglesia tiene que subordinarse burocráticamente al Estado. Tan es así que alrededor de 1820, estando fray Servando ya retirado y viviendo como huésped del presidente Guadalupe Victoria en el Palacio Nacional, se le ocurre hacer una Iglesia nacional mexicana. ¿Por qué? Porque Roma no quería reconocer a las nuevas repúblicas hispanoamericanas. Aunque su proyecto no prosperó, en Francia nació este político eclesiástico que siempre fue Servando, y ¿qué mejor manera de conciliar la religión y la política, qué más república cristiana que aquella que tenga una Iglesia orgánicamente integrada al Estado y al servicio de este?

Nunca podremos entender a fray Servando sin la teología política, lo cual no tiene nada que ver con el liberalismo de la mitad del siglo XIX, o muy poco. No es un federalista radical, no es masón y no tiene nada en contra del imperio ni de la religión católica de los mexicanos. Aunque sí coincide con la libertad de cultos y entiende el mundo del siglo XIX en términos de catolicidad, eso ocurre hasta el final.

En el camino, ya en Londres, conoció al poeta sevillano José María Blanco White, quien había hecho todo el camino de la Iglesia católica por todas las herejías protestantes y terminó de unitario, una versión muy radical del protestantismo que ya niega a la Trinidad. Blanco White llenó a Servando de nuevas ideas políticas y religiosas, y por primera vez de ideas no independentistas, pero sí autonomistas. Es decir, a Servando le quedó claro que el reino de la Nueva España tiene que ser autónomo, no puede ser mandado por la Villa y Corte de Madrid, y conspira con Blanco White. Debaten en una revista muy importante —*El Español*— y entran en las sociedades paramasónicas. La de fray Servando se llamaba “Sociedad de Caballeros Racionales”, una organización política independentista que utilizaba la estructura masónica para funciones clandestinas, aunque no todos los paramasónicos eran masones, ni mucho menos anticatólicos, ni todos los masones eran anticatólicos. Justamente, lo que hacía tan intolerable a la masonería —hasta los años del general Franco en la España el siglo XX— era que admitía que se podía ser, al mismo tiempo, católico y masón, es decir que la fe era una cosa de la conciencia individual.

Pasaron los años de Londres y vino un episodio que habla de la ambivalencia de fray Servando respecto a España. Siempre he pensado que el día que haya personas razonables escribiendo los libros de texto en México, la historia del México independiente deberá contarse a partir de la entrada de Napoleón en España en 1808, que es cuando, para guardar los derechos de Fernando VII, la audiencia de México desconoce al rey usurpador (José Bonaparte, hermano de Napoleón) y guarda el poder para el regreso del deseado. Esto se replica en toda la América española —por eso es tan feo lo de las Cortes de Cádiz—. América le guarda sus derechos a los reyes legítimos de España y el pago de los liberales españoles se traduce en el menosprecio. De ahí surge el importante libro de fray Servando publicado en 1812 —donde solo aparece Hidalgo, mientras Morelos aparece una sola vez con el nombre mal (lo llama Nicolás)—. En su obra escribe la historia de la Guerra de Independencia de la Nueva España, pero no habla de 1810, sino de 1808,

del golpe de Iturrigaray al virrey, y de la tentativa de aquel virrey nato de ejercer lo que decían las partidas de Alfonso *el Sabio*, de ejercer esa autonomía en defensa de la España católica.

Entonces, cuando Napoleón invade España, él decide defenderla pese a todo, alistándose como capellán del ejército en Valencia y combatiendo a los franceses. Increíblemente, España gana esa guerra, que es propiamente una guerra de independencia. Napoleón perdió en España, después en Rusia, y cayó en 1814 y 1815. Ahí fray Servando, con su gran amigo Lucas Alamán, que era como su discípulo, ya es un hombre que está en el centro de la política europea y posee un conocimiento del mundo europeo que nadie tenía en la Nueva España, y esto será importante cuando se vuelva el abuelo de patria. Ahí inicia el camino hacia el republicanismo. Él, como toda su generación, tenía una idea gloriosa de Estados Unidos, de Londres. Pasa a Filadelfia, donde, gracias a los cubanos y a los que luego se llamarían colombianos, finalmente entra en contacto con el pensamiento republicano, que no era del todo ajeno para él, porque pensaba lo de la república cristiana. Pero lo que sí era nuevo para él —y nunca lo entendió— era la democracia, que no se había implementado en su tiempo intelectual, aunque entendía que México podía ser una república, sin que esto implicara traición al catolicismo. Lo importante para él era sostener la soberanía de la Nueva España y reconectar a México con el mundo perdido de los aztecas, mientras la forma del régimen político era secundaria, como se dijo.

A esto se le llama la idea constantina, una idea muy dañina en la educación de los mexicanos, pero muy persuasiva. La mal llamada Colonia es una edad de las tinieblas entre el mundo glorioso de los aztecas y 1821; es una interrupción de un imperio que sufre una invasión extranjera —que es la española— y que se restaura en dicho año. Políticamente es muy importante comprender qué significaba el término “revolución” para fray Servando. No significaba Washington ni Robespierre, significaba revolución en el sentido astrológico de la palabra, es decir, la vuelta de los astros al origen. ¿Y cuál era el origen? El mundo aquel donde suponía que Santo Tomás apóstol había venido a América a predicar.

En ese tenor, revolución y republicanismo no conflictúan a fray Servando, y ahí se conecta con Javier Mina, que era un liberal español o una especie de pre *Che* Guevara que, habiendo fracasado la revolución en España, arma una expedición para venir a liberar al imperio de

Fernando VII. Mina tiene el infortunio de encontrarse con Servando, quien le cuenta la historia de que él es famosísimo en ese lugar, se inventa que es arzobispo de Baltimore, se compra vestimenta eclesiástica, la arregla para hacerse una vestimenta morada de arzobispo de Baltimore, navega vestido como tal, y convence a Mina de que lo van a proclamar arzobispo de Baltimore y de México, y de que la independencia va a ser un paseo con él al frente.

Mina venía con unos mercenarios, y en cuanto desembarca se da cuenta de que lo que le había contado fray Servando era falso. Aun así, como el militar eficaz que era, Servando logra llegar hasta Guanajuato, se interna bastante en el país, finalmente lo detienen y se preguntan qué hacer con él. En este punto, surge la paradoja con la que me acerco al término de este escrito.

¿Qué le salva la vida a fray Servando? Ser dominico, porque en 1804 partió a Roma a pedir su breve desecularización, que consistía en tramitar un papel que debía señalar que fray Servando Teresa de Mier ya no era fraile, que había sido dispensado de los votos de su orden y se le ordenaba reportarse en la diócesis que le correspondía para ejercer como sacerdote regular. Sin embargo, ese papelito o no existió, o lo perdió, por lo que, para la Iglesia, él nunca dejó de ser un dominico, y la Inquisición no podía ponerle una mano encima. A un cura sí, pero a un religioso no, porque si la Inquisición aprehendía a un religioso, estaba obligada por el derecho canónico a entregarlo a la orden.

Así, lo que más odiaba fray Servando le salva la vida, y como dominico lo mandan al palacio de la Inquisición, que estaba en la Ciudad de México, justo frente al Convento de Santo Domingo, donde fray Servando se educó y fue enterrado. Y no solo eso, cuando él llega a la Inquisición no lo espera el potro de tortura, sino su biblioteca, la que había confiscado la Inquisición, por lo que llega a su celda con sus libros en la pared, y pasa dos años en prisión, que dedica a escribir sus memorias, gracias a los cuales sabemos lo que he contado.

Ahora, ¿qué son las memorias de fray Servando? No es algo moderno que tenga que ver con el yo autobiográfico, sino más bien un alegato de defensa canónico que cuenta toda su historia desde la Colegiata de Guadalupe para probar que es inocente de todo lo que se le acusa. Era naturalmente tan buen escritor, que este libro se convirtió en el primer clásico de la literatura mexicana o en el último de la literatura virreinal, con la salvedad de que permaneció inédito hasta 1861.

Servando escribió sus memorias y una serie de textos políticos sobre la libertad de la Nueva España. Cuando Fernando VII cayó, la Inquisición fue abolida nuevamente y fray Servando se enroló primero en la monarquía constitucional mexicana —que fracasa a falta de interesados en Europa— y después en la república federal de 1824, con su federalismo moderado, con su inicio de la libertad de cultos o con una Iglesia nacional mexicana, pero con la felicidad de haber logrado increíblemente su objetivo de hacer de México una república cristiana.

Pero hay dos momentos tristes para ese fray Servando bendecido y aplaudido por sus compatriotas: uno, cuando se viste de negro porque la república que habían aprobado no era de su gusto, y otro, cuando Iturbide crea la Orden de Guadalupe, que para él era una bofetada en la cara, pues salieron otra vez con la historia de la Virgen de Guadalupe según la versión de Juan Diego. Era recordarle el gran drama de su juventud. Fray Servando se quedó callado, no pudo hacer nada porque sabía que el país es guadalupano y reconoció que él perdió esa batalla.

Fray Servando fue uno de los pocos hispanoamericanos de su generación que murió en su cama, que no murió en combate o abandonado, por lo que tuvo un final feliz.

Napoleón decía que él necesitaba un hombre que le sirviera que fuera fiel a sus orígenes, es decir, a su tierra natal, a lo que había sido su familia —pobre o rica— y que tuviera suerte, pero que creyera que tenía suerte. Acorde a estos estándares napoleónicos, fray Servando fue fiel a su origen, a su patria, a su religión y a su buena estrella, y murió —como muy bien mueren los aventurados— consentido por un poder que él había creado contra todo pronóstico.

Finalmente, la importancia de fray Servando para el estudio de la historia de México es muy grande. No se puede leer la historia de México sin la historia de la Iglesia católica, así como no se puede entender la independencia sin entender que no solo fray Servando, sino también Morelos e Hidalgo, eran gente de la Iglesia, y su visión de México era —y debía ser— católica.

Tenemos que entender que la historia de este país del siglo xx, contra lo que nos contó la historia oficial del liberalismo —que tiene cosas maravillosas—, hunde sus orígenes en la catolicidad de México, que es una catolicidad particular, como toda religión diversa. La palabra sincretismo ya no la usan los antropólogos porque es absurda metodo-

lógicamente, pues toda religión es sincrética: no hay religiones puras como no hay razas puras.

En México tenemos, por un lado, un catolicismo mayoritario, que es guadalupano, y, por el otro, un catolicismo no guadalupano. Hay diferentes tipos de catolicidad y, desde luego, un catolicismo liberal mexicano.

Fray Servando es un clásico de la lengua castellana y un autor mexicano. Sus ideas políticas están mezcladas con la literatura, con la teología política y con la idea de la soberanía de México, en la unidad de México desde hace muchos siglos, en esa república cristiana que nos vuelve una comunidad de hombres libres. Esto en los términos según los cuales la Iglesia católica entiende la libertad.

La influencia del modelo estadounidense
en los constituyentes mexicanos de 1824.
¿Mito o realidad?

*Diego Valadés**

Se cumplirán 200 años del debate del Constituyente de 1824. Existe una gran polémica respecto a si entre los constituyentes de 1824 hubo o no influencia de las consideraciones constitucionales estadounidenses, o si prevaleció —en el caso del federalismo— la idea de la estructura provincial que había adoptado la Constitución de Cádiz en 1812. Se trata de un debate interesante, de agudezas y de erudiciones.

En términos más transparentes y claros, es evidente que la influencia se dio no solo por parte de la Constitución estadounidense, sino también por parte de las constituciones francesas. Sin duda, también hubo relación con el Constituyente de Cádiz, que, a su vez, fue influido por el constitucionalismo revolucionario francés que tuvo aportaciones originales propias y que, desde luego, también tuvo en cuenta los procesos constitutivos que se habían dado desde el siglo xvii con motivo de la Revolución gloriosa en Inglaterra y, desde luego, en Estados Unidos. Los constituyentes gaditanos se caracterizaron —entre otras cosas, como su liberalismo— por su cultura, su erudición, su conocimiento de la política de su tiempo, la migración de los criterios en el orden jurisdiccional, en el orden político y en el orden de la organización de los Estados.

* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Particularmente se ha enfatizado la influencia del constitucionalismo estadounidense en el caso de 1824 con relación a la construcción de la república federal, pero el federalismo también es el resultado de múltiples experiencias que se pueden identificar en diversos momentos. La primera experiencia consiste en las anficiónías griegas, que estuvieron organizadas en torno a criterios religiosos, luego a criterios militares y, finalmente, también a los políticos y sobre todo a los comerciales. De esta manera, la idea anficiónica, que tiene 25 siglos de estar rodando, se vio acentuada en el propio Imperio romano con la idea de Diocleciano —en 287— de establecer una tetrarquía, esto es, la división administrativa, política y territorial del Imperio romano, regido por cuatro emperadores: dos principales y dos subsidiarios. Esto ya denotaba una estructura de carácter federativo.

Los estadounidenses no se caracterizaron por haberse sacado de la manga, haber improvisado o haber generado de la nada el sistema federal (el nombre mismo lo tomaron de Países Bajos). En el siglo xvi se estableció toda una estructura a la que se le llamó Provincias Unidas de Países Bajos, y una buena parte de la cultura jurídica y política de Estados Unidos abrevó, sin duda, de Inglaterra, pero también de Países Bajos.

Hay que tener en cuenta, entre otras cosas, que los propios ingleses tuvieron un rey, y de ahí surgió una nueva dinastía fundada en la casa de Orange, y justamente con esa dinastía neerlandesa surge nada menos que el sistema parlamentario contemporáneo, de manera que la aportación de Países Bajos fue muy significativa para Inglaterra, y no menos representativa para Estados Unidos. Así, discutir el mayor o menor grado de influencia de un sistema en otro es un ejercicio atractivo desde el punto de vista académico, sobre todo si se pueden identificar algunos aspectos en concreto.

Lo primero que hay que decir con relación a este planteamiento, respecto a si es mito o realidad, es que evidentemente es realidad. Hubo influencia del modelo estadounidense o norteamericano en los constituyentes de 1824, y una clara muestra de ello y un testimonio elocuente es el que ofrece Servando Teresa de Mier, quien produjo un texto formidable denominado *Memoria político-instructiva*, enviado desde Filadelfia en agosto de 1821 a los jefes independientes de Anáhuac —llamada por los españoles Nueva España—. El texto fue publicado en español en Filadelfia en 1821, y circuló en México en un número que el propio Servando Teresa de Mier declaró que ascendía a no menos de 6 mil ejemplares.

En su *Memoria*, Mier examina las características del federalismo estadounidense y, en su profecía, examina los efectos que el federalismo va a tener en México tal como está siendo diseñado por los constituyentes de 1824, porque advierte los errores en los que estaban incurriendo los constituyentes mexicanos, a diferencia de quienes habían generado la primera versión confederativa en Estados Unidos, en 1777.

Cuando se ve esta influencia vale la pena percatarse de que, en realidad, las relaciones entre el constitucionalismo de 1824 y el constitucionalismo estadounidense no se concentran solo en el tema federal: hay por lo menos cinco capítulos en los que fue clarísima la relación entre un sistema constitucional y otro: 1) el sistema federal; 2) el sistema presidencial, de enorme importancia; 3) el sistema representativo, que, si bien era inglés, pasó a México por la experiencia estadounidense; 4) el sistema judicial, y 5) el sistema fiscal.

Con relación al sistema federal, surge de manera espontánea en Estados Unidos, primero en 1777 como confederación, y después —ya cuando se advierten sus errores— se pasa a la federación, en la que, a través de la Constitución de 1787, se corrigen los errores que se habían producido al estructurar un conjunto de 13 estados independientes y soberanos, que, como bien advirtieron Hamilton, Madison, Gouverneur Morris y el propio Washington, estaban generando las mismas condiciones de riesgo que ya existían en Europa, es decir, las tentaciones de intromisión externa que se podían dar en la vida de esos 13 nuevos estados, las colisiones que se podían producir entre ellos por razones políticas y, fundamentalmente, territoriales e incluso comerciales, además de la debilidad que presentaban frente a Europa en un aspecto económico, político y militar.

El hecho de no tener un gobierno, de no tener la posibilidad de estructurar un sistema financiero y uniforme, les ponía en condiciones de debilidad, y eso se vio claramente desde el momento en que se produjo la independencia y la Guerra de Independencia, cuando el propio Washington se vio muy restringido en cuanto a recursos económicos porque los estados ya existentes —las colonias que se independizaban y que estaban luchando por la independencia— eran muy reacios a contribuir en términos equivalentes, equitativos o proporcionales a los gastos de guerra.

Esto fue lo que generó que se revisara la estructura confederativa y se convirtiera en una estructura federativa con múltiples errores —como lo admiten Hamilton, Madison y otros de los importantes

constituyentes de Filadelfia—, porque ya fue imposible recoger muchos de los elementos que habían quedado construidos y consignados en la confederación, en el acta confederativa de Estados Unidos, y ahí —aunque se considere pocas veces relevante— hay que tener en cuenta que las colonias tampoco tenían entre sí características uniformes. Las características coloniales eran muy diversas. Esencialmente había: colonias reales, esto es, establecidas por disposición y mandato regio y con autoridad derivada del rey; colonias corporativas, que eran concesiones dadas por la Corona a grupos de colonos que establecían su propio esquema gubernativo, elegían gobernador y elegían asamblea representativa desde el siglo xvii; y había colonias particulares, esto es, concesiones dadas no a corporaciones, sino a personas, como fue el caso de lord Baltimore, a quien se le asignaron grandes cantidades de tierra que él, a su vez, subarrendaba a manera de imposición fiscal. Así, había estas tres modalidades de colonias con una característica común: en todas ellas se establecieron asambleas representativas y en todas ellas se designaron autoridades ejecutivas, la mayor parte de las veces denominadas “gobernadores”, pero, en algunos casos, también “presidentes”.

La voz “presidente” se comenzó a utilizar desde la vida colonial misma por parte de algunas colonias, y ahí es en donde se comienza a dar la formación de un sistema representativo local, de un germen de Estado soberano y de una serie de sistemas de naturaleza tributaria local, limitada porque la hegemonía fiscal fue la que sí reservó para sí la colonia británica a través del Parlamento.

Cuando se construye el sistema federal en Estados Unidos, lo singular es que la Constitución establece un sistema federal sin usar una sola vez la palabra “federalismo” o “federación”; esto ya es una construcción teórica. Lo que sí se toma en México es el sistema federal y la denominación que se adopta desde un principio, como “república representativa popular federal”, según lo señala el artículo cuarto de la Constitución de 1824.

Además de esto, por parte de la Constitución también se da la recepción del sistema presidencial, y del artículo segundo de la Constitución estadounidense tomamos lo que fue el artículo 74 de la Constitución de 1824, que señalaba: “Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. Este texto —que, como se dijo, viene del artículo segundo de la Constitución estadounidense y se convirtió en

el 74 en la Constitución de 1824— es nuestro actual artículo 80, con una variación ligerísima, donde dice que se deposita el ejercicio del “supremo” poder ejecutivo y donde el término “Federación” se modifica a “Unión”. Ese es todo el cambio que tenemos con relación a 1824, que, a su vez, es todo el cambio con relación al artículo segundo de la Constitución de Estados Unidos.

Aquí se nos presentan otras similitudes entre el sistema presidencial mexicano y estadounidense: el periodo de cuatro años y cuatro años. Así fue hasta 1904, cuando pasó a seis, y luego en 1928, cuando regresó a seis años. En México, en 1824, se establece la reelección discontinua por una sola vez, mientras que en Estados Unidos no se fija el límite para la reelección, pero se impone, por práctica constitucional o política de Washington, que sea una sola reelección. Así fue hasta el periodo del presidente Franklin, quien se reeligió sucesivamente tres veces y dio lugar a la reforma constitucional de 1952, para establecer una sola reelección.

En un principio, el sistema electoral mexicano para la designación del presidente era indirecto a través de las legislaturas, que eran las que proponían a los candidatos. Lo hacían por candidatura dual y se presentaba al Congreso esta doble candidatura. Los sobres con las postulaciones eran abiertos por los senadores y los diputados y, a continuación, solo los diputados llevaban a cabo la elección del presidente. Aquí se separó el sistema mexicano del estadounidense, sin haber tomado en cuenta que en el Congreso de Filadelfia se discutió el procedimiento de elección, y justamente se llegó a la consideración de que debía ser un colegio electoral —como lo sigue siendo hasta la fecha—. Se analizaron muchas opciones: la que se aplicó en México, la elección por las legislaturas locales; la elección por el Congreso de Estados Unidos; la elección directa, que ya había estado presente y había sido propuesta por los constituyentes franceses inspirados por Robespierre en 1795, y la que finalmente fue aprobada: la reelección por un colegio electoral.

¿Cuáles fueron los elementos por los cuales se desechó la elección por parte de las legislaturas? Se dijo que esa era una reproducción del viejo sistema del Imperio romano-germánico y que había dado lugar al establecimiento de reinos cuyos titulares eran convertidos en grandes electores, y que esos grandes electores podían entrar en contubernio entre sí para generar corrientes de dominación dentro de la propia constelación de entidades que formaban parte de este gran electorado,

por lo que se dijo no. No querían grupos que se asociaran entre sí para imponer un presidente.

¿Por qué rechazaron la elección por parte del Congreso? Porque se dijo que eso iba a dar lugar a que se fragmentara el Congreso y a que después se hiciera muy difícil la labor del presidente, haciéndolo gobernar con un Congreso que había tomado partido en pro suyo, o en contra suya. En México no se tuvo esta precaución. Se reconoció la Constitución, pero no así los debates del constituyente estadounidense ni, en particular, los debates relacionados con la construcción del sistema electoral para la presidencia. Por ende, desde las primeras elecciones de nuestro sistema presidencial, se incurrió en lo que los americanos habían advertido que iba a pasar: la fragmentación de las legislaturas y la fragmentación del Congreso con motivo de la elección del presidente, con consecuencias que nos acompañaron durante todo el siglo XIX hasta desembocar en la dictadura.

Otro aspecto que se contempló allá y acá fue el de la vicepresidencia. En Estados Unidos se daba la vicepresidencia a quien ocupaba el segundo lugar en la elección, y lo mismo se hizo en México. Eso generó una fricción terrible, aunque no fue así durante el primer mandato. El primer presidente, Washington, tuvo como vicepresidente a Adams, quien le profesó una gran lealtad. Era el abogado al que recurría el propio Washington como consejero, y después de eso Adams fue presidente. Pero cuando Adams fue presidente, y fue vicepresidente su prácticamente hermano Jefferson, sobrevino la ruptura porque Adams era un demócrata moderado, mientras Jefferson se caracterizó por ser el más radical de los fundadores de la democracia estadounidense y, desde la vicepresidencia, se dedicó a combatir al presidente Adams.

Esta situación se perpetuó con el propio Jefferson, cuando superó a Adams en su intento de reelección. Al volverse presidente Jefferson, su vicepresidente pasó a ser Burr, quien también le hizo la vida muy difícil al propio Jefferson, porque era un hombre desquiciado (fue el que llegó a construir un proyecto de invasión de México para convertirse en rey de México, esto en las postrimerías del siglo XVIII). Entonces se dio la primera gran reforma política en Estados Unidos, en 1805, estableciendo que el vicepresidente ya no sería quien haya quedado en segundo lugar en la elección, sino que se elegiría una planilla de presidente y vicepresidente simultáneamente.

Hay otras semejanzas y hay otras diferencias, pero la más importante de todas, porque marcó el destino del presidencialismo en

México, consiste en que las funciones presidenciales tenían que ejercerse con lo que la Constitución estadounidense identifica como la fórmula *advice and consent* del Senado, que quiere decir “consejo y consentimiento” del Senado. Entre otras cosas, las designaciones hechas por el presidente de Estados Unidos tenían que contar con eso, o sea, con el consejo y el consentimiento del Senado, a tal punto que más de 5 mil designaciones presidenciales tenían que pasar por el Senado. Así fue hasta que, hace algunos años, el Senado, agobiado por esa carga de trabajo que absorbía la mayor parte de sus posibilidades de labor, redujo el número casi a la mitad —aunque sigue siendo muchísimo—.

Esto no pasó en México. El sistema fue inverso y aquí se facultó al presidente para que, con toda libertad desde 1824, asumiera las facultades de designar y remover a todos los colaboradores directos e indirectos que formaban parte de su administración, dando lugar a un sistema presidencial radicalmente distinto. En cuanto al sistema representativo, se adoptaron dos cámaras en Estados Unidos y dos cámaras en México: en Estados Unidos no se adoptó el criterio de suplentes para el caso de los diputados y los senadores, pero en México sí, porque esto venía de la tradición constitucional europea. En cuanto a la inviolabilidad de los legisladores, se siguió el modelo estadounidense —que también formaba parte del modelo europeo y estaba presente en la Constitución de Cádiz, de manera que hay aspectos de migración institucional que podemos encontrar en diversos sistemas constitucionales, no solamente en el gaditano o en el francés, sino también en el estadounidense o en todos juntos—.

Respecto al sistema judicial, aquí también nos separamos del sistema estadounidense. Se tomó el concepto de Suprema Corte de Justicia, que además es una traducción literal del inglés (en nuestro caso debió ser Corte Suprema de Justicia, pero se hizo la traducción literal y así la aplicamos), con una diferencia respecto a Estados Unidos: en ese país la integración de la Corte no aparece en la Constitución, sino en una ley del Congreso; en cambio, en México la integración de la Corte se puso desde un principio en la Constitución. En el caso de Estados Unidos, la elección de los integrantes de la Corte se asignó al Senado, en tanto que en México la designación o elección de los integrantes de la Corte se atribuyó a las legislaturas de los estados, dejándose el cómputo correspondiente a la Cámara de Diputados. Por tanto, hay una variación significativa.

Finalmente, veamos el sistema fiscal. Como en Estados Unidos las colonias se habían convertido en estados y habían asumido fiscalidad propia, la conservaron, mientras en México traíamos una tradición de concentración fiscal y se construyó un sistema federal con centralización fiscal, a diferencia del sistema federal americano, que incluía la federalización de las potestades fiscales.

Esta es, en términos generales, la relación y aspectos —de muchos otros— en los que se observa la parte dinámica, la forma en que evolucionó cada uno de estos sistemas en un país y en otro. Lo primero es que en Estados Unidos se mantuvo el sistema constitucional —y se mantiene hasta la fecha, con una Constitución que está redactada en 7 mil palabras, a diferencia de la nuestra, de 1824, que tuvo 9 mil, y ya la de 1857 avanzó significativamente hasta las 12 o 14 mil; la del 17 llegó a las 22 mil palabras, y la de 2023 está redactada en 65 mil palabras, o sea, 10 veces más que la estadounidense—. Pero eso no es lo relevante; lo relevante es que las mismas instituciones dan resultados distintos en diversos contextos culturales, políticos o económicos. Para esto, tenemos que tomar muchos referentes, incluido el estrictamente economicista que estableció Pigou cuando generó el concepto de “externalidades”. Todos los sistemas económicos pueden parecerse, el mismo capitalismo puede existir en distinto número de países, o el socialismo en diverso número de países, pero las externalidades generan que haya diferentes capitalismos y diferentes socialismos. De la misma forma, hay diferentes federalismos, presidencialismos y sistemas representativos.

Nosotros llevamos 203 años de vida independiente y, de estos, solo en 25 no hemos estado organizados como república federal, de manera que tenemos 169 años, y el año próximo cumpliremos 180 años de sistema federal. Pero ¿en qué hemos cambiado? ¿Cuál es la diferencia entre el proceso evolutivo estadounidense y el proceso evolutivo mexicano? Que ahí ya no tenemos absolutamente nada en común, porque nosotros hemos desarrollado un sistema de reforma constitucional formal, en tanto que en Estados Unidos han adoptado el sistema de reforma constitucional formal, el sistema de reforma constitucional por vía de la interpretación jurisdiccional, y el sistema de reforma constitucional por vía de la costumbre.

Esto ocasiona que sea un sistema mucho más compartido por gobernados y gobernantes; en cambio, el nuestro se ha convertido en un sistema de reforma que es potestad exclusiva de los gobernantes, lo cual tiene un impacto social crítico, porque entre nosotros el gober-

nado no siente suya la Constitución, a diferencia de lo que ocurre con las democracias constitucionales de nuestro tiempo, donde el principal involucrado en el conocimiento y en la defensa de la Constitución es el ciudadano mismo. Entre nosotros, su defensa está confinada a un elenco mínimo de personalidades: en el ámbito federal, a los 11 que integran la Suprema Corte —o nuestro tribunal constitucional—. El grueso de los destinatarios de la Constitución no se siente involucrado en la defensa de ella misma; no solo en la forma de compartir su elaboración, sino también por su conocimiento mismo.

Es muy diferente tener más de dos siglos con la misma Constitución, que es breve y se puede leer en una jornada, a tener una Constitución tan variada, tan variable y tan extensa, que la hace ilegible para cualquier ciudadano e incomprensible para quien no sepa o no tenga nociones de derecho. De esta manera, nuestra Constitución, por su configuración, hace que nosotros mismos tengamos dificultades para hacerla inteligible al mexicano común y, si no hay conocimiento, no hay adhesión espontánea a la Constitución.

Esto marca un patrón de enorme diferencia en cuanto a nuestra vida constitucional. Cuando vemos la semejanza que se dio en el inicio de nuestra vida constitucional y la que se da en nuestros tiempos, encontramos que hoy hay una distancia abismal en la conducta de nuestros sistemas.

Por otra parte, el sistema presidencial mexicano evolucionó de otra forma. Muchas de las reformas a la Constitución estadounidense se produjeron por la práctica, por lo que se llama “acuerdos ejecutivos”, que son acuerdos de relevancia internacional que no pasan por el Senado, o cuando se produce lo que conocemos como *judicial review*, que no está en la Constitución. La facultad de la Corte de revisar la constitucionalidad de las leyes se estableció en 1803, en la célebre sentencia *Marbury vs. Madison*; sin embargo, pasó mucho tiempo para que se produjera una segunda decisión en ese sentido, que se dio hasta 1857. A su vez, se puede observar que entre 1860 y 1900, en 40 años, solo 23 leyes fueron impugnadas y declaradas inconstitucionales, de manera que esto se dio paulatinamente y al margen de la Constitución. Además de la norma se crean normas metaconstitucionales —que van junto a la Constitución— y normas paraconstitucionales —que derivan de la Constitución o se oponen—. Esto es propio de todos los sistemas; lo importante es reconducir, pero admitir que las actividades metaconstitucionales forman parte de la dinámica de todo sistema.

Lo que me interesa subrayar es que, hoy, la distancia entre ambos sistemas nos indica también cuáles son los posibles horizontes que en México podemos advertir cuando nos planteamos la reconstrucción o remodelación de nuestro aparato institucional, porque nuestro sistema federal, así como nuestro sistema presidencial, avanzó en términos totalmente distintos con relación al estadounidense.

Partiendo de un breve árbol genealógico de los presidencialismos, en la actualidad identifico cuatro modalidades distintas de sistema presidencial:

- 1) el estadounidense, que abrevó esencialmente de la monarquía inglesa en el estatut de Países Bajos y en los gobernadores coloniales, que luego se convirtieron en gobernadores o presidentes de los estados soberanos (de ahí surge el sistema presidencial americano);
- 2) el mexicano, que surge a partir de tres factores: el caudillismo, el virreinato y la influencia americana. Dentro del caudillismo militar se inscribe también el caciquismo local, de manera que nuestras fuentes para generar esta modalidad presidencial tienen estos elementos;
- 3) el francés, surgido en 1848. Este sistema presidencial tiene como fuente la monarquía francesa, el modelo republicano —que incluyó el consulado y el directorio, que también generó una forma de interpretar y entender la configuración del poder de gobierno— y la democracia mayoritaria impulsada por el socialismo francés, el llamado por Marx “socialismo utópico”, que fue el que produjo el establecimiento de la elección universal directa por primera vez en un sistema constitucional en 1848 en Francia, y entonces surge el presidencialismo plebiscitario con toda esta gama de antecedentes en la propia Francia, y
- 4) un modelo francés, surgido 110 años después del presidencialismo publicitario, que es el presidencialismo parlamentarizado de 1958. Primero se nutrió de una fuente estadounidense, en parte, y en 1961, tres años después de su adopción, también incorporó de nueva cuenta el elemento plebiscitario, de manera que el sistema presidencial francés es el más complejo, porque se nutre del parlamentarismo, del presidencialismo estadounidense y del presidencialismo plebiscitario de 1848. Es todo un híbrido, y todos los sistemas acaban siendo eso o se acaban

hibridizando, justamente porque van recibiendo influencias de diferente origen.

En nuestro caso, lo que hoy tenemos es un sistema presidencial atrofiado que, desde su origen, hace 199 años, presentó distorsiones significativas porque no se entendió cuál debía ser la función del elector —esa atrofia se multiplicó cuando se le introdujo el elemento plebiscitario—. Por fortuna para nuestro país, no hemos cometido el error en el que ha incurrido la mayor parte de los regímenes presidenciales de nuestro hemisferio, que es el balotaje o segunda vuelta, porque las segundas vueltas en la elección de presidentes tienen, entre otras consecuencias, la balcanización de los partidos políticos o su fragmentación. Entonces nos encontramos con que, en todos los sistemas presidenciales con segunda vuelta, esa multiplicación de partidos se traduce en ingobernabilidad.

Así, la gobernabilidad se dificulta con motivo de la elección presidencial en segunda vuelta. Gracias a que no hemos llegado a eso, todavía conservamos márgenes de gobernabilidad.

Nuestro federalismo ha actuado de manera distinta en Estados Unidos y en México. En Estados Unidos, el federalismo se convirtió en un elemento de control del ejercicio presidencial, el control vertical del poder, entonces, el sistema federal actúa como control de la Presidencia. En México se invirtió el proceso, y el control procede del presidente hacia el sistema federal. Esto por el problema fiscal, porque desde un principio fue difícil dar facultades fiscales a los estados, y hoy la tributación dominante es la federal. Por tanto, el sistema federal mexicano se nutre mediante un sistema de participaciones federales que establece, en la ley en la materia, que las participaciones corresponden al 20% de la tributación —16% es asignado a los gobiernos de los estados y 4% a los municipios, entre otros—, aunque ha habido planteamientos moderados diciendo que se avance al 25% o al 50%, pero no ocurre así porque la ley del presupuesto faculta al presidente para hacer las asignaciones o reasignaciones presupuestarias correspondientes en lo que se considera la parte del presupuesto que es susceptible de modificación. La parte programable del presupuesto es con la que se apoya a los estados, de acuerdo con la relación que se da entre el estado y el poder presidencial, de manera que la inversión de las relaciones en México y en Estados Unidos corresponden a una modalidad totalmente distinta de sistema presidencial y de sistema federal y, por ende, de sistema representativo. Entre otras cosas, porque el presupuesto en México,

a diferencia de Estados Unidos y a diferencia de la mayor parte de los Estados constitucionales, no es ley.

En el momento en que convirtamos al presupuesto en ley, se daría una modificación radical en la relación entre el sistema representativo y el sistema presidencial. Se dice que la Cámara de Diputados tiene un elemento muy importante de control sobre el presidente, que es el presupuesto, pero eso es relativamente cierto. Solo es relativamente cierto porque, finalmente, aunque se elabore un presupuesto de cierta manera, el presidente, a través de su secretario de Hacienda, tiene facultades otorgadas por la propia ley para modificar y reasignar las partidas. Así, se puede modificar la ley de presupuesto, y ya con eso, si se suprimen las facultades del presidente para modificar las asignaciones de las partidas, el presupuesto, aun sin ser ley, aun siendo solo una disposición administrativa, adquiriría otro carácter. De ahí la importancia de cómo se estructuran las mayorías parlamentarias en el futuro de México, porque se puede hacer este tipo de modificaciones.

Con una modificación en materia presupuestaria se puede alterar el sistema presidencial mexicano. De ese tamaño es el impacto de un cambio tan sensible, pudiéndose modificar, por ende, el sistema federal mexicano. Esto porque, si además de restringir la libertad del presidente —más que la libertad, la discrecionalidad del presidente— se modificara también la parte que corresponde a la repartición de recursos federales a través de la ley respectiva, entonces se fortalecería al sistema federal, se fortalecería al representativo, y no se debilitaría al sistema presidencial, simplemente se le racionalizaría. Por tanto, conocer cómo se formó nuestro sistema presidencial, nuestro sistema federal y nuestro sistema jurisdiccional nos permite identificar las desviaciones que se han producido en el camino, pero también nos permite ver cuáles son las opciones que tenemos hacia el futuro.

Entre justicia, poder y política.
El federalismo judicial en la segunda
mitad del siglo XIX

*Fernando Castrillo Dávila**

Los juicios de amparo representaron un problema constante para la administración central debido a que afectaban la forma en la que el Gobierno federal repartía obligaciones y prevenía a diferentes autoridades locales. Si bien los amparos en materia administrativa promovidos en contra de acciones del ámbito federal fueron escasos, los que sí se concedieron en los ámbitos estatal y municipal afectaron la relación del centro con los gobiernos y las provincias.

Ciertamente, no hay forma de saber a qué nivel la protección de la justicia federal trastocó la estructura gubernamental, en el entendido de que existen pactos entre el ejecutivo y las autoridades regionales, pero sí parece haber sido un impedimento sostenido para la consolidación del régimen centralizado que pretendía la simulación constitucional.

Ahora bien, la acción jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que mediante el juicio de amparo —en la medida de sus posibilidades— se encargó de hacer valer las garantías individuales de los quejosos de todo el país y tomó decisiones aún más problemáticas para el poder ejecutivo, tuvo como consecuencia afectar a autorida-

* El Colegio de México.

des ejecutivas de los tres niveles de Gobierno, que recibieron o no la protección de la justicia federal, que hizo efectivo el carácter político del máximo Tribunal en su sentido constitucional, esto es, señalar la indebida extensión de facultades de un poder, invalidar o revocar su acción por vía —primero— de la suspensión del acto reclamado y —después— por la concesión definitiva del amparo. De esa forma, el poder judicial ejerció de contrapeso en el sistema político, imponiendo límites a autoridades que en el pasado actuaban a discreción y conveniencia de los votos de poder.

En ese marco, nos sumergimos en un problema en el que entran en juego tanto la función política de contrapeso constitucional de la Corte como el criterio jurídico para resolver conflictos políticos de la vida interna de los estados. A eso habría que añadir —siguiendo a Emilio Rabasa— la ineludible influencia que entre los magistrados electos por voto popular ejercían los vaivenes de la política y los compromisos de partido. En ese momento, más que ningún otro durante el régimen constitucional de 1857, observamos cómo la Corte aprovechó su fuerza política —en cuanto órgano democráticamente electo—, sus atribuciones como intérprete último de la letra constitucional y su calidad de contrapeso constitucional, para ampliar la esfera de sus atribuciones. Esto se refleja en diversos casos jurídico-políticos.

En noviembre de 1871 —todavía con el Gobierno de Juárez—, Adolfo Mercheyer promovió un amparo en contra de un juez de conciliación de Pachuca por considerar que su nombramiento no había sido acorde a los decretos del gobierno estatal, por lo que su cargo era ilegal e ilegítimo. De esta forma, buscaba anular las disposiciones judiciales que le eran inconvenientes. El juez de distrito coincidió en que el nombramiento del juez no había sido formalizado con base en las leyes estatales y concedió el amparo; no obstante, la Corte revocó la sentencia al considerar que: “[...] a los juzgados de distrito no les toca examinar, ni menos decidir, sobre la legalidad de las autoridades que funcionan porque esta injerencia sería una violación expresa al artículo 40 del código de la república”. Esa resolución debe comprenderse en el contexto de una creciente crítica a la intervención de las instituciones federales en la política de la vida interna de los estados.

Lo cierto es que, tras haber reconocido la imposibilidad de la justicia federal para determinar la legitimidad de las autoridades estatales, en noviembre de 1872, la Corte confirmó la sentencia de un juez de distrito de Mérida en la que amparaba a una mujer que estaba siendo

procesada por el tribunal de justicia de Yucatán. Por reacomodos en la elección de las autoridades yucatecas, los magistrados extendieron su mandato de forma indebida, por lo que, a criterio de la justicia federal, habían quedado sin jurisdicción. Este asunto fue el primero en que la Corte reconoció su propia incapacidad para conocer sobre la legitimidad de autoridades estatales soberanas.

El caso que mayor influencia tuvo en los litigios posteriores no fue ese, sino el que se desprendió de un asunto civil. Se trata del amparo promovido por Hermenegildo Feliú en contra del Tribunal Superior de Querétaro por obligarlo a pagar rentas atrasadas. El quejoso refirió que los magistrados no habían sido electos popularmente —como se señalaba en la Constitución local—, por lo que eran ilegítimos. De esa forma, se violaban los derechos expresados en el artículo 16 constitucional. El fiscal del juzgado de distrito consideró que la calidad de competente de la autoridad hacía referencia a su carácter, y nunca a su origen, pues de otra manera habría de entrometerse a juzgar, según la legislación peculiar de cada estado, los diversos casos recurrentes, cosa que excedería los límites de la jurisdicción federal. Sin embargo, la Corte desestimó el criterio del juez inferior y concedió el amparo argumentando que: “[...] impuesta a los estados, la forma de gobierno representativo y representativo-popular, consistiendo esa forma esencialmente en que por lo menos los poderes supremos sean electos como se consigna por la constitución del estado, es consecuente que los magistrados que forman el Tribunal Superior no pueden ser nombrados sino por elección popular, o de lo contrario, serán incompetentes [...]”. La Corte fundó su resolución en el artículo 41 constitucional, que establecía que: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y de los Estados, por lo que toca su régimen interior, en los términos establecidos en sus constituciones particulares [...]”.

Es interesante que los magistrados no vieran en dicho artículo una confirmación de la libertad de los estados, sino una obligación de estos a atenerse a su propia Constitución local. Es decir, a partir de esta consideración, lo que estaba haciendo el poder federal era ignorar propiamente su libertad y su soberanía, pero sí obligarlos a que en el arreglo de sus instituciones hicieran caso a su propia reglamentación. Asimismo, con ese criterio, la Corte, en lugar de reconocer los límites de su propia jurisdicción, se agregó la facultad de decidir si la vida política de los estados se apegaba o no a su propia Constitución o, en otras palabras, la Corte tutelaría la vida política de los estados.

Lo controvertido del fallo no era la duda fundada de irregularidad sobre la forma en la que a una persona se le investía con el cargo, sino la competencia de la Corte para asumirse como árbitro de un problema interno, sin relación constitucional con la jurisdicción federal. Por ello, el magistrado José María Arteaga publicó su voto particular en contra del amparo días después de la decisión del tribunal, al que se unió el magistrado Castillo Velasco, y en el que aseguraron que: “[...] de la validez o nulidad de las elecciones, única y exclusivamente los cuerpos electorales pueden juzgar, no teniendo los mismos cuerpos electorales más responsabilidad que ante la opinión pública, de lo contrario, si en todo momento fuera lícito juzgar la validez de las elecciones consumadas, los poderes públicos se hallarían en perpetua inseguridad y agitación [...]”. Por consiguiente, la Corte no tenía facultad de revisar las elecciones estatales, ni mucho menos la de desconocer la autoridad reconocida o investigar el origen de cualquiera de los poderes de los estados para hacer apreciaciones de legalidad. Ante cualquier duda sobre este aserto, debía atenderse al artículo 117 constitucional, en el que se estableció que los poderes federales no tenían más facultad que la que expresamente se les atribuyera en la Constitución. Tras escuchar esta manifestación, los magistrados Ogazón y Zavala se sumaron a la negativa de conceder el amparo, sin embargo, los otros seis ministros votaron a favor. El fallo de la mayoría generó nuevas peticiones de amparo en las que los quejosos alegaron diversas irregularidades en la elección o nombramiento de autoridades para librarse del cobro de impuestos.

Moreno Cora menciona un amparo promovido en contra de contribuciones impuestas por la ley, emitidas por la legislatura de Querétaro a principios de 1873. Ante un cobro inusual, los quejosos afirmaron que tanto la legislatura como el gobernador eran ilegítimos, el primero por haberse instaurado sin el quórum requerido, y el segundo por haberse reelegido pese a la prohibición expresa de la reelección en la Constitución estatal.

En este punto hay que considerar que, después de la restauración de la República en 1867, múltiples personas que acaudillaron el movimiento, o que fueron jefes militares de parte del Gobierno legítimo de Juárez y quedaron al mando de las armas en cierta región, fueron nombrados gobernadores, y esos gobernadores en algún momento decidieron quedarse en el cargo muchísimo más tiempo del que disponía la ley. En ese entonces esto era algo más o menos normal, estaba muy agitada la plataforma política, la plataforma constitucional, por lo tan-

to, es algo que puede entenderse que pasaba de forma más o menos generalizada.

Retomando el amparo, el juez de distrito amparó a los quejosos, pero la Corte, apercibida de la gravedad que implicaba reconocer la legitimidad de una legislatura y de su gobernador, falló en sentido contrario a sus resoluciones anteriores: le tocaba a la legislatura conocer de los vicios que pudieran generarse sobre la presencia del quórum, así como sobre la violación del criterio de no reelección del gobernador. Con esta resolución, la Corte avanzó sobre el espinoso terreno de los conflictos estatales, pero desmarcada de las pretensiones centralizadoras del presidente de la República.

Ante ello se debe recordar que, en 1867, cuando Juárez llegó a la Presidencia, lo que trató de establecer fue una Corte. Él buscaba nombrar una Corte interina en lo que se nombraba a la Corte electa —porque los presidentes y los miembros del máximo Tribunal eran electos por vía de votación popular en segundo grado—, y en ese momento lo que hizo fue nombrar una Corte y retrasar lo más que pudo la elección de los miembros del poder judicial.

El interrogante sobre si estas sentencias motivaron la animadversión de Lerdo hacia la Corte quedó suspendida temporalmente, cuando la prensa nacional registró la visita que el presidente y una numerosa comitiva hicieron a las grutas de Cacahuamilpa a mediados de febrero de 1874. La mayor parte del grupo que acompañó a Lerdo eran funcionarios, entre los que se encontraba el presidente del Congreso, varios diputados, los gobernadores de Hidalgo, San Luis Potosí, Veracruz, Querétaro, Morelos y México, así como el presidente de la Corte, José María Iglesias.

Para la prensa, esa reunión buscaba mostrar la colaboración y la armonía que entre los órganos del Estado se estaba empezando a construir, sin embargo, el criterio de la Corte —como órgano calificador del apego a la constitucionalidad interna de los estados— se impuso con mayor fuerza meses más tarde, lo que significó el rompimiento definitivo con la administración de Lerdo. El caso conocido como amparo *Morelos*, y su derivado principio de incompetencia de origen, son recordados como el ejemplo por excelencia de la indebida extensión de atribuciones que el poder judicial ha hecho en la soberanía de los estados.

Este caso tiene lugar en 1873. Hacendados de Morelos promovieron un amparo contra el gobernador y la legislatura por el cobro inde-

bido de impuestos, pero, por parte del ejecutivo estatal, el gobernador Francisco Leyva era un importante aliado del presidente Lerdo. Esto resulta interesante porque después de que terminó la guerra contra la intervención, y Juárez regresó triunfante a la Ciudad de México en 1867, sí convocó a elecciones, pero esas elecciones estaban muy manejadas por el Supremo Gobierno. Juárez quedó como presidente de la República y nombró secretario de Gobernación a quien le había acompañado durante muchísimo tiempo: Sebastián Lerdo de Tejada, quien lo acompaña durante esos primeros años, hasta que llega el momento en que se acaba el cuatrienio y Juárez se interesa en volver a postularse. Eso marca un rompimiento directo con Lerdo de Tejada, quien recibe ayuda de ciertos personajes políticos de liberalismo que son escépticos de que Juárez pueda llegar a tener la popularidad que él mismo cree que puede tener y, por tanto, opera políticamente para su propia elección.

Es importante mencionar que uno de los pocos gobernadores que decide apoyarlo es precisamente Francisco Leyva, quien era gobernador del estado de Morelos y, por ende, hay una complicidad entre estos dos personajes.

Cuando en el verano de 1873 varios grupos políticos de Morelos solicitaron la intervención de la federación para evitar la consumación de la reelección del gobernador, la posición pública de Lerdo fue que no podía entrometerse en la política de la entidad —una posición bastante conveniente—. El *Monitor Republicano* aseguró que la gratitud que el presidente le debía a Leyva se demostraría en la influencia que ejercería en la Cámara de Diputados para que se desestimaran las acusaciones en su contra, y que la resolución de la justicia federal podría molestar al Supremo Gobierno.

Tras analizar la llegada al poder del gobernador, el juez de distrito concedió el amparo y la discusión en la Corte se dividió entre los magistrados. Pero al final, en abril de 1874 —por mayoría de votos—, falló en favor de los quejosos. En su ejecutoria, los magistrados retomaban los argumentos del juez de distrito, pero añadían un elemento decisivo sobre el artículo 16 constitucional: la incompetencia por falta de título legal (este numeral habla acerca de la competencia de las autoridades y dispone que nadie puede ser molestado en sus bienes, en su vida, en sus cosas, si no es por mandato escrito por una autoridad competente). Así, quien simplemente usurpaba un cargo y, por ilegitimidad, el titular de un cargo cuyo nombramiento se había acreditado irregularmente, estaban en la misma condición ante el criterio judicial.

En su segunda consideración, la Corte iba más lejos, pues en ella declaraban abiertamente la pretensión de irrumpir en los conflictos estatales y, de ahí en adelante, admitir tal distinción entre el título legal y la ilegitimidad. La excepción —desatendiendo a los quejosos, por favorecer a la independencia y soberanía de los estados, que erróneamente se creía atacada— sería sacrificar los derechos del hombre y preferir a la institución, a lo que es el medio.

Agregaban que la independencia o soberanía de los estados no era absoluta, sino relativa, limitada y restringida por los artículos 126, 109, 40 y 41. Esta determinación desató severas críticas contra la Corte. La prensa consideró que la conducta de la Corte imitaba las aspiraciones injerencistas que el Gobierno de Lerdo había demostrado desde el inicio de su administración en las entidades. El periódico *Siglo Diez y Nueve* comentó que, a través del amparo concedido, había sido trastocada la administración de un estado, un hecho cuyas consecuencias se harían conocer funestamente a su tiempo. En sus palabras, señaló: ¿cuáles son los términos de esa sentencia que ha venido a trastocar tan hondamente nuestro sistema constitucional? Algunos diputados de la legislatura de Morelos enviaron a la Corte una extensa carta de extrañamiento en la que —tras dar una argumentación jurídica basada en la soberanía e independencia de los estados de la federación— lanzaban un crudo presagio.

De admitirse esos principios, la intervención de la justicia federal en temas electorales —después de que los congresos hayan declarado definitivamente válidas las elecciones— vendría a producir la confusión y el caos, pues surgiría el pretexto para que se enarbolará la bandera de la Revolución. Es prácticamente un anuncio a la sublevación.

Vicente Riva Palacio, expresidente de la Corte, expresó su opinión en el diario *El Radical*, diciendo: la sentencia de la Corte ha venido a probar no solo que teníamos la razón al anunciar las tendencias centralizadoras de los poderes de la Unión, sino que esa tendencia viene sin rodeos a probar que las entidades federativas lo que tienen que esperar del centro es esto, el autoritarismo. La justicia de la Unión puede revisar las elecciones de un estado aun cuando los colegios electorales —único e inapelable juez en esas elecciones— hayan dado su aprobación, y pueden anular la elección de un gobernador y calificar la nulidad de una ley propia del régimen interior del estado. Un soberano de los soberanos.

Preocupaba a Riva Palacio que este criterio prevaleciera en la práctica de los juzgados de distrito. Desde su punto de vista, la resolución era una prueba de que, hasta donde había llegado, se buscaba la centralización del Gobierno en la Unión. Entendía que la Corte actuaba en contubernio con Lerdo para desmontar el pacto federal e instituir en los hechos un régimen centralista que apelara a la defensa irrestricta de la Constitución, solo para justificar su intrusión en asuntos fuera de su competencia política.

Así, el ejecutivo, a través de la Corte y el Congreso, dominaría todas las arterias del poder público. En la misma línea, en una nueva editorial, instaba al partido de Lerdo a deslindarse de quien en algún tiempo fue su candidato.

El *Eco de Ambos Mundos* comentó que el fallo demostraba —ante la opinión pública— la ciencia, consecuencia e integridad de los magistrados. Al tiempo, circuló un desplegado anónimo en Cuernavaca que era casi una invitación a la insurrección y decía: este último atentado es un golpe de gracia a las instituciones proclamadas por los republicanos de corazón, este fallo será un *casus belli* entre federación y centro.

Por su parte, el periódico *Siglo Diez y Nueve* aseguraba que lo que se hallaba en peligro no era solo la soberanía local, sino también la federal, porque le tocaría a la Corte revisar la legitimidad de todas las autoridades sin importar su nivel; es decir, ni el Congreso ni el ejecutivo quedarían a salvo de la labor revisora, de su legitimidad política por inconsecuencias electorales. De esta forma, la Corte se instituía como el centro de todos los poderes del Estado.

¿En realidad esto era un plan trazado por el Supremo Gobierno encabezado por Lerdo de Tejada, o más bien era la Corte utilizando los preceptos constitucionales para ampliar su poder? Hay ambigüedad sobre este asunto en la prensa de la época —dependiendo de las corrientes políticas—.

Naturalmente, los recalcitrantes opositores a Lerdo consideraban que la Corte estaba coludida con el Gobierno, mientras que había otras personas que estaban del lado de Lerdo y consideraban que la Corte estaba tomando atribuciones que no le correspondían, afectando la Administración pública del Gobierno federal. Justo en este contexto, el destacado jurisconsulto Manuel Dublán —antiguo colaborador de Juárez— firmaba un alegato sobre un litigio que se discutía en la Corte desde el año anterior.

En noviembre de 1870 se inició, ante el juzgado de distrito de Oaxaca, un proceso sobre la malversación de fondos municipales en contra de Agustín Castañeda. En 1872, Castañeda fue electo diputado de la legislatura oaxaqueña, cuerpo que se dividió entre los adeptos al gobernador y su oposición —del cual Castañeda formaba parte—.

Al poco tiempo, el juez de distrito le decretó auto de formal prisión. La mayoría de la legislatura protestó en contra del acto y el preso interpuso declinatoria de jurisdicción alegando su fuero constitucional. El caso se instruyó por la vía ordinaria de la justicia federal, conociendo el juzgado de distrito que decretó el auto de formal prisión, y en apelación llegó al tribunal de circuito de Puebla, el cual revocó el auto, para ser turnado después a la Corte en carácter de tercera instancia —porque no existe el amparo—. El tribunal habría de fallar sobre la competencia de la justicia federal y fijar, al mismo tiempo, el sentido de la Constitución respecto al fuero de los altos funcionarios de los estados.

En su alegato, Dublán preguntó si, conforme a la Constitución, los tribunales federales podían aprisionar a los diputados de la legislatura de un estado sin que precediera una declaración de legislatura. El punto de Dublán era que los diputados locales gozaban del fuero ante delitos de la justicia federal, basado en una cita de Joseph Story —importante juez de Estados Unidos— en la que reconocía en la Corte la capacidad de interpretar el sentido de la Constitución cuando se ponía en duda cualquier controversia judicial.

Dublán refiere que el juez de distrito de Oaxaca y el de circuito de Puebla tomaron resoluciones encontradas y, ante la discordancia, la Corte debía determinar el sentido de la porción de la Constitución puesta en tensión con las leyes secundarias. Sostenía que los tribunales de la federación no podían proceder criminalmente contra un diputado de la legislatura de un estado sin que esta les hiciera previamente la consignación respectiva.

Él decía que lo que parecía una simple apelación, en el fondo, representaba un debate constitucional sobre uno de los pilares del pacto político: el principio federativo. De esta forma, no solo se afectaba la esencia de los poderes legislativos de los estados, sino también las relaciones de los estados con la Unión, por lo que urgía clarificar los límites de acción de cada uno de los órganos. Además, los poderes federales estaban obligados a proteger a los estados contra los conflictos que afectaran a sus gobiernos y, más aún, brindar cuanto necesitaran

para conservar la forma de gobierno republicana representativa y popular.

Dublán dijo que las legislaturas de los estados eran una creación directa de la Constitución y, por tanto, no era posible pensar que se hubiera querido crear un cuerpo sin las condiciones que fuesen necesarias para su existencia, como lo era el fuero. Por ello es que los congresos locales debían estar investidos de todos los atributos que son inseparables de toda asamblea legislativa y, en ese sentido, el fuero era una condición indispensable para el desempeño del cargo y para la independencia del cuerpo.

Como estudioso del derecho comparado, aseguró que el derecho inglés no podía dictarse en contra de algún parlamentario ni perseguírsele criminalmente sin el consentimiento previo de la Cámara. En cualquier país que hubiera adoptado el sistema representativo, ese principio debía mantenerse como una condición *sine qua non* de la división de poderes, y aquí es importante recordar que Manuel Dublán, junto a José María Lozano, formó la importante compilación *Legislación mexicana*, y aparte fue una persona muy cercana a Juárez que después se unió al imperio. Seguramente esa experiencia le permitió ahondar más en el derecho comparado, por eso este tipo de reflexiones.

La federación debía asegurar el establecimiento del sistema representativo en los estados y contribuir a que los órganos de éste superaran los obstáculos que se lo impidieran; no obstante, el juez de distrito señaló que, no estando comprendidos en el artículo 103 constitucional los diputados de las legislaturas, y siendo el fuero una cosa odiosa que debe restringirse, no debían gozarlo, ni la justicia federal podía declarárselos, por no tener facultades para interpretar la Constitución —cosa que correspondía exclusivamente al Congreso General—.

Respecto a esto, Dublán cuestionó: ¿cómo es posible que el juez argumente que la Corte no cuenta con facultad para interpretar la Constitución, cuando eso se infiere del artículo 97? Y considera que, precisamente, el legislativo es quien debía atribuirse esa condición, cuando no es así. Eso le corresponde a la Corte, que es la que juzga y, precisamente, interpreta la Constitución.

En el alegato se decía que la soberanía estatal no podía ser mancillada solo porque la federación evitaba entrar a discutir las implicaciones del artículo 109. Dublán era enfático en que el no reconocimiento por parte de la justicia federal de la condición de miembro de la legislatu-

ra estatal implicaba una injerencia en el régimen interior, se vulneraba a las instituciones locales y se violaba su forma representativa. La defensa de Castañeda puede leerse como una reacción política, pero canalizada por las vías judiciales a los fallos de la Corte. Era una forma de esgrimir los preceptos constitucionales y las propias facultades del máximo Tribunal para servirse de ellas en un caso concreto.

Al reconocer la capacidad de la Corte para interpretar la Constitución, y fundándose en sus propias resoluciones de atender la obligatoriedad de lo que las constituciones estatales disponían, Dublán señaló que esta operación también tenía que aplicarse en el sentido contrario, es decir, no solo las autoridades estatales debían guardar respeto por sus leyes propias —obligadas por la federación—, sino también las federales estaban obligadas a conocer y a entender las constituciones estatales y aplicarlas.

En febrero de 1875, la Corte resolvió que la forma de gobierno republicano requería, por su naturaleza, que las legislaturas estatales tuvieran la estabilidad necesaria para el desempeño de sus funciones. Para ello, es indispensable que sus miembros cuenten con protección especial dada la capacidad de su labor. Los magistrados aceptaron que el fuero podría implicar inconveniencias para la justicia —algunas de notoria gravedad—, pero estas eran menores comparadas con el mal que se generaría por negar la protección a los funcionarios de la federación o de los estados. Así, se confirmó la sentencia del tribunal de Puebla.

Si bien esta sentencia ratificaba su prerrogativa para interpretar la Constitución, el tema de la incompetencia de origen siguió generando críticas. La controversia fue tal que Iglesias —principal promotor de la tesis— publicó en julio de 1874 una defensa argumentada de ella, cuyo estudio partía de una cuestión de la cual se derivaban otras de capital importancia.

¿Entre las facultades de la Corte cabe la de examinar, en algunos casos, la legitimidad de las autoridades estatales? Explicaba que la competencia no podía comprenderse sin legitimidad, de hecho, la primera se derivaba de la otra sin que se pudiera negar que estaban relacionadas. Según Iglesias, se trataba de una ineludible implicación lógica. Como explicó Cosío Villegas, el estudio trata de cuestiones técnico-jurídicas, pero también expresa su reiteración, convicciones políticas y aun morales, y es que, al declararse de ese modo último intérprete de la Constitución —en cuanto líder del máximo Tribunal—, se entendía a

sí mismo en una posición superior al resto de los actores del escenario público.

La trama política volvía a la Corte inmune a las contaminaciones de la política partidista porque era entender que se alzaba sobre la discordia, la intriga y la ambición. Partiendo de ese hecho, no solo era admisible, sino deseable, que el magistrado presidente declarara sus convicciones respecto de lo que era la sociedad mexicana, el Gobierno, cómo debían funcionar estas y cuál era el papel de la Corte en la armonización de estos elementos. Desde esa perspectiva podría haber desencuentros entre los poderes, pero el criterio de la Corte habría de prevalecer, ya que no representaba intereses de grupo. Esa es la posición de Iglesias.

Y entramos al tema de Lerdo e Iglesias y al conflicto que tienen por la ilegitimidad. La Suprema Corte fue el único órgano del Estado que Lerdo no logró sujetar a su voluntad y que, a raíz de la Independencia, obstaculizó el flujo de una política discrecional en la estructura administrativa de los gobiernos locales. Las autoridades municipales —las principales perjudicadas con la implementación del juicio de amparo— eran una pieza fundamental en el control electoral del régimen; la intervención de la justicia federal mermaba sus prerrogativas e imponía límites a su autoridad —aspectos que los operadores locales creían tener asegurados, por haberse plegado la voluntad de la autoridad superior, comisariada por Lerdo—.

Ahora bien, desde la última presidencia de Benito Juárez, el freno que la Corte impuso al Gobierno federal para continuar con el reclutamiento forzoso significó un duro golpe a la política de expansión y movilización de la fuerza pública en las campañas militares para combatir o prevenir las insurrecciones en toda la república, así como para inhibir el voto disidente en las jornadas electorales. Estamos hablando de la leva, el reclutamiento forzoso de personas que las autoridades consideran que no hacen tanta falta en donde están, por lo que se las llevan a combatir en contra de su voluntad. Detengámonos en algunos casos.

Para que el ejecutivo dispusiera de la población masculina en calidad de efectivos militares, en octubre de 1871 se suspendió temporalmente el artículo 5 constitucional, que prohibía los servicios obligatorios. Meses más tarde, y ante la queja de los abusos, el Congreso reglamentó la leva en su ley del 17 de mayo de 1872. En ella solo se excluyó a hombres menores de edad, a mayores de 50, a casados que

tuvieran hijos y a toda aquella persona que tuviera que sostener a su madre o a otras personas que vivieran con ella; sin embargo, muchas veces esos criterios fueron ignorados a fin de alargar las filas del Ejército. De esta manera, hombres inocentes —la mayoría pobres o de poblaciones marginadas— fueron separados de sus localidades y familias para ser obligados a combatir a los enemigos políticos del Estado. Varios de ellos solicitaron la protección federal y muchas veces la Corte falló a su favor, pese a que los promotores fiscales recomendaban —en consonancia con el deseo del Supremo Gobierno— la desestimación de las causas como materia de amparo.

En 1872 la Corte atendió cinco solicitudes de amparo de personas que fueron víctimas de reclutamiento forzoso en 1871, y los concedió todos. Pedro Sánchez, por ejemplo, en diciembre de 1871, promovió un amparo ante el juzgado de distrito de México por haber sido reclutado a la fuerza. La explicación que dio el jefe del batallón fue que se trataba de un desertor del batallón de Toluca y que, como tal, fue aprehendido y devuelto a las filas del Ejército; sin embargo, no presentó ninguna prueba de su dicho y, en consecuencia, la Corte concedió el amparo.

Otro caso fue el de Cristóbal González, trabajador de una fábrica de lana en el Distrito Federal, quien, en 1870, fue aprehendido por militares y sumado a las filas de un regimiento que combatió en Oaxaca en octubre de 1870. Dispersado su batallón, regresó a su domicilio y empleo, pero más tarde fue aprehendido en calidad de desertor y devuelto al servicio militar. El fiscal consideró que debía ser puesto en libertad, ya que, como desertor, se había acogido a la amnistía del 14 de octubre 1870. En consideración a lo anterior, el juez de distrito amparó a González y la Corte ratificó el fallo.

Al año siguiente llegaron a la Corte al menos 60 solicitudes, de las cuales cerca de la mitad fueron promovidas por familiares. De hecho, 22 madres, tres esposas y dos padres acudieron ante los jueces para iniciar la causa en favor de sus hijos y esposos ausentes. En muchas ocasiones desconocían el paradero de los reclutados, mientras las autoridades locales, en caso de haber estado relacionadas directamente con la desaparición, no les proveían información útil para instruir la causa, es decir, no les informaban cuándo habían sido recogidos, ni en qué regimiento estaban, ni en qué jurisdicción se encontraban.

Algunos de estos ejemplos partían de un hecho en común: la suspensión de garantías facultaba al Gobierno para exigir el servicio de armas a algunos desafortunados y, puesto que los hombres fueron re-

clutados en octubre de 1872 o antes, tocaba a los tribunales determinar si alguna condición excluyente de los quejosos había sido pasada por alto en su proceso de ingreso al Ejército. Sin embargo, al llegar a la Corte, esos y todos los casos en los que los fiscales o jueces de distrito reflexionaban sobre la posible violación a la ley del 17 de mayo de 1872 fueron resueltos considerando que la suspensión de garantías se había extinguido en octubre de 1874. Así, cualquier consecuencia de esta quedaba sin efectos tras el restablecimiento de las garantías; de hecho, de los 60 amparos promovidos, la Corte concedió 58 y únicamente negó dos debido a que las personas que solicitaron el amparo realmente se estaban arrepintiendo de haber ingresado voluntariamente al Ejército.

La posición de la Corte representó un problema para el Gobierno, que ya no podría sumar nuevos efectivos al Ejército, teniendo que hacer frente a rebeliones como la de Manuel Lozada, en Jalisco, en enero de 1873, y a las que siguieron en Michoacán, Guanajuato y Querétaro. Esta labor de contención de las atribuciones de las autoridades ejecutivas fue mayoritariamente ejercida en contra de funcionarios municipales y en menor medida en contra de servidores estatales, con algunos contados casos federales.

El régimen de Lerdo pretendía desvanecer las fronteras entre los tres niveles de Gobierno, vinculándolos entre sí a una jerarquía en la que el ejecutivo federal era la máxima autoridad. En esa lógica, los fallos de la Corte, al poner un alto a las arbitrariedades de los funcionarios locales, no solo trastocaron las prácticas tradicionales en la relación de los agentes del Gobierno con los gobernados, sino que también afectaron los planes del Estado en general.

En este orden de ideas, el ámbito municipal era uno de los eslabones de la Administración pública al que se le había confiado el control de un territorio determinado, para que, atendiendo a las necesidades del Gobierno federal, gobernara como mejor le pareciera. Entonces, las sentencias de la Corte implicaban un obstáculo importante a esa forma de ejercer el poder, pues frenaba la discrecionalidad de la administración local. Los fallos de la Corte socavaron la autoridad militar frente a la población: desde entonces en adelante, la leva no solo sería vista como una práctica ilegal, sino también judiciable ante la justicia federal, la cual parecía no solo estar concebida, sino interesada en impedir que el ejecutivo excediera el rango de sus atribuciones.

En esa coyuntura, la Corte no se limitó a asumir su papel de garante de la Constitución. Al proclamarse intérprete último, buscó ser

más que un simple contrapeso al poder de Lerdo. Por eso, los magistrados hicieron lo posible por imponer el principio de incompetencia de origen a la influencia electoral del Gobierno federal y en las entidades.

Lerdo pensaba incidir en las elecciones de autoridades estatales o municipales, ya fuera de los ejecutivos o de las asambleas, y debía tener presente que, mediante el amparo, la Corte podía restringir los actos de dichas autoridades minando su fuerza y autoridad. En esa lectura del conflicto de competencias, la duda que aflora y que parecía concentrar cada vez más elementos de riesgo para el sistema político era cuáles serían los alcances de la incompetencia de origen en las elecciones subsecuentes.

Lo interesante de esta posición de la Corte es que afectaba los intereses centralistas de Lerdo, pero también las legítimas aspiraciones de soberanía de las entidades; por consiguiente, en el Congreso Federal comenzaron a tener eco las inconformidades de diputados que, aliados o no del presidente, vieron en las acciones de la Corte una invasión a la independencia de sus estados. Así, se movilizó una discusión sobre las atribuciones de la Corte, tomando como bandera la soberanía estatal, reconocida en el Pacto Federal de 1824. De las opiniones vertidas en la Cámara surgió una oposición oficial del Congreso que intentaría marcarle un límite al poder judicial en los posibles litigios futuros sobre las elecciones y el reconocimiento de autoridades legítimas.

En mayo de 1875, el ejecutivo publicó un decreto del Congreso en el que se establecía que solo correspondía a los colegios electorales resolver sobre la legitimidad de los nombramientos electos popularmente, por lo que ningún poder, autoridad o funcionario de la federación dictaría la ley, ni podría revisar o poner en duda los títulos de la legitimidad de un funcionario federal o de los estados.

Iglesias tomó el decreto como lo que era: un límite a las aspiraciones del tribunal de aumentar el círculo de sus atribuciones. Empeñado en el manejo que él y la mayoría de los magistrados de la Corte hacían de la interpretación del concepto de autoridad competente y de su consecuente intromisión en la política estatal, se pronunció en contra de la ley. La tildó de atentatoria contra las facultades constitucionales de la Corte, y especialmente dirigida en contra suya, por “Haber sido el campeón más decidido de las resoluciones que con tanto empeño se pretendían invalidar”.

Indignado, presentó su renuncia ante el Congreso para que la Corte obrara como mejor le pareciera conveniente. Lerdo, preocupado por el descrédito que dicha renuncia ocasionaría, así como por la complicación de buscar un reemplazo suyo en la Corte —no era fácil, porque el presidente de la Corte podía asumir la presidencia del ejecutivo, lo que era un tema bastante delicado—, lo animó en una sesión privada a buscar una solución, pero Iglesias se mantuvo firme. Ante la determinación del presidente de la Corte de no despegarse de lo que creía conquistado, Lerdo se vio orillado a recular y terminó por rechazar la ley del Congreso, lo cual significó una victoria casi personal para Iglesias, que continuaría sobre la línea de invadir la soberanía de los estados en cualquier oportunidad que una solicitud de amparo lo permitiera.

No obstante, la aparente reconciliación solo fue temporal, ya que el anuncio de la reelección de Lerdo, a finales de 1875, unió en su contra a un conjunto de opositores que resintieron las consecuencias de la centralización de su poder. Porfirio Díaz regresó a la escena pública, aprovechó el descrédito que la política de Lerdo había generado en los estados y, a principios de 1876, inició una nueva campaña contra el Gobierno: la Revolución de Tuxtepec. Se dice “nueva” porque cuando fueron las elecciones presidenciales, en la reelección de Juárez —una de las tantas reelecciones que tuvo en 1871—, Díaz quiso ser el principal candidato del partido liberal y se levantó en armas contra el Gobierno de Juárez, con lo que se conoce como la Revolución de La Noria, que fracasó.

El oaxaqueño se dijo preocupado por la alteración del orden constitucional y se comprometió a regresar las instituciones del Estado a sus causas originales; por ello, proponía que Iglesias asumiera el ejecutivo en atención al artículo 79, siempre y cuando se aceptaran las demandas del Plan de Tuxtepec reformado en Palo Blanco. Las elecciones presidenciales se celebraron en el verano de 1876 y se llevaron a cabo en medio de un profundo clima de tensión: al menos 15 estados se encontraban en estado de sitio militar —imagínense llevar a cabo unas elecciones en una condición en la que, en los estados, la gente que los puebla no puede salir porque hay militares en las calles que los pueden arrestar sin ningún tipo de seguridad constitucional—.

Las denuncias sobre las formas en las que se realizaron los comicios fueron generalizadas en la mayor parte del país, por lo que la declaración de la victoria de Lerdo no fue una sorpresa. En ese contexto, Iglesias tomó una decisión que profundizó aún más la crisis: desconoció el

triumfo de Lerdo y, en cumplimiento al artículo 79, se proclamó presidente interino de la República. Así, incurrió en una profunda ilegalidad constitucional, toda vez que la conducta que había adoptado no había sido producto de ninguna causa que hubiera llegado a la Corte como parte de un proceso correctamente instruido.

El pronunciamiento de Iglesias desestabilizó al Gobierno de Lerdo, al cual solo le bastó una derrota militar significativa para terminar de derrumbarse. Tras perder la batalla de Tecuac, Lerdo se vio obligado a abandonar la Ciudad de México y, al cabo de unos días, las fuerzas de Tuxtepec tomaron la capital del país y Díaz se proclamó encargado del ejecutivo.

Aquí se forma un nuevo gobierno, que en un principio fue encabezado por algunos abogados —lo que fue una sorpresa—: Pedro Ogazón e Ignacio Luis Vallarta. Este último juega un papel importante tanto en la conformación del régimen porfirista como en la oposición al mismo y en la resolución de casos importantes en materia jurisdiccional.

En agosto de 1878, la Corte atendió la solicitud de amparo que León Guzmán, presidente del Tribunal Superior de Justicia de Puebla, pedía por un conflicto con la legislatura y el gobernador, quienes lo habían despojado del cargo.

Después de una discusión en la que se conocieron las posiciones de los magistrados, Vallarta presentó un voto, el cual partía del cuestionamiento siguiente: ¿los tribunales federales tienen la facultad de examinar y calificar la legitimidad de la autoridad de los estados?

A fin de reducir esta calificación de su competencia o incompetencia, Vallarta vio en este caso una oportunidad para resolver la forma en la que se entendería el principio federativo, la aplicación e interpretación de la Constitución y las facultades constitucionales de la Corte. Era preciso despejar la duda de si toda autoridad ilegítima era incompetente y si la justicia federal podía hacer semejante calificación.

Según el artículo 117 constitucional —decía Vallarta—, las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados. Así, no se encontraría nada que indicara que la federación pudiera revisar los títulos de legitimidad de las autoridades locales; se trataba de una cuestión de congruencia política. Uno podría acogerse a los principios de federalismo con todas sus ventajas o vicios, o bien, rechazarlo tajantemente y apostar por la tutela de un Gobierno central que estableciera

quién sí y quién no contaba con los títulos de legitimidad para gobernar su propio territorio. Lo que no se podía hacer —según él— era anunciarse como constitucionalista, leer el artículo 117 y apresurarse a defender la potestad del Estado central para manotear a las autoridades locales cuando —según el criterio de un juez federal— se cometiera algún tipo de abuso.

Bien podía alegarse que en los estados podría llevarse a cabo todo tipo de atropellos perpetrados por supuestas autoridades que anhelaran ser aceptadas como legítimas por propios y extraños, sin que la federación pudiera hacer nada para frenarlas. Bajo la óptica de Vallarta, esos eran los costos de la libertad política y de la soberanía, porque mientras los estados se mantuvieran dentro del orden republicano, mientras no cambiaran el modelo de gobierno —como lo establecía la Constitución en su artículo 109—, y siempre y cuando no implementaran medidas contrarias al modelo republicano, ninguno de los poderes federales podría intervenir en su política interior.

Vallarta confesó su rechazo a las reformas constitucionales de 1874 —cuando se instaló nuevamente el Senado, el sistema en 1857 era unicameral y en 1874 se vuelve bicameral—, porque estaba en contra de la instalación del Senado y de las facultades que este tenía en la resolución de problemas estatales, y consideraba que precisamente eso es lo que había dado el triunfo a la Revolución de Tuxtepec en contra del régimen anterior.

El argumento central de la exposición versó sobre un aspecto muy simple. Si Iglesias consideraba que la competencia derivaba de la legitimidad, Vallarta disipaba la ambigüedad al diferenciar legitimidad de competencia. Aseguró que, conforme a la ley, los tribunales federales podían resolver si una autoridad era competente para la acción que había generado la solicitud de protección por parte del quejoso respecto del texto constitucional; sin embargo, la legitimidad era una cosa distinta, y la idea de que una provenía de la otra era, en realidad, una fabricación artificial.

Pese a sus esfuerzos por evitar la continuación de la tesis de incompetencia de origen, Vallarta perdió la votación en el Pleno por siete votos contra tres. El 23 de agosto, la Corte emitió la sentencia en la cual se aseguraba que el régimen federal garantizaba a los estados su gobierno constitucional, fundando su intervención en el mismo argumento que sostuvo Iglesias: el máximo Tribunal tenía la competencia de resolver cualquier controversia suscitada por los actos de cualquier autoridad que

hubiera violado las garantías individuales. De esa forma, debido a que los efectos del amparo se limitaban a restituir las cosas al estado en el que se hallaban antes de la acción constitucional de la autoridad, Guzmán volvería a la presidencia del Tribunal Superior de Justicia.

Después de esto hay un giro importante respecto a la incompetencia de origen, porque si bien Vallarta fracasó en su intento de desterrar la tesis de incompetencia de origen como razonamiento recurrente del máximo Tribunal, fijó una postura firme que en los años subsecuentes serviría de base para una nueva discusión, la cual cambiaría el rumbo que hasta entonces se había seguido. Este cambio se debió a un relevo abrupto en las magistraturas en poco más de un año. Todo comenzó con el desencadenamiento de tres muertes: en 1879 murieron Ignacio Ramírez —escritor y miembro de la Corte— y Pedro de la Garza y Garza, y en 1880 murió Antonio Martínez de Castro.

Coincidentemente, Ezequiel Montes, Ignacio Manuel Altamirano y Simón Guzmán concluyeron su mandato al mediar 1880, de modo que el Pleno de la Corte quedó conformado por ocho magistrados, contando a Vallarta, Manuel Alas, Miguel Blanco, José María Bautista, Eleuterio Ávila, José Manuel Saldaña y José Muñoz. Vale la pena señalar que los nuevos magistrados tenían un relieve muy disminuido frente a sus antecesores —no era una novedad que los magistrados supernumerarios que completaron el quórum de la Corte partían de una posición de debilidad en el Pleno—. Si bien Saldaña y Muñoz podrían contar con el respaldo de su designación popular, el despliegue argumentativo de Vallarta imponía un liderazgo difícil de contrarrestar. En las próximas elecciones, Jesús M. Vázquez y Manuel Contreras obtuvieron el cargo, quedando un Vallarta en libertad de ejercer su liderazgo constitucional.

En 1880 surgió otro caso en el que la Corte tuvo que decidir sobre conceder o no el amparo a un comerciante que señalaba como autoridad incompetente al tesorero de Campeche, que estaba tratando de cobrarle impuestos por importación de mercancías —este funcionario había sido nombrado a raíz de un gobierno revolucionario en el estado en 1875—. La Corte recibió el amparo para su revisión después de que el juez de distrito lo concediera preliminarmente. Con la nueva conformación de la Corte, Vallarta vio la oportunidad de echar por tierra la tesis de incompetencia de origen, pero para el litigio en la Corte, el quejoso eligió al prestigioso abogado Jacinto Pallares, quien colocó en el centro del debate un contrapunto interesante a uno de los argumentos principales de Vallarta.

Como hemos dicho, el presidente del tribunal afirmaba que el espíritu de la famosa prevención del artículo 16 constitucional, respecto de la autoridad competente, no era otra cosa más que procurar que la autoridad no se extralimitara en el ejercicio de sus funciones y afectara con ello a los ciudadanos. Sin embargo, Pallares preguntó si, real y literalmente, esa implicación se encontraba en el artículo 16. Ahora bien, si se interpretaba que la competencia no podía provenir de la legitimidad —ya que la Constitución no lo establecía palabra por palabra—, ¿por qué sí se tendría que entender que el sentido de la ley era proteger a los ciudadanos con el ángulo exacto que proponía Vallarta, si tal idea no estaba expresada en el texto?

Lo que sí podía referirse es que el espíritu de la ley iba en el sentido que el legislador esperaba: que si cualquier persona fuera abordada por una autoridad, esta fuera la adecuada para amonestar, detener o exigir determinada cosa al ciudadano. Después de hacer una disertación sobre el derecho comparado, en el que a partir de la jurisprudencia estadounidense demostró que el juzgador tenía la obligación de autolimitarse en el ejercicio de sus atribuciones cuando estuviera conociendo causas políticas, Vallarta creyó que ya había obtenido un razonamiento concluyente para su sentencia.

Ya en la resolución se señaló que la Corte comprendía que la garantía del artículo 16 se refiere a la competencia y no a la legitimidad de las autoridades; no obstante, el reiterado criterio de Vallarta, en el sentido de entender y explicar como cosas independientes —y no relacionadas— legitimidad y competencia, sí concedió al quejoso la protección de la justicia federal en el cobro de algunos de sus impuestos, pero la razón fue muy distinta: los pagos que el gobierno del estado requería por el tráfico de las mercancías provenientes del extranjero solo podían ser exigidos por una autoridad federal, pues involucraban un acto de importación.

Finalmente, trataremos el caso de una propiedad —una finca— en el estado de Guanajuato, un asunto interesante, porque muestra un desprecio profundo que tuvo el Supremo Gobierno cuando Díaz empezó a cambiar su perfil —al darse cuenta de que, si mantenía el gobierno de los abogados, iba a tener un grave conflicto con muchas de las personas que lo habían apoyado, incluso desde la Guerra de intervención y en su Gobierno—. Específicamente, se trata de la negativa de brindar el auxilio federal para hacer valer una sentencia de la Corte respecto a un problema en el estado de Guanajuato. Era una propiedad que antes de

la desamortización y de las Leyes de Reforma había pertenecido a los agustinos; la Corte le había dado la razón a Manuel Ocampo porque la justicia se había negado a darle una hacienda.

Cuando se dispuso que el juez de partido, Teodosio Alvires, debía entregar a Ocampo la propiedad, este no solamente se negó, sino que además, acompañado del jefe político y de los pobladores —quienes estaban interesados en la hacienda con la idea de restituirla a los frailes—, se apersonó en el lugar e intimidó al juez de distrito que había estado ahí para efectos de entregar la propiedad. Y ese fue un problema muy fuerte, porque confrontó a las diferentes instancias de gobierno, a los poderes judiciales estatal y federal, pero también al poder ejecutivo federal. ¿Por qué? Porque la Corte exigió la ayuda del Gobierno federal para que, mediante la fuerza pública, obligara a Alvires a otorgar esa resolución —a otorgar la hacienda como resultado de la resolución—, y el Ministerio de Justicia se negó a hacerlo y dijo que la Corte tenía que argumentar muy bien todos los requerimientos y todas las condiciones del caso para que pudiera auxiliarlo con la fuerza pública. Ese fue un problema muy grave, porque lo que había comenzado como un simple litigio por una propiedad terminó siendo una confrontación muy drástica: en principio, la Corte mandó detener a Alvires por haber ignorado el fallo y, además, había provocado una confrontación directa entre el presidente de la Corte y el secretario de justicia de Porfirio Díaz.

En ese momento se dio un rompimiento muy fuerte entre Díaz y Vallarta. Vallarta ya se perfilaba como uno de los principales candidatos para la Presidencia de la República y Díaz tuvo que elegir, y eligió por descarrilar su candidatura presidencial y apoyar a Manuel González para la elección de 1880. Este tema fue un tanto triste y un tanto injusto, porque Vallarta, que había conformado una buena estructura política electoral en todo el occidente de México, sufrió —tanto él como su gente— un ataque directo, una confrontación directa del Gobierno federal. Encarcelaron a sus operadores políticos, desprestigiaron a todos los funcionarios que habían estado colaborando con él en toda esa región, no solamente en Jalisco, sino también en Michoacán, Colima y Sinaloa, y eso ocasionó que Vallarta finalmente tuviera que renunciar a la presidencia del Tribunal seis meses antes de que concluyera su mandato.

Una de las razones también fue que, por medio de las elecciones —controladas por el presidente de la República, Porfirio Díaz—, llegaron perfiles que le eran contrarios a la Corte y que, de alguna forma,

estaban comisionados para invalidar o para votar en contra de las resoluciones que él estaba tratando de sostener, una de las cuales era, precisamente, el federalismo.

Concluyo pensando que el federalismo, en general, pero también el federalismo visto a partir del canal judicial, no es un asunto que se va a encontrar inalterable y va a funcionar solamente porque la Constitución lo establezca. Se tiene que defender. Los actores políticos tienen que defender sus espacios y sus jurisdicciones ante otros poderes que siempre van a estar interesados, porque así es la política.

Eso no lo digo yo; eso viene desde Montesquieu y anteriormente desde Hobbes. Los poderes siempre van a estar interesados en ampliar la esfera de su poder y ensanchar el campo de sus facultades legales.

Federalismo judicial y precedentes (los precedentes judiciales a nivel federal)

Alejandra Martínez Verástegui*

¿Existe en México un sistema de precedentes? El cuestionamiento se ha planteado tras la reforma de 2021, respecto a la cual se menciona que está introduciendo un sistema de *common law*, es decir, un sistema anglosajón ajeno a nuestra tradición jurídica.

Desde un punto de vista personal, sostengo que en México existe, y ha existido desde hace muchísimos años, un sistema de precedente judicial. Lo digo porque, en realidad, tenemos un *Semanario Judicial de la Federación* —a nivel federal— en el que desde hace más de 150 años se publican y se difunden los criterios del Poder Judicial Federal. ¿Por qué se ha hecho esto? Porque, precisamente, las resoluciones judiciales son utilizadas por los tribunales, por los jueces y juezas, para resolver los asuntos que son sometidos a su consideración, y también son utilizadas por los abogados y las abogadas litigantes para plantear sus pretensiones desde aquel entonces. Antes del *Semanario Judicial*, la jurisprudencia se difundía en papel y había poco acceso a ella, pero poco a poco esto fue cambiando.

La realidad es que tenemos un sistema de precedentes, si entendemos por precedente el utilizar una resolución judicial para resolver casos futuros. Entonces, los órganos que son vinculados por precedentes de tribunales superiores o tribunales federales utilizan estos criterios,

* Suprema Corte de Justicia de la Nación.

y también las personas que acuden a la judicatura a solucionar sus conflictos plantean estos criterios como un argumento. Por eso sostengo que, desde hace muchísimos años, el sistema de precedentes forma parte de nuestra tradición.

Es un sistema que existe en el *civil law* —evidentemente somos un país de *civil law*—, pero esto no es un sistema que estemos trayendo del *common law* y que nos sea totalmente ajeno. De hecho, en la mayoría de los países del *civil law* existe el sistema de precedentes —insisto, si entendemos por sistema de precedentes la utilización de criterios judiciales para resolver casos futuros—, y es así como quiero plantear este concepto de precedente judicial.

Por precedente judicial entenderemos una resolución judicial que se utiliza como modelo para resolver casos futuros; por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sienta un criterio para resolver cierto tipo de conflictos —que es lo que se plantea ante la judicatura—, y esta forma de resolverlo es obligatoria para todos los órganos judiciales del país, por lo cual deben utilizar estos criterios para resolver los casos que son sometidos a su consideración. Entonces, me referiré a precedente y jurisprudencia de manera indistinta, porque voy a entender como sinónimo este tipo de conceptos; es decir, resoluciones judiciales que se utilizan para resolver casos concretos.

¿Por qué es importante un sistema de precedentes? Es sumamente importante porque protege ciertos valores, pero ¿cuáles son los valores que existen detrás de un sistema en el que órganos judiciales superiores sientan criterios obligatorios para los órganos que están más abajo en la estructura judicial?

El primero es la igualdad en la aplicación de la ley —un derecho establecido en la Constitución y en otros instrumentos internacionales— que obligan al Estado mexicano, a sus jueces, a que interpreten de la misma manera la norma. Por ejemplo, anteriormente, si teníamos casos de matrimonio entre parejas del mismo sexo, existía una diversidad de interpretaciones: en algunos estados del país los jueces interpretaban las normas estatales dando acceso a las parejas del mismo sexo a la institución del matrimonio, pero otros no lo hacían; entonces, en esos supuestos se estaría violando el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley.

El sistema de precedentes judiciales permite que las personas que acuden ante las autoridades judiciales sean tratadas de la misma manera. Así se protege este derecho. No es posible que tengamos un sistema

de justicia en el que, dependiendo de dónde se litigue, la respuesta que se va a dar al problema sea distinta. Eso violaría el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, así como el derecho a la seguridad jurídica.

Un caso real que llegó a la Corte versó sobre una niña que tenía padres que profesaban la religión de los testigos de Jehová. Ella padecía una enfermedad cuyo tratamiento requería realizarse transfusiones sanguíneas, siendo que dicha religión prohíbe tales procedimientos. Por lo tanto, los padres se negaban a que le aplicaran transfusiones a la niña, mientras la única manera para que ella no muriera y recuperara su salud era la aplicación de tal tratamiento. ¿Qué fue lo que resolvió la Suprema Corte? Interpretando un conflicto de derechos entre el interés superior de la niñez y el derecho de la niña a su vida y a su salud, en contraposición con la libertad religiosa de los padres, la Corte resolvió que, en casos como este, el derecho a la salud y a la vida de la menor prima por encima de la libertad religiosa de los padres.

Entonces, si tenemos casos como este, no podemos saber cómo resolver un asunto o un tipo de conflicto con la sola lectura de los artículos que señalan los derechos humanos, tenemos que conocer los precedentes que han interpretado estas normas para poder resolver estos casos. Por eso es tan importante el precedente judicial en un Estado constitucional de derecho, porque las normas de derechos humanos requieren ser concretadas, interpretadas y aplicadas para que realmente tengan eficacia y puedan utilizarse por las personas cuando acuden ante las autoridades judiciales. Por la misma razón, es tan importante que el sistema de precedentes judiciales funcione bien, que los criterios sean difundidos, que sean conocidos, aplicados por los jueces y las juezas del país, que sean utilizados por las personas que litigan los asuntos, que sean conocidos por las y los estudiantes y por las y los académicos.

Ahora, la reforma de 2021 —que modifica de manera sustancial nuestro sistema de precedentes— se convierte en una nueva forma de conocer el sistema de precedentes judiciales, esto partiendo de la idea de que los precedentes del Poder Judicial de la Federación, emitidos por los tribunales colegiados, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictados tanto en pleno como en salas, son obligatorios para todos los órganos judiciales del país. En ese tenor, los órganos judiciales del Estado de México están obligados a conocer y a seguir estos criterios.

¿Qué ocurrió con estos cambios que se dieron en 2021? Se puede decir que se cambió el diseño de la Suprema Corte —si bien desde 1994 se le dieron funciones de control concentrado, lo que se buscó a través

de este cambio fue fortalecer las funciones como órgano que sienta precedentes y convertirla en su principal función—. La reforma busca acercar el diseño institucional de la Corte al de otros tribunales constitucionales a través de dos estrategias: primero, reduciendo el número de casos que resuelve; segundo, cambiando ciertas reglas del sistema de precedentes a nivel federal. Esta reforma es tan importante para el sistema de precedentes y tuvo un impacto tan trascendente que el Pleno de la Suprema Corte decidió iniciar la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación*.

Retomando la primera estrategia, lo que se hace es dotar a la Corte de herramientas para seleccionar los casos de los que va a conocer. Señala que una Corte Suprema o Constitucional que resuelve muchos asuntos está fuera de la lógica del precedente judicial. El papel de una Corte Suprema o de una Corte Constitucional debe ser establecer criterios que guíen la conducta del resto de los órganos judiciales del país, así como establecer pautas de conducta para el resto de los jueces y juezas nacionales.

Que este tipo de cortes resuelvan demasiados asuntos ocasiona que los recursos humanos y materiales se enfoquen en resolver casos concretos o el mayor número de casos posibles, lo que trae como resultado que no se enfoquen en establecer las pautas que guíen a los tribunales.

En 2019 la Suprema Corte resolvió 7 025 asuntos, mientras que la Corte Suprema de Estados Unidos resolvió tan solo 68; la Corte Constitucional colombiana resolvió 622; la Corte Constitucional de Sudáfrica resolvió 38; la Suprema Corte de Canadá conoció 46, y el Tribunal Constitucional español atendió 68. Se observa que la mayoría de estas cortes —que en ciertas épocas han sido emblemáticas, por su papel en la protección de los derechos humanos—, resolvieron menos de 100 asuntos, e incluso menos de 70, mientras nuestra Corte resolvió más de 7 mil asuntos, de los cuales, 5 559 no derivaron en un pronunciamiento de constitucionalidad, sino de legalidad, cuando el papel principal de un tribunal constitucional debe ser interpretar las normas constitucionales y no resolver casos concretos.

Por esa razón, lo que buscaron los cambios legales y constitucionales fue darle herramientas a la Corte para que elija los casos —como lo hacen otras cortes— que serán de su conocimiento, lo que no solo implica una selección de casos, sino también su delegación. Como bien se conoce, existían plenos de circuito que resolvían las contradicciones de tesis para que no todas llegaran a la Corte, no funcionaban de forma

permanente, sino solamente para resolver esos asuntos. Lo que hace la reforma es establecer plenos regionales como órganos permanentes que seguirán resolviendo sobre contradicciones de criterios que se den entre los tribunales, pero también podrán resolver asuntos que les sean delegados por la Corte.

En México tenemos una Corte que no solo resuelve una gran cantidad de asuntos al año, sino también un sistema de tesis que alberga el *Semanario Judicial de la Federación* (alrededor de 300 mil tesis), lo cual ocasiona que el manejo de los criterios que interpretan derechos humanos sea sumamente complejo, tanto para quien tiene que aplicarlos como para quien tiene que plantearlos.

La idea es que la Corte pueda definir su política judicial, su agenda de precedentes y, sobre todo, que interprete casos en donde se traten violaciones directas a la Constitución y a los derechos humanos, no solo contenidos en la Constitución, sino también en los tratados internacionales que establecen normas constitucionales.

Por otro lado, también se le da mayor discrecionalidad a la Suprema Corte para que conozca del recurso de revisión en amparo directo únicamente cuando, a su juicio, el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos, de manera que no se puedan impugnar los autos que desechen la revisión en amparo directo —aunque ya venía ocurriendo— y, además, se le da la facultad de atraer todos los tipos de recursos que se deriven de la Ley de Amparo.

Ahora bien, respecto a los cambios de reglas en el sistema de precedentes, son varios: el primero tiene que ver con que se elimina la regla de reiteración para la Suprema Corte y se crea la jurisprudencia por precedentes obligatorios; el segundo incorpora un nuevo concepto de tesis que se está trabajando desde 2019; el tercer cambio modifica la contradicción de tesis por contradicción de criterios; el cuarto elimina el procedimiento de sustitución de la jurisprudencia, y el quinto refuerza el *overruling*, es decir, la reglamentación de la interrupción de jurisprudencia.

La primera cuestión es la eliminación de la regla de reiteración y la creación del sistema de jurisprudencia por precedentes obligatorios. Lo que ocurre con esto es que la Corte ya no puede crear jurisprudencia por reiteración —que implicaba que cinco casos se reiteraran en cinco ocasiones seguidas—. Los tribunales colegiados siguen teniendo la posibilidad de crear jurisprudencia por reiteración, pero la Suprema Corte ya

no. La Suprema Corte ahora crea jurisprudencia por precedentes obligatorios, lo que implica que si una sola sentencia de la Corte reúne los requisitos establecidos en la ley, entonces debe ser considerada obligatoria. Eso nos obliga a estar más pendientes de lo que resuelve la Corte.

¿Por qué es importante la cuestión de la reiteración? Se ha hablado mucho sobre la jurisprudencia por reiteración y por qué no era tan adecuada.

Lo que hace este tipo de jurisprudencia es dilatar en el tiempo la obligatoriedad de un precedente, lo cual genera muchos problemas para la protección de los derechos humanos. Por ejemplo, en el caso del matrimonio entre parejas del mismo sexo, el precedente de la Suprema Corte sobre este tema es que cuando un código estatal establece que el matrimonio excluye a las parejas del mismo sexo, en este caso, tal norma debe considerarse inconstitucional por discriminatoria, es decir, viola la igualdad en la ley establecida en la Constitución. La Corte declaró este criterio respecto a varios estados hasta que fue regulado en todo el país, pero para que este criterio fuera obligatorio tuvieron que pasar tres años, o sea, para que se cumpliera el requisito de reiteración. Este es un problema para temas de protección de derechos humanos, porque en esos tres años los jueces y las juezas del país podían decidir aplicar este criterio o no, porque no era obligatorio.

En este sentido, lo que busca este cambio legislativo y constitucional es que, cuando existan violaciones a los derechos humanos, la respuesta del poder judicial —al menos desde la Suprema Corte— sea clara y rápida para todos los órganos judiciales del país. Por eso, ahora existe este criterio de jurisprudencia por precedentes obligatorios.

El artículo 94 de la Constitución se modificó, de forma que ahora establece lo siguiente: “[...] Las *razones* que justifiquen las decisiones contenidas en la sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas” (cursivas añadidas), entonces, cualquier decisión de la Corte que tenga una mayoría de cuatro votos en Sala o de ocho votos en Pleno es obligatoria. ¿Qué es lo que obliga? Lo dice claramente la Constitución: lo que obliga no es la sentencia, sino las razones que justifican la decisión.

Entre otros cambios, surge el cambio de precepto que se da en la Ley de Amparo, en el que se quitó la jurisprudencia por reiteración

para la Corte —que se conserva para los colegiados— y ahora se habla de jurisprudencia por precedentes obligatorios, se reproduce el contenido del artículo 94 y se agrega que “[...] Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias”. Entonces, nos están diciendo dos cosas: 1) que una sola sentencia —cuando reúne mayoría calificada— se puede convertir en obligatoria, y 2) que lo que obliga de una sentencia no es todo su contenido, sino solo las razones que justifican la decisión, por lo que todas las otras cuestiones de hecho o de derecho contenidas en esa misma resolución no son obligatorias.

La jurisprudencia por reiteración continúa existiendo para los tribunales colegiados, pero también se agrega que “[...] Las cuestiones de hecho o de derecho no necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias”, con lo cual, en todos los asuntos que resuelve el poder judicial tenemos que entender que lo que obliga es la *ratio decidendi* de las sentencias, y no toda la resolución. Esto tiene muchísimas implicaciones para quienes nos dedicamos al ejercicio del derecho.

¿Qué tendríamos que estar discutiendo? ¿Qué es lo relevante de estos cambios? Tendríamos que estar discutiendo cuáles son las razones que justifican las decisiones y cuáles son las cuestiones de hecho o de derecho no necesarias para justificar las decisiones, porque, de acuerdo con estos cambios legales y constitucionales, unas son obligatorias para todos los jueces y juezas del país, y otras no. Por tanto, debemos entender estos cambios y aprender a utilizar y leer las sentencias en clave de precedente judicial, porque ahora el reto no es irse a revisar qué dice la tesis y entender el criterio que se debe aplicar; ahora el reto es ir a la sentencia y ser capaz de determinar cuáles son las razones que justifican la decisión, porque esas son las que obligan. Eso es un reto muy específico y que requiere de capacitación de los jueces y de las juezas, así como de todas las personas que trabajan en la impartición de justicia, y yo diría que también es una capacitación que tiene que comenzar desde nuestras escuelas de Derecho.

En este punto, es relevante analizar la teoría del precedente judicial. En una sentencia podemos encontrar muchísimas cosas —los hechos, los fundamentos, las categorías—, pero no todas son obligatorias y no todas son relevantes como precedente judicial. Las categorías del precedente judicial, para diferenciar el contenido de una sentencia, son la *ratio decidendi*, *obiter dicta*, *rationale* y *decisum*. En este sentido, lo que señalan las normas como criterio que obliga es precisamente la *ratio*

decidendi, también conocida como la razón para decidir o la respuesta que se da al problema jurídico planteado.

Cuando resuelven un caso, los órganos judiciales pueden argumentar sobre muchas otras cuestiones que no son específicamente el problema que tienen que resolver, y muchas veces se argumenta en relación con el problema planteado, pero se establecen criterios que no necesariamente resuelven el problema, criterios que no deberían ser obligatorios o no deberían ser entendidos como tal. La *ratio decidendi* debe entenderse en contraposición con argumentos de *obiter dicta*, que son esas consideraciones no necesarias para justificar la decisión. Se trata de manifestaciones jurídicas de carácter general y abstracto que cumplen un papel secundario en la fundamentación de las sentencias.

Un ejemplo práctico entre la *ratio decidendi* y *obiter dicta* se encuentra en el amparo 6/2008. Este caso se trataba de una persona trans que acudió ante las autoridades del registro civil a solicitar que se modificara su acta de nacimiento para que reflejara, en su nombre y en su sexo, su identidad de género autopercebida; no obstante, las autoridades del registro civil le dijeron que no tenían facultades para hacer esas modificaciones porque no había ningún procedimiento. El asunto se litigó hasta que llegó a la Suprema Corte, misma que empezó a interpretar el derecho al libre desarrollo de la personalidad, un derecho de creación jurisprudencial que no está expresamente establecido en un artículo de la Constitución.

Al resolver distintos casos como este, sobre reasignación sexo-générica, sobre el uso lúdico de la marihuana, sobre el matrimonio igualitario y algunos otros, la Corte fue dando contenido al derecho del libre desarrollo de la personalidad, derivándolo del artículo primero constitucional. En el amparo en mención, la Corte se pronuncia sobre este derecho por primera vez. Básicamente, lo que resolvió fue que el derecho al libre desarrollo de la personalidad protegía a esta persona y se le amparó para que se hiciera la modificación del documento, que es el acta de nacimiento, de acuerdo con su identidad de género autopercebida.

En la sentencia podemos leer esto: “[...] el libre desarrollo de la personalidad comprende, entre otras expresiones, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo; procrear hijos y cuántos, o bien, decidir no tenerlos; de escoger su apariencia personal; su profesión o actividad laboral, así como la libre opción sexual, en tanto que todos estos aspectos son parte de la forma en que una persona desea proyectarse y vivir su vida y que, por tanto, sólo a ella corresponde decidir autónomamente”.

Básicamente están protegidos por su libertad de autonomía, esto es lo que dice la Corte en este caso, consideración que después fue muy utilizada por los tribunales del país al resolver casos sometidos a su conocimiento, y no está mal que utilicen criterios de *obiter dicta*. Lo que no debe ser es que esos criterios se consideren obligatorios.

¿Por qué? Porque lo que se sometió a consideración de la Corte era: ¿qué pasa en un caso en el que una persona trans quiere cambiar su acta de nacimiento de acuerdo con su identidad de género autopercibida?, es decir, ¿esto está amparado por el libre desarrollo de la personalidad? Ahí está la regla que resuelve el caso. Ante la Corte no se planteó si el libre desarrollo de la personalidad contemplaba la libertad de contraer matrimonio, de decidir tener hijos o no, y cuántos tener, de decidir tu actividad laboral, o tu sexo. Eso nunca se le planteó a la Corte.

Ahora ¿qué ocurre con la *ratio decidendi*? Puede haber una o varias que se pueden encontrar en una resolución judicial, porque puede resolver varias cuestiones que son sometidas a su consideración —desde cuestiones de fondo hasta cuestiones procesales—, o pueden estar implícitas o explícitas. Por ejemplo, hay tribunales —como el Tribunal Constitucional de Perú— que establecen la *ratio* en el fallo de la sentencia para establecer específicamente qué es lo que vincula, y hay otras cortes que esclarecen cuál es la *ratio* en un espacio específico de sus fallos. ¿Por qué es importante que solo vincule esta parte de la sentencia? Existen varias razones: la primera de ellas es una limitación, es decir, hay una autocontención de los órganos judiciales porque solamente pueden establecer criterios y se pueden pronunciar sobre aquello que se somete a su consideración —no es correcto que una Corte resuelva cuestiones que no le han sido planteadas y que además sean entendidas como obligatorias—. Por esta razón, lo que debe considerarse obligatorio son las razones que da la Corte o el poder judicial para resolver la cuestión o el conflicto que fue sometido a su conocimiento.

Se entiende que venimos de un sistema de tesis en el que estamos acostumbrados a leer criterios que no identifican claramente la regla que resuelve el caso, por lo que suponemos cuál es. La realidad es que tenemos un *Semanario Judicial* plagado de tesis que son *obiter dicta*, de tesis que no establecen los hechos relevantes del caso, y eso es importante, sobre todo porque esta reforma nos llama a ser capaces de identificar la *ratio decidendi* de las sentencias, que empecemos a leer sentencias y que empecemos a ver las tesis como un mero mecanismo de difusión de los criterios.

Las otras categorías de la sentencia son el *rationale*, que son las razones, la argumentación de la sentencia en los considerandos, y ahí podemos encontrar tanto *ratio* como *obiter*. También se encuentra el *decisum*, que es el fallo, es decir, las consecuencias individuales que da un tribunal al resolver un caso concreto.

Tenemos que tomar en cuenta tres cuestiones importantes: ¿quién establece el criterio? ¿Quién determina la *ratio*? ¿Quién aplica la regla? En la mayoría de los países del mundo funciona de la siguiente forma: el que establece el precedente es quien dicta la resolución; quien determina la *ratio* es el juez o jueza que va a aplicar el criterio, es decir, toma la sentencia y determina cuál es la parte que le obliga y después la aplica. Por ejemplo, en Italia, la *Corte Suprema di Cassazione* tiene una suerte de “tesis” que se llaman máximas. Esta Corte posee una dependencia llamada *Ufficio del Massimario* (Oficina del Maximario), la cual se encarga del estudio de las decisiones jurisdiccionales de ese órgano, es decir, es quien determina la *ratio* de las sentencias.

En México, se podría decir que quien establece el criterio y determina la *ratio* —si creemos que las tesis son una manera de explicitarlas— son los órganos judiciales, pero la reforma en ningún caso establece que las tesis sean obligatorias; al contrario, lo que dice la norma es que son obligatorias las razones que justifican las decisiones, y están contenidas en las sentencias. En atención a eso, tenemos que empezar a ver las tesis como un mecanismo de difusión de los criterios que nos tienen que llevar a leer las sentencias en clave de precedente judicial.

En consonancia con lo anterior, se modificó el concepto de tesis, que antes se describía como “[...] la expresión por escrito, en forma abstracta, de un criterio jurídico establecido al resolver un caso concreto [...]”, y que, a partir del Acuerdo General 17/2019, se ha definido de forma muy distinta, para ahora decir que

La tesis debe hacer referencia al criterio jurídico para un caso concreto. La tesis debe ser redactada con estructura de regla, compuesta por un supuesto de hecho que describa las circunstancias fácticas que constituyen el campo de aplicación de la regla y una consecuencia jurídica donde se establezca la solución normativa. Las cuestiones de hecho y de derecho que no son necesarias para justificar la decisión, en ningún caso deben incluirse en la tesis [...].

Esta redacción funciona desde 2019, lo que nos da a entender que puede ser que existan tesis que establecen argumentos de *obiter dicta* y que los órganos judiciales, o las propias personas que acuden ante la

judicatura, tienen la posibilidad de señalar los argumentos que consideran que no deberían estar contenidos en una tesis, porque no constituyen la razón que justifica la decisión.

Este acuerdo se imprimió en el 2021 en la Ley de Amparo; ahora se habla de que las tesis deben contener las razones que justifican las decisiones, los hechos relevantes del caso, el criterio jurídico y una síntesis o justificación dada por el tribunal. ¿Por qué es importante que las tesis tengan los hechos del caso? Porque la principal cuestión que se debe revisar para aplicar un criterio es que se trate de asuntos análogos o similares, porque la idea del precedente judicial es que se dé la misma respuesta a los problemas jurídicos que son planteados ante la judicatura. Entonces, lo primero que se debe constatar es que se trate de un caso análogo. De no ser así, el criterio no podría ser aplicable.

Lo que ocurre con las tesis abstractas que no hacen referencia a los hechos del caso concreto es que están descontextualizadas del asunto que les dio origen, lo que trae consigo la imposibilidad de verificar la analogía de los casos que se están resolviendo. Esto es un problema porque el precedente sirve para tratar de la misma manera los casos que son análogos. Cuando las tesis son abstractas y se utilizan mal, ello genera que se apliquen erróneamente en materias que no tienen nada que ver.

El artículo 218 de la Ley de Amparo nos describe el contenido de las tesis, pero al final nos dice que las cuestiones de hecho y de derecho no necesarias para justificar la decisión, en ningún caso deberán ser establecidas en la tesis, lo que implica que solamente se pueden hacer tesis de *ratio decidendi* y no de *obiter dicta*. Como cuestión práctica, un antiejemplo de *ratio* es el caso de reasignación sexogenérica, que está en una tesis de jurisprudencia y que ha sido muy utilizada como si fuera obligatoria por los órganos judiciales federales, lo que es un uso incorrecto del precedente judicial, porque lo que vincula son —y deben ser— las razones que justifican la decisión, y no los argumentos de *obiter dicta*.

Estos cambios también modifican el nombre de la “contradicción de tesis”, que pasa a llamarse “contradicción de criterios”. Aunque parezca un simple cambio de nomenclatura, realmente es un cambio muy importante, porque refleja que ya estamos hablando de que lo que es relevante —lo aplicable— son los criterios que están en las sentencias, y no las tesis que se emiten a propósito de estas.

También se elimina el procedimiento de sustitución de la jurisprudencia, que consistía en un procedimiento por el que los órganos judi-

ciales podían plantear al superior jerárquico o a quien había establecido un criterio que lo modificara después de resolver un caso concreto. Ahora nuestra forma de cambiar los criterios es un procedimiento de interrupción de la jurisprudencia por el Poder Judicial Federal, similar al *overruling*.

¿Quién puede cambiar un criterio? El órgano que lo establece o su superior jerárquico, y aquí conviven dos cuestiones: la necesidad de ir adaptando los criterios a la cambiante realidad social, y los casos concretos que se resuelven con la estabilidad de los precedentes. Para no ser arbitrario, al cambiar un criterio ya establecido por él o por un inferior jerárquico, el tribunal debe dar razones suficientes para cambiarlo, proporcionar argumentos suficientes para modificar el criterio.

En Estados Unidos está ocurriendo que, con la nueva integración de la Suprema Corte, se están modificando precedentes que ya tenían una larga tradición y se consideraban parte del derecho constitucional del país, poniendo en duda si las razones que se dieron para modificar los precedentes eran suficientes o no.

Este mecanismo forma parte de las buenas prácticas de las cortes y tribunales. Lo que hacen es establecer, en su propia jurisprudencia o en sus acuerdos internos, la forma de modificar los criterios. En México está en la norma, tanto en la Ley de Amparo como en la Ley Reglamentaria del Artículo 105, en la que claramente se señala que tienen que dar argumentos suficientes que no tienen que ver con pensar diferente, sino con los motivos de por qué el precedente es inadecuado, obsoleto o injusto, o por qué la norma debe interpretarse de manera distinta.

Finalmente ¿qué retos enfrentan los juzgadores al interpretar los precedentes constitucionales? Son muchos: el primero de ellos tiene que ver con darle seguimiento puntual a lo que resuelven los órganos que emiten criterios que les vinculan —la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los colegiados—; el segundo es comenzar a cambiar nuestra concepción o nuestra visión del precedente judicial y ver las tesis como un mecanismo de difusión, empezando por saber leer las sentencias para diferenciar la *ratio decidendi* de la sentencia de un argumento de *obiter dicta*, y saber cómo aplicarlo a un caso concreto.

El reto principal es la capacitación en el cambio de prácticas y lograr un cambio de visión, para comprender integralmente la forma en que funciona el precedente judicial y cuál es su importancia para la protección de los derechos humanos.

El constitucionalismo local en México: estado de la cuestión y prospectiva

*Ana Margarita Ríos Farjat**

Para entrar en materia, no debemos pensar ni por un segundo que el federalismo es una cosa teórica, abstracta, retórica, o una cosa que se ve muy bonita en la Constitución. En realidad, el federalismo es una forma de solucionar problemas, es un pilar del orden constitucional mexicano y es hasta una metodología de equilibrio de poderes. Incluso diría que es una manera de mantener una democracia con calidad y una sociedad cuyos problemas son solucionados de la manera en que mejor le conviene.

En un país especialmente grande, con tantas diferencias geográficas, culturales, orográficas, económicas, con tanta distancia y tantas desigualdades económicas, sociales y de formas de ser, hacemos elecciones metodológicas distintas para resolver nuestros problemas. Es ahí en donde el federalismo se inscribe. En lo personal, el federalismo se convierte —además de un pilar constitucional— en una metodología de solución de los problemas públicos, y mientras el federalismo esté bien ponderado, me parece que es también una garantía de equilibrio de poderes y de Estado de derecho.

La Constitución de 1824, desde su nombre, ya expresaba la vocación política mexicana: el federalismo, consagrado en el artículo cuarto, que establecía: “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de

* Suprema Corte de Justicia de la Nación.

república representativa popular federal”. La elección de constituirse como una república representativa popular federal fue profundamente debatida, pues el constituyente de 1823 se dividía principalmente entre centralistas y federalistas, y aunque es imposible negar el contenido ideológico de tal decisión, debemos reconocer que estaba condicionada por el subyacente temor de nuevos acontecimientos históricos que terminaran con la recién iniciada vida independiente.

En aquella época (1824), la sociedad se enfrentaba a una vicisitud tras otra, sobre todo en términos de organización. Aun así, con todas sus vicisitudes, tuvo la visión, la claridad y la determinación de saber que se estaba constituyendo, y elegir hacerlo como una república representativa popular federal.

Casi dos centurias han pasado y esta pugna entre el centralismo y federalismo no cesa, simplemente adopta distintos enfoques e, incluso, se han dado algunos casos que nos permiten observar la necesidad de adoptar una visión federalista como forma de solucionar los problemas públicos.

Hace tiempo escribí un artículo sobre el Sistema Nacional Anticorrupción, más o menos cuando el sistema estaba naciendo, y me entretenía mucho viendo la cantidad de reformas que llevaba el artículo 73 constitucional —que establece las facultades del Congreso de la Unión—, porque, cada vez que se confiere una atribución al Congreso de la Unión, generalmente suele significar una merma a las atribuciones de los estados.

Desde una perspectiva histórica, durante los mandatos presidenciales de Felipe Calderón y de Enrique Peña Nieto, el artículo 73 se reformó aproximadamente 30 veces, y estas reformas buscaban ir recuperando, o más bien, restando a los estados alguna potestad o parte de su soberanía. Esa es quizá la época de mayores reformas al artículo.

En temas más recientes se habla sobre normativas nacionales, por ejemplo, el Código Nacional de Procedimientos Civiles, la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, el Sistema Nacional Anticorrupción, entre otros. Me voy a centrar en este último. El Sistema Nacional Anticorrupción se diseña a partir de una visión central, es decir, se establece un sistema general elaborado con una serie de metodologías, figuras y procedimientos —siendo muy crítica— que buscan funcionar automáticamente, pero las cosas no funcionan así. Lo único automático en una sociedad son las inercias, y en

una sociedad en donde no existía este sistema —pues la inercia era no dar tropiezos con el sistema—, hay un diseño de sistema nacional y, además, una obligación de los estados de homologarse, implementarlo, y dialogar con ese sistema.

Cuando estuve colaborando, desde la sociedad civil, con la Coalición Anticorrupción de Nuevo León, pude vivir las vicisitudes de un Congreso que destinaba hasta seis meses para ver de qué manera reformar la Constitución para que dialogara con el sistema nacional. En ese tiempo, el Congreso, las comisiones fundamentales de reformas constitucionales, realmente no estaban abocadas a la solución de problemas locales, sino más bien a cómo homologar los mecanismos nacionales, y eso en cuanto a la reforma constitucional, porque luego vienen las reformas y las modificaciones a las leyes secundarias. Entonces, el sistema federal se va desdibujando con el tiempo, vamos entendiendo que es algo retórico o una herencia histórica, y no una metodología de solución de problemas.

Retomando un poco la doctrina, esta república federal se establece en el artículo 40 constitucional, que expresa: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior [...] unidos en una federación [...]”. Esta expresión ha sido debatida por el propio padre Mier, quien cuestionaba esta expresión de “soberanía” de los estados. ¿Cómo van a ser soberanos? Eso ya es una cuestión de diseño, y a él le parecía que los estados no podían ser soberanos en México, porque México estaba partiendo de un esfuerzo de sumar y, al mismo tiempo y principalmente, de expandir, porque las decisiones eran centralistas. Entonces, él pensaba que la expresión “soberanía” se prestaba a no conceptualizar de manera correcta los alcances de esta autonomía. Por eso hay quienes consideran al padre Mier como una figura centralista.

En cierta medida se entiende que él critique esa expresión de “soberanía”, porque pareciera que, como los estados no son soberanos en realidad —porque la soberanía existe hacia fuera—, entonces toda la conceptualización de federalismo sería algo formal o una expresión constitucional histórica, cuando sea práctico. Así, estos son estados libres y soberanos en su ámbito interno, unidos justamente en una federación.

Lo que se ha ido desdibujando es esta autonomía hacia el interior. Por una parte, a los estados se les impone el diseño de sus poderes eje-

cutivo y legislativo a partir de la propia Constitución (arts. 115 y 116) y, por otra parte, con esta tendencia de las leyes generales se les desdibujan sus alcances y su propia interpretación —la de los operadores jurídicos y la interpretación de las cosas—.

En este punto se vislumbran varios problemas en relación con el federalismo y el constitucionalismo local, como lo es la existencia de diferentes maneras de regular las competencias concurrentes, porque cuando el Congreso de la Unión expide una ley general para dotar de contenido y ordenar el ejercicio de facultades concurrentes, no siempre se hace una distribución tajante entre las facultades de la federación y las de las entidades federativas, sino que, en ocasiones, recurre a fórmulas más complejas. Dos ejemplos de ello son la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley General de Archivos, las cuales han dado pie a múltiples acciones de inconstitucionalidad —casi una por entidad federativa—, así como a controversias constitucionales, en las que se cuestiona si las entidades federativas, al expedir su normativa interna en estos temas, están invadiendo las competencias del legislador federal, o bien, si esa concurrencia no está siendo desbalanceada.

Ese es un primer problema, porque la concurrencia no está dibujada perfectamente en la Constitución —y no debería estarlo—, pero los operadores jurídicos y la interpretación judicial sí deberían guardar esa diferencia. De forma ilustrativa, en la acción de inconstitucionalidad 115/2017 se analizó la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, y se estableció —por mayoría de los integrantes del Pleno— que no podían disponerse más sanciones administrativas que las previstas en el catálogo general. El estado de Aguascalientes —y posteriormente Quintana Roo— estaba contemplando más sanciones administrativas para las problemáticas que se estaban presentando, y como no eran las mismas del catálogo general, entonces, no podían preverse.

Me parece que si vemos al federalismo como una metodología, también deberíamos permitir que las entidades federativas tengan más márgenes de maniobra. Por ejemplo, en materia de archivos, además de establecerse una Ley General de Archivos, las entidades de la república también van creando y homologando su propia normativa de archivos, misma que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha revisado. En esa revisión se han invalidado cuestiones que van desde requisitos para ser director general —las personas que integran los consejos— hasta

la posibilidad de tener archivos locales, por más que dialoguen con el federal. Personalmente, no veo cómo esto puede reñir con el diseño del Sistema Nacional de Archivos; quizá uno de los problemas más serios es pensar que la visión federalista es optativa para solucionar problemas.

Cuando hemos resuelto asuntos que tienen que ver con los requisitos para el acceso a determinados cargos públicos, se ha considerado que es inconstitucional exigir que el candidato sea mexicano o mexicana por nacimiento. La manera en que los integrantes del Pleno llegamos a esa conclusión fue muy dispar: el criterio prevaleciente del Pleno es que solamente la Constitución Política del país puede establecer restricciones al acceso a cargos públicos y legislar en materia de nacionalidad. Pero no me parece que se esté legislando en materia de nacionalidad cuando un estado establece como requisito para acceder a un cargo público la mexicanidad por nacimiento —probablemente no se justifique—. No obstante, la consideración de la mayoría del Pleno es que se debe invalidar dicha exigencia porque solamente la Constitución Política del país lo puede prever. Sin embargo, el estudio preferente debe ser de la Constitución a partir del sistema federal, es decir, primero determinar si los estados cuentan o no con facultades para establecer tal requisito, y después analizar su procedencia. Hay que recordar que todo lo que no está reservado a la federación, o todo lo no previsto y dispuesto para la federación, está reservado a los estados; en consecuencia, si no se establece que los estados estén impedidos para establecer requisitos, habría que permitir que sea el estado el que resuelva si se puede imponer o no. En otras palabras, habría que ver si el requisito es constitucional a través de conceder deferencia al estado. Es una cuestión de metodología y de enfoques.

Me voy a centrar en un punto donde he visto mayor complejidad: el Código Nacional de Procedimientos Civiles y el Código Nacional de Procedimientos Penales. Hace unos años, como parte de una gran reforma —justicia cotidiana—, se dibujaron las directrices de varias reformas importantes en diferentes temas para acercar la justicia a la sociedad, al ciudadano de a pie, y a esas iniciativas se les llamó “justicia ciudadana”. Una de esas reformas implicaba la homologación de los códigos de procedimientos de todo el país, aunque me parece cuestionable esa necesidad, porque, siendo muy crítica, en realidad creo que no era un problema ni había necesidad de una homologación.

Hablando del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, cuando uno litiga, uno se traslada de un lugar a otro y toma el

Código de ese lugar, es decir, no había una cuestión de imposibilidad de comprensión o de imposibilidad de llevar a cabo los juicios, pero se establece que se va a homologar para que toda la república mexicana tenga los mismos plazos, el mismo tipo de pruebas, el mismo tipo de procedimientos, entre otros. El problema es que la Constitución expuso que se debía expedir este Código Nacional en un tiempo determinado: el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal establece que los estados dejan de tener competencia porque ahora es competencia del Congreso en tanto se emita el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, pero resulta que ese Código no llega. Aunque ya se publicó, en realidad no ha llegado porque los estados necesitan ir haciendo las declaratorias de que lo adoptan, entonces, en este inter, lo que ha estado sucediendo —en la interpretación— es que se ha considerado que los estados no pueden poner al día su legislación en materia procedimental civil y familiar.

Un ejemplo claro es Nuevo León, donde, cuatro años después de que era necesario que existiera el Código, se reformó la Ley de Aparcería para que los procedimientos que llevaban los aparceros ya no fueran resueltos por autoridades municipales, sino por jueces. En la Ley de Aparcería se prevé esto y se reforma el Código de Procedimientos Civiles local, precisamente para que fueran parte de juicios. Esta reforma al Código se impugnó en acción de inconstitucionalidad y se determinó que el estado de Nuevo León no tiene competencia para legislar en materia del Código de Procedimientos Civiles y Familiares.

Hay precedentes del Pleno con un sentido —respetuosamente— estricto y formalista, en los que el argumento central es que, como en la Constitución Política del país estaba previsto que los estados ya no eran competentes hasta en tanto entrara en vigor el Código nuevo, se ponía en una especie de congeladora a los estados. Mantenían sus códigos tal cual estaban cuando se publicó la reforma constitucional que ordenaba la expedición del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, pero hasta ahí, ya no podían hacer nada más. Esta es una interpretación que trastoca o, más bien, vulnera el principio de soberanía interior de los estados porque, ¿qué significa “hasta en tanto”, hasta que exista? Entonces, si el Código no existe, los estados aún tienen competencia, esa es la interpretación correcta a la luz del principio federal y a la luz de la soberanía interior de los estados.

Si son soberanos en su régimen interior, tienen la potestad y la libertad de mantener sus códigos al día. ¿Para qué? Para el beneficio de

sus comunidades. En el caso de Nuevo León y su Ley de Aparcería, los trabajadores del campo estaban por vivir una circunstancia procesal ideada para mejorar sus condiciones, para que fueran los jueces los que resolvieran las problemáticas, y no los alcaldes. Con esta reforma al Código de Procedimientos se iba a permitir aquello. Pero si la interpretación es que no se puede reformar el Código de Procedimientos porque el estado de Nuevo León ya no es competente —no obstante que aún no exista el Código de Procedimientos Civiles nacional—, ese sería el ejemplo de una interpretación no federalista, una interpretación que no sigue los principios del artículo 40 constitucional y ni siquiera las facultades residuales.

Si pensamos que los estados ya no tienen competencia para legislar en esa materia y ponerla al día, ¿quién sale perdiendo? La comunidad, las y los justiciables de la entidad federativa para los cuales se está estableciendo regulación, y que simplemente debe invalidarse porque después de ese mandato constitucional surgió la obligación de contar con un Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, aunque este aún no exista. Ello, reitero, es un problema importante del federalismo, porque no solo se trata del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares —que de por sí es bastante—, sino que también están buscando hacer lo mismo en materia penal y en materia de los medios alternativos de solución de controversias.

Estas interpretaciones que imponen restricciones a las entidades federativas para ya no mover sus códigos, ni siquiera para mantenerlos al día y solucionar los problemas de sus comunidades, además de lesionar al pueblo del estado, están teniendo poca deferencia hacia el sistema federal constitucional. En algunas entidades ya ni siquiera existe.

Ahora que se efectuó la publicación del Código, nos enfrentaremos a otro tipo de problemáticas, y aun cuando no estaba, ni siquiera se veía venir cuánto tiempo faltaba. Cuatro años y ya existe el Código. En la Suprema Corte éramos tres en minoría, de manera que no se pudo invalidar ese criterio respecto a la Ley de Aparcería de Nuevo León. ¿Pero qué sucede, por ejemplo, con los tribunales de justicia? ¿Con qué tranquilidad el congreso local puede reformar su Código de Procedimientos Familiares o su Código de Procedimientos Civiles, si en un momento dado hay mayorías en las dos salas de la Corte que consideran que no son competentes?

¿Qué pasaría en un amparo si se estableciera que el congreso local es incompetente para reformar el código local? Quizá como acción de

inconstitucionalidad el control abstracto no se invalidó, pero tampoco tuvo declaratoria de validez; entonces, en un amparo probablemente tendríamos un problema de seguridad jurídica para las partes en el juicio y para los justiciables.

En esa ocasión fue positivo que no se invalidara, puesto que pudieron retomarse los trabajos y esto aceleró las cosas, porque teníamos leyes locales, códigos locales reformados, no impugnados o no invalidados —en control abstracto—, pero con el potencial de ser invalidados a través del juicio de amparo, por esta consideración de que los estados ya no son competentes.

En alguna ocasión escuché el argumento de que era mejor que se invalidara por seguridad, es decir, habría que abandonarse el criterio federalista para asegurar que se invalidara. Pero la pregunta es: ¿por qué uno —aunque está en una posición minoritaria— tendría que pugnar o permitir que se invalide, cuando estamos convencidos de que los estados siguen manteniendo su soberanía para tener al día sus códigos locales? No es que estén legislando en materia nacional, porque no están creando un código nacional —que es el impedimento—. Únicamente están manteniendo al día sus códigos hasta en tanto entre en vigor el nacional, y no ha entrado en vigor lo que aún no existe. Entonces ¿por qué no habrían de mantenerlos al día?

Así, ha habido reformas en materia de ajustes a los procedimientos de hipoteca, para los juicios en línea, entre otros, que se han debido invalidar. Al final, a quien se puede perjudicar con una interpretación poco deferente al federalismo, reitero, es a las comunidades que viven en esos estados y que necesitan estas reformas.

Ya existe el Código en el sentido de que ya fue publicado, pero el requisito para su implementación es que los estados hagan una declaratoria donde lo adoptan. Si interpretamos que, como ya existe el Código, los estados deben adoptarlo, también estamos incidiendo en la autonomía del estado, porque es posible que no esté listo para implementar correctamente el Código Nacional. Por ejemplo, quizá no todas las entidades federativas o los tribunales de justicia cuenten con los requerimientos tecnológicos necesarios para garantizar los juicios en línea, como lo indica el Código Nacional. O quizá no han capacitado a sus actuarios en determinado tipo de pruebas que requieren de entrenamientos especiales, dadas las características geográficas de la entidad federativa. Tal vez por razones como esas no han hecho sus declaratorias.

Pretender que porque ya existe deben adoptarlo inmediatamente, cuando en realidad tienen cuatro años para hacerlo, también es una manera de forzar a una entidad federativa a seguir un parámetro general para el cual no está preparada, y esas son interpretaciones que inciden en el federalismo, cuando el federalismo es un día a día.

Se habla, por ejemplo, de que hay delitos sancionados en una entidad federativa y en otra no, cuando en realidad todos somos iguales. Pero es que si todos fuéramos iguales y se pretendiera que así fuera, entonces los legisladores o los congresos tendrían poco margen de maniobra para considerar los principios de proporcionalidad de las penas, que obedecen a las circunstancias de cada entidad y, además, eso equivale a soslayar las problemáticas locales. No es lo mismo una entidad que está bajo el asedio de grupos criminales —orientados a los secuestros o a las extorsiones— que otra entidad en donde los problemas más fuertes son los usos y costumbres que dañan a las mujeres o les impiden participar en los asuntos públicos. Cada entidad presenta sus propias problemáticas, por tanto, los delitos y las penalidades van variando de un lugar a otro.

Seguimos tendiendo a homologar al país. El federalismo es el cemento que lo une, pero reconocer las diferencias es lo que va a permitir que la metodología del federalismo contribuya a solucionar los problemas específicos de cada ciudad y de cada entidad, según sus particularidades.

A veces también somos un poco rígidos con algunos conceptos, por ejemplo, cuando votamos una ley que regula las casas de empeño en Sinaloa —tema que nuevamente me colocó en la minoría del Pleno—. En el caso se estaban impugnando varios artículos, algunos de los cuales se referían a la documentación que se debía presentar ante la casa de empeño para acreditar que el objeto respectivo no es robado, y otros supuestos. Lo que sucedió fue que se interpuso un medio de control abstracto, consistente en una acción de inconstitucionalidad, señalando que Sinaloa no podía legislar en materia de casas de empeño, porque era materia de comercio y, por ende, correspondía a la federación. Bajo esa perspectiva de que el estado no tiene competencia, esos artículos y fracciones de artículos se invalidaron, de manera que la legislación local poco podía contribuir a la seguridad de esa sociedad, porque se estaban invalidando los requisitos que permitían cerciorarse de la legalidad de los objetos que son empeñados.

Esa es la clase de interpretaciones que me parecen un poco formalistas, pero que parten, quizá, de una perspectiva donde pensamos que

el federalismo es algo que suena muy bien, y que es un bagaje histórico que se va dejando en nuestra normativa, en nuestras constituciones y en nuestros libros de Derecho, pero que en realidad tiene poca utilidad práctica.

La realidad es que tiene la mayor utilidad práctica, y el caso de Sinaloa es un ejemplo. En verdad, esta visión de que constituye un acto de comercio es muy relativa, porque puede tratarse de un acto de prenda, por ejemplo, regulado por el Código Civil, siendo una materia respecto a la cual sí tienen atribución los estados. A veces las interpretaciones formalistas —con la mejor intención— son las que van desdibujando la seguridad jurídica de las sociedades, una seguridad que fue brillantemente colocada hace 200 años en la Constitución de 1824, donde se establece por primera vez en la carta magna que vamos a adoptar el régimen federal para mantener unida a una zona geográfica muy grande, muy vasta, difícil de cohesionar y que necesitaba estar cohesionada, y, para poder hacerlo, tenía que estar representada. No es un accidente que, en la Constitución de hace 200 años, los primeros capítulos hayan establecido que somos una república representativa popular federal, y los siguientes establezcan el Congreso, es decir, la representatividad de los estados, de las sociedades que viven condicionadas por su clima, sus avances económicos, sus giros, entre otros factores.

Desdibujar el federalismo va más allá de buscar una homologación, porque está generando efectos perversos, como impedir a los estados que mantengan al día su regulación procesal, como se ha expuesto en ejemplos anteriores. Ese formalismo, que conlleva un no, hace que quedemos congelados en el tiempo bajo el argumento de que ya se estableció en un transitorio de la Constitución Federal que el Congreso de la Unión es el único que tiene competencia para legislar en materia del Código Nacional. Entonces, la legislación interna de los estados debe mantenerse vigente hasta en tanto se emita el Código nuevo. Al respecto, hay quienes interpretan que “hasta en tanto” significa ya no hacer nada más, simplemente esperar a que el Código esté colocado como libro en una estantería, cuando las leyes y los cuerpos normativos —especialmente los procesales— son para mantenerlos vivos, para ojearlos y aplicarlos, para ajustarlos según las necesidades de la población.

Una pandemia que ya nos mantuvo trabajando a distancia fue y vino y, aun así, esta forma de entender el federalismo —que no es exclusiva de la judicatura o de la Corte constitucional, sino de toda la sociedad— no evolucionó. A través de estos enfoques estamos mer-

mando las posibilidades de encontrar la mejor solución a nuestras problemáticas. Si dejamos de interpretar en abstracto y nos vamos sobre cosas específicas, según sea el caso, podremos ir permitiendo y dejando vivas salvaguardas que abonan a la seguridad jurídica de la sociedad. Hasta entonces, ese seguirá siendo uno de los principales problemas que enfrentaremos en materia de constitucionalismo local.

Otro de los problemas que se presentan son las reformas al artículo 73 constitucional, que han restado facultades a los estados para pasarlas a la federación. Es fundamental mantener una visión federal, especialmente en materia, por ejemplo, presupuestal, porque el país va avanzando económicamente a distintas velocidades. Pero homologar hasta las formas de solucionar problemas, respetuosamente, entraña un problema en sí mismo.

El federalismo debe permitirnos acceder a una mejor solución de problemas, pero también a los contrapesos políticos necesarios para consolidar un Estado de derecho, porque el centralismo no ha probado ser algo positivo en la evolución jurídica mexicana. Y así, el federalismo se va desdibujando a través de interpretaciones que tienden a privilegiar una visión más formal que se refugia en decir que la Constitución general es la única que puede hacer o puede no hacer. El federalismo no está en contra de eso, únicamente señala y hace valer lo que les corresponde a los estados, según lo determine la Constitución.

Se podrá invalidar cierta disposición de alguna entidad federativa por ser contraria al artículo primero constitucional, por ejemplo, pero no por falta de competencia del legislador local. Aunque el asunto parezca una sutileza, así se va permeando y filtrando una visión centralista en el documento más fundamental de México. Decir que el requisito de mexicanidad por nacimiento se invalida porque los estados no tienen competencia para regular dicha materia parece muy simple o parece ser una *peccata minuta*. En realidad sí podemos invalidarlo —porque es contrario al artículo primero constitucional—, pero podremos invalidarlo hasta después de decidir si la entidad federativa tiene o no atribuciones para establecer tal requisito. La respuesta es que sí, porque no existe ninguna prohibición expresa para ello y, si no hay prohibición expresa, entonces es competencia de los estados. Necesitamos ser un poco más celosos de lo que corresponde a los estados.

La metodología de análisis en casos de federalismo no es un tema menor, sino fundamental, aunque sea para establecer requisitos de este tipo. Primero hay que establecer si el estado es competente o no

—como se dijo, sí es competente porque no hay prohibición expresa— y, a partir de ahí, de esa deferencia al estado, cuestionar si lo que legisló el estado es correcto, pero el punto es abrir la deferencia. En el caso de la interpretación de las casas de empeño, si el empeñar en abstracto es una actividad comercial, habría que definir hasta dónde se desarrolla una actividad comercial —en la primera Sala seguimos formulando esa tesis—, es decir, lo que hay que procurar es la seguridad jurídica de las partes, porque el hecho de que una ley se llame “de empeño” no significa que todas las figuras jurídicas ahí previstas sean comerciales, pues entraña muchas de otra naturaleza.

Por otro lado, hay situaciones que nos llaman a reflexionar en un sentido inverso al que hemos planteado hasta ahora; por ejemplo, cuando hablamos del aborto. Pese a que la Suprema Corte ya prohibió la penalización del aborto —considerando que es inconstitucional punir a quien ya sufre por una decisión de esa índole—, tal criminalización se mantiene en los códigos penales locales. Ello rebasa la autonomía de los estados, porque es una decisión de la Suprema Corte, una decisión federada, por lo que lo conducente es desaparecer el delito sin profundizar en la cuestión —porque es un tema que siempre va a lastimar a la sociedad—. Además, mantener vigente la prohibición no va a ocasionar que no ocurran más abortos, pero lo que sí va a provocar es que las mujeres que quieran llevarlo a cabo lo hagan clandestinamente, porque el establecer una pena tampoco va a disuadir las de su decisión.

Oponerse a una decisión federada por no estar de acuerdo impide que el estado se encargue de lo que le corresponde. Eso también es una reflexión interesante en términos de federalismo: ¿hasta dónde los estados deberían reflejar en sus códigos penales una decisión de esta índole? Porque, finalmente, mantenerla no tiene ningún efecto práctico y sí un potencial efecto pernicioso en la sociedad. Ahí se observa la falta de solidaridad por parte de los congresos locales.

Otra crítica a la autonomía es que la autonomía no es una licencia o una carta abierta. Cuando se publicó la Ley de Disciplina Financiera, por ahí del 2010, a mi parecer llegó 10 años tarde, porque los estados llevaban a cabo un ejercicio de autonomía que les permitía endeudarse a niveles inverosímiles—incluso los municipios— o contratar o implementar instrumentos financieros de poca transparencia que incluso violaban el artículo 134 constitucional, el cual indica cómo deben llevarse a cabo los gastos públicos: con base en los principios de economía, eficiencia, eficacia, transparencia y honradez. Lo que

estaba sucediendo era una contratación de instrumentos financieros bursátiles para obtener rendimientos, desconociéndose particularmente en qué se estaba invirtiendo, o si realmente eran inversiones productivas o rentables, es decir, se volvía imposible constatar los resultados, arriesgando recursos de la sociedad que se obtienen a través de los impuestos.

Como puede observarse, sí es necesario el federalismo, y por eso hay que tener cuidado con la federación cuando se vislumbra una tendencia centralista. No se puede permitir que se despoje a los estados de la facultad de encontrar la solución correcta a sus problemáticas, como tampoco se debe soslayar al federalismo. Más bien, debe buscarse un loable equilibrio, balance y freno de conductas perniciosas.

Finalmente, el federalismo es una forma de vivir la vida constitucional, que es diaria. Me llama mucho la atención que a veces las entidades federativas se duelan de algunas reformas centrales o que tienden al centralismo, cuando son sus propios representantes los que fueron a votarlas. Creo que puede hablarse de ciertos momentos de adormecimiento en términos de hacia dónde vamos y en dónde estamos parados en términos de federalismo.

La federación debe buscar el crecimiento de sus polos y de sus ciudades, propiciando un clima de solidaridad para con los demás estados y con las demás ciudades, porque somos una sociedad —la sociedad mexicana—, es decir, nos distribuimos o nos entendemos como una federación, con una metodología de continuidad en el tiempo para mantener esta unión y solucionar nuestras problemáticas.

El amparo judicial

*José Barraquán Barraquán**

Resulta relevante escribir sobre los contratiempos que ha traído el juicio de amparo. Pero para comprenderlos, primero habrá que estudiar sus orígenes. La mayoría de los textos dicen que es creación de don Mariano Otero, excelente persona, académico y político. También se menciona a Crescencio Rejón, quien trabajó temas cercanos a la discusión de reformas del Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, las reformas a la Constitución que complementan el Acta de 4 de octubre de 1824 —por eso se le llama Acta de Reformas—, que se aprueban en 1847. Ahí aparece la incorporación del juicio de amparo en el texto de máximo nivel, que es el constitucional, a través del voto particular de don Mariano Otero en esa asamblea constituyente, aprobándose el mismo.

Pero hay que abundar en la investigación, siendo una invitación a revisar esos antecedentes. ¿Por qué? Porque en ese periodo, de mediados del siglo XIX, en México estaban vigentes las Siete Partidas, aplicadas tanto por el Poder Judicial de la Federación como por el poder judicial de cada uno de los estados. Hay expedientes sobre ese particular en donde los jueces del estado de Jalisco, al conocer de interdictos posesorios regulados por las Siete Partidas, dicen “se ampara y se protege a...”, aplicando las citadas Siete Partidas. Pero, al mismo tiempo, se encuentran con expedientes judiciales de la federación que continúan aplicando el amparo con fundamento tanto en la primera ley

* Universidad de Guadalajara.

reglamentaria como en las Siete Partidas, en razón de que son interdictos posesorios —aun estando ya en vigor el juicio de amparo, porque su primera ley reglamentaria figura en la Constitución de 1861—.

Esta remisión es una invitación a leer más de 120 leyes que están en la tercera partida, reguladoras de cuatro excelentes juicios de amparo, por ejemplo, el amparo casación o el amparo para pedir directamente al rey. Todos son recursos extraordinarios que se presentan ante un juez —el más cercano al domicilio del agraviado—, y este tiene la obligación de remitirlo directamente a las altas magistraturas del imperio, que son las que resuelven este tipo de recursos en nombre del rey. Existe el amparo directo, para pedir una merced —algo que se solicita le regale el rey— o una protección, con la finalidad de solicitar exención o sustitución de la condena; el amparo casación; el amparo directo para menores de edad (en materia civil es menor quien no ha cumplido los 25 años), en el que se solicitaba al rey, por ejemplo, una reposición completa de los procesos ante una mala administración de los bienes heredados en la minoría de edad, para que el agraviado tenga la oportunidad de ser restituido en todos sus bienes.

¿Qué dice la partida respecto de la minoría de edad en materia penal? Dice que el niño de 10 años ya tiene conocimiento de lo que hace. Si utiliza un instrumento punzocortante para hacer daño a un tercero, ya sabe que está causando daño y merece ser castigado, entonces, un menor de edad que se sienta agraviado por una disposición gubernativa, o de cualquier otra autoridad que le esté causando molestia, puede ampararse.

Como mencionaba, hay cuatro recursos de amparo, y varios de ellos —como el amparo directo o el amparo casación— están vigentes y se fueron aplicando. Por eso es importante, y es una invitación a leer los archivos judiciales federales y estatales, así como las Siete Partidas. Podría decir una tontería si aseguro que para algunas de estas materias siguen siendo vigentes las Siete Partidas, porque nunca se han derogado. De acuerdo con el principio que los franceses llaman “la Constitución Civil”, que es el Código Civil de cada estado, ahí se contemplan los derechos que la Corte actual llama “derechos de la intimidad o derechos de la personalidad”.

En este sentido, también como un referente y antecedente, se empieza a aplicar el juicio de amparo por los tribunales federales —como estaba indicado en la Constitución de 1857 y desde el Acta de Reformas—. Con base en ello, el Congreso de la Unión regula lo que hoy

conocemos como la primera Ley de Amparo de 1861. Así, en la aplicación de esa reglamentación, en 1868 el estado de Durango expidió un exhorto dirigido a la Presidencia de la República, solicitándole la detención del general Benigno Canto, porque se había iniciado en su contra un juicio de homicidio en agravio de un compañero de armas. Por ende, estaba siendo requerido por los tribunales de ese estado. El general Benigno Canto solicitó el amparo y protección de la federación y un juez federal se lo concede. Es ahí en donde inicia el conflicto, ese es el primer amparo en materia judicial.

¿Quién protesta? El Gobierno federal. ¿Por qué? Porque le ordenan detener al general y someterlo a la jurisdicción del juez que lo está requiriendo, porque se trataba de un exhorto. El Gobierno federal, representado por el secretario de Gobernación, no creía posible que un juez tuviera facultad alguna para impedir la eficacia de una orden del ejecutivo federal; eso era inconcebible. Y realmente entra en crisis esa relación entre el poder ejecutivo y el poder judicial, a tal grado que inmediatamente se inició una reforma para sustituir la Ley de Amparo de 1861.

La iniciativa en el artículo octavo del proyecto expresó tajantemente: “quedan suspendidos los juicios de amparo en materia judicial”. ¿Por qué se suspenden? Por una serie de consideraciones que se emiten en ese debate. Existen dos pasajes en los que —a mi parecer— se encuentra la mejor fundamentación de por qué deben ser suprimidos los amparos judiciales, tanto en materia local como en materia federal. Esos son, digamos, los extremos de la presente materia que versan sobre los razonamientos de dos grandes diputados.

En el debate sobre el artículo octavo del proyecto, Baz y Valente, diputado por Jalisco, tomó la palabra para decir:

Yo creo que debe suprimirse, o [se] debe prevenir que no se admitan los juicios de amparo contra las sentencias de los tribunales de la República.

No se puede suponer que los legisladores del 57 quisieran conceder amparo contra las sentencias de los tribunales, porque no es necesario, y porque esto perjudicaría a los intereses públicos y privados.

No es necesario, porque sin el nombre de amparo ese recurso existe perfectamente asegurado en nuestro derecho común. Ese juicio de amparo está establecido desde el patriarcado.

Fíjense bien lo que dice: el amparo ya estaba en práctica desde el patriarcado, lo cual significa, según mi interpretación, que el sistema

de impartición y administración de justicia siempre ha sido un sistema de amparo y de protección. Es decir, siempre ha sido un sistema concebido para que los particulares puedan acudir a los tribunales a exigir el cumplimiento de sus demandas; implica el derecho de acceder a los tribunales, como ahora nos señala el artículo 17 constitucional, y exigir de ellos el reconocimiento de un derecho humano.

En otras palabras, son una exigencia para que se averigüe y el juez verifique que uno, como agraviado o demandante, tiene la titularidad para reclamar lo solicitado, lo que se traduce en que se reconozca mi titularidad y se ponga en paz a la otra parte para que no me lo esté reclamando y me deje disfrutar de ese derecho tranquilamente y a plenitud.

Generalizando mi comentario, nunca ha habido una pretensión jurídica que no tenga por objeto el reconocimiento de un interés jurídico, legítimo, relacionado con un derecho que se solicita sea reconocido y protegido. Tampoco se ha pedido, ni se pedirá, que cese el disfrute de un derecho a plenitud y se mantenga en paz a la otra parte. Si el sistema de impartición de justicia ya es un sistema de protección y de derecho, ¿para qué quieren los juicios de amparo?

Retomando los argumentos de Baz y Valente:

Perfeccionadas las sociedades, ese recurso se perfeccionó con las instancias. Éstas son garantías a favor del individuo; y además de la 1ª, 2ª, y 3ª instancia, quedan aún la responsabilidad y el juicio de nulidad.

Si se quieren dar más garantías se llega al absurdo, pues tendríamos una instancia más, y para todos los accidentes de un juicio, lo cual no quiere la constitución, que expresamente previene que no haya más que tres instancias en un juicio [...].

¿Qué es lo que nos está diciendo Baz y Valente? Que la primera instancia y la apelación también son instancias de amparo y protección, y que, al perfeccionarse los sistemas de impartición de justicia, vino la primera instancia de amparo y protección, y también vino la segunda instancia, que de igual forma es de amparo y protección. Después vino la tercera instancia, para poder exigirle al juez la responsabilidad que tiene por haber un violado un mandato expreso de la norma o de la Constitución, que ordena cómo se debe llevar a cabo el proceso. Por eso existe la primera instancia y la segunda, y además una tercera, para que el agraviado pueda exigir la responsabilidad de ese juez, y esto es así desde la antigüedad. Recordemos que el rey Salomón resolvió en

una instancia y en un instante el caso de dos madres que acuden a él para pedirle que dirima su conflicto. Ambas le piden que les reconozca la titularidad de la maternidad de una criatura, y se lo están pidiendo al mejor juez según la Biblia, quien resolvió el caso, y lo hizo bien.

Desde la reforma del 22 de mayo de 1900 —firmada por Porfirio Díaz— a la fecha, ningún Ministerio Público ha fincado responsabilidad a los jueces que han violado estas determinaciones en agravio de los quejosos. Incluso, en la primera o en la segunda instancia nunca las ha habido por parte de los superiores, que revisan las resoluciones de sus subordinados inmediatos. En esos términos, nunca se ha hecho una demanda de castigo de esos jueces.

¿En qué hemos convertido el amparo? En la fosa más profunda, más ancha e incommensurable de corrupción. Es lamentable decirlo, pero es una realidad.

Respecto a este tema, en el debate sobre el artículo octavo del proyecto, Rafael Dondé, diputado por Campeche, comentó:

Los tribunales no han sido desde la época más remota, más que una institución de amparo a favor de los derechos legítimos. Esta es hoy también su misión, y le ejercen aplicando con rectitud la ley escrita en cada controversia que ante ellos se suscita. Reconocido el carácter propio de las funciones judiciales, ¿no es verdad que se encuentra absurda y chocando con el sentido común, la idea de amparar en contra del poder amparador; y establecer al efecto un tribunal que proteja al ciudadano contra el tribunal a quien acudió demandando protección?

Si tal necesidad existe, lo que ocurre consultar no es un contrapeso a esa autoridad, sino convenir en que contraría su institución, y que oprime al individuo en vez de defenderlo, y no viene a ser sino un tribunal mal organizado, compuesto de magistrados prevaricadores o sujeto a leyes contrarias al bien común.

Refórmese en ese caso lo uno y lo otro, pero no se establezca la apelación a otro poder jurisdiccional diverso, porque también habrá que admitirse la probabilidad de que éste abuse, y será indispensable ir estableciendo una gradación de tribunales hasta el infinito.

El remedio de los vicios de la judicatura no se encontrará principalmente en la serie de revisiones a que sus fallos estén sometidos. Establézcase una perfecta organización judicial; promúlguese una legislación uniforme y codificada, sencilla, y en consonancia con el espíritu de la época; fíjense procedimientos breves, eliminándose los superfluos; decrete la

publicidad en los juicios; hágase efectiva la responsabilidad judicial, y las garantías del ciudadano encontrarán siempre defensa en los tribunales.

Si nos ponemos a reflexionar sobre las palabras de Rafael Dondé, así como sobre las de Baz y Valente, veremos que es una argumentación excepcionalmente apegada a derecho, una argumentación expresada con una claridad de mente extraordinaria. De forma concreta —en sus palabras—, hay que decir no a los juicios de amparo. Si la justicia local obra mal, refórmenla; si la justicia ordinaria trabaja mal o viola la ley, hagan la reforma que corresponda; y si va a prevalecer la intervención federal, supriman la jurisdicción local.

Aunado a lo anterior, Rafael Dondé, después de realizar algunos señalamientos sobre el deber de las autoridades del país de defender y sostener las garantías que otorga la Constitución, señaló:

[...] los Estados han tenido que abdicar de su soberanía en lo que concierne a la administración, y someterse a la más absoluta y rigurosa centralización, la más odiosa y abrumadora de todas, porque reserva a los poderes federales, suprema corte, dispensar la justicia que es la necesidad de cada momento y que viene a constituir el pan cotidiano de los pueblos de justicia.

¿Qué queda de positivo a la justicia de los Estados? ¿No es más cuerdo suprimir los tribunales locales, y dejar sólo que los de la Unión decidan todos los litigios?

[...]

Conveniente es que los tribunales locales sean independientes y tengan un poder no restringido por la justicia federal para administrar justicia.

Pero no por esto dejaremos en sus manos absolutas la interpretación y la explicación de la ley constitucional o de garantías, o de las generales de la Unión, porque sería quebrantar el lazo federativo.

En este contexto, me permito exponer algunas consideraciones sobre lo que es la actual Suprema Corte de Justicia de la Nación, y lo que es y ha venido siendo, desde hace décadas, según la Corte, el sistema de conocimiento de la prisión preventiva oficiosa, que ha producido miles de juicios de amparo.

La Corte actual es ilegítima, porque en la Constitución no hay ningún fundamento para que un poder —Ernesto Zedillo— le quite la cabeza a otro poder. En ese entonces, Ernesto Zedillo, mediante un decreto

de diciembre de 1994, le cortó la cabeza a la Suprema Corte anterior, la desaparece y en su lugar crea una nueva, con una composición distinta, pero eso no la hace legítima. Sigue siendo ilegítima, con todo respeto. En segundo lugar, cabe preguntarnos por qué la Suprema Corte se autoproclama, se autocalifica, se autodenomina y se autoconstituye, y por qué opera como tribunal constitucional.

Todo el sistema de impartición de justicia local y federal está regulado por la Constitución general. En consecuencia, todo es constitucional: sus jueces locales y federales, así como sus tribunales, incluida la Suprema Corte, porque sus miembros juran guardar y hacer guardar la Constitución. Nada más por eso son constitucionales, y quedan bajo el sistema de responsabilidad por el cumplimiento de ese juramento, es decir, no violar ni permitir que se viole la Constitución.

Ahora la Corte se autoproclama, se autoconstituye y opera como tribunal constitucional en una dirección muy diferente. ¿En qué sentido? Trabaja como lo hace el Tribunal Constitucional de España, la Corte Constitucional de Italia y el Tribunal Constitucional Federal de Alemania —por cierto, órganos judiciales muy citados en las sesiones del Pleno de la Corte mexicana para fundamentar algunas de sus resoluciones que emite como tribunal constitucional—. La Corte llega a la convicción de que es un tribunal con esas características, fuera de todo parámetro constitucional mexicano y fuera de lo que dispone la Constitución mexicana.

Por ejemplo, la primera acción de inconstitucionalidad 1/95, promovida por Fauzi Hahdam Ahad y otros contra la ley que organiza la materia electoral en el entonces Distrito Federal, es interpuesta por una minoría del Partido Acción Nacional. En ese momento la Corte tenía prohibido conocer de la materia electoral —pues lo prohibía la Ley de Amparo—, y duda si debe sobreseer o no. Al final decidió entrar a la materia y, entonces, Góngora Pimentel expresó que había llegado el tiempo de que la Corte dejara de ser un conocedor de asuntos particulares y privados, para erigirse en el árbitro de los poderes.

¿Y qué es lo que hace después? Erigirse en el árbitro de los poderes, pero lo que ocurre se ejemplifica con un planteamiento que hace la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación al resolver un juicio de revisión constitucional que termina en contradicción con la jurisprudencia de la Corte —al resolver una acción de inconstitucionalidad—. Ante esa situación, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le pide a la Corte que resuelva la contradic-

ción suscitada, en materia de representación proporcional. El proyecto se asigna a la ministra Olga Sánchez Cordero, quien resuelve no entrar al fondo del asunto. Se entretiene en razonar que la única intérprete de la Constitución es la Suprema Corte de Justicia de la Nación —no ha leído bien el artículo 94 de la Constitución, que le otorga facultades al Tribunal Electoral para conocer en materia de constitucionalidad—. Pero luego, el ministro Gudiño Pelayo, en abono a lo señalado por la ministra Olga, comenta que la facultad de interpretación que tiene la Suprema Corte no tendrá ningún otro límite más que el que ella misma quiera darse. Y ojo: en esa controversia 2/2000, la Corte resuelve enjuiciando a los magistrados de la Sala Superior que se habían atrevido a emitir una resolución que contradice a la Suprema Corte. A la resolución de la señora ministra —que fue aprobada por el Pleno de la Corte— solo le faltó fijar una sanción penal contra los magistrados de la Sala, por atreverse a ir en contra de lo dispuesto por la Suprema Corte en otra de sus sentencias. La Corte, efectivamente, se constituye en eso y empieza a actuar así. Al escribir esto, mi intención es invitarlos a reflexionar.

Otro caso que merece mención es la controversia del expresidente Vicente Fox contra la aprobación del presupuesto de 2004, para que tuviera vigencia en el 2005. La Suprema Corte no tiene facultad alguna para modificar ni entrar en el conocimiento del contenido de lo aprobado por la Cámara de Diputados, porque es una facultad exclusiva y excluyente, pero, ¿qué es lo que hace? Le da entrada y resuelve modificar esa partida, ejerciendo funciones de poder revisor. Y tanto los diputados como los senadores de ese periodo quisieron enjuiciar políticamente a la Corte, pero ahí está, actuando con facultades de poder revisor.

Otro caso es el amparo directo 6/2008, en el cual la Corte se constituye como legislador, porque dice que tiene facultades para sustituir las lagunas legales, pero en ese caso ni siquiera era una laguna, porque lo que se estaba impugnando era el artículo 138 del entonces Código Civil del Distrito Federal, que señalaba que el juez ordinario podía modificar las actas de nacimiento, pero ordenándole al encargado del registro que hiciera una anotación marginal en el documento. En ese caso, lo que dice la Corte es que eso —la anotación marginal— es un agravio a la dignidad de la quejosa —que en realidad estaba cambiando de sexo masculino a sexo femenino—, y que si esa nota aparecía, le iba a causar agravios, y ahí la Corte establece su teoría de que la dignidad es un derecho fundamental del ser humano, que es la fuente y el origen

de todos los demás derechos de la personalidad y, como fundamento primordial, invoca el artículo primero de la Constitución.

Si ustedes leen ese artículo, verán que no contiene ningún fundamento en ese sentido ni declara que la dignidad sea eso, pero de ahí salió toda la teoría de la dignidad y, entre otros, del derecho al libre desarrollo de la personalidad, cuya aplicación permite que el individuo, simplemente y mediante un amparo, le diga a la Corte que está cambiando de plan de vida en cualquier aspecto: desde el deseo de consumir sustancias para fines recreativos hasta el cambio del estado civil, debido a un cambio en su plan de vida. Lo que hace la Corte a través de estos fallos es ir destruyendo los textos constitucionales. En ese sentido, está subordinando el valor de todos los artículos constitucionales al primero constitucional. Así es como la Corte lo interpreta.

Finalmente, hay una resolución que la Corte aprueba el 24 de noviembre de 2022, en donde reconoce que, en México, desde hace décadas, se viene aplicando la prisión preventiva automática, violando el principio de presunción de inocencia —que ni siquiera sabe la Corte en qué artículo está consagrado—, así como los derechos a la libertad personal y a la integridad física, y está reconociendo que los ministros y los jueces penales han confinado, desde hace décadas, a aproximadamente 92 595 personas sin haber dictado una condena. En palabras del ministro Arturo Zaldívar:

De ese universo de personas, ciento treinta y cuatro mil trescientas veintinueve personas (134,321) equivalentes al cincuenta y nueve punto dos por ciento (59.2%) se encuentran cumpliendo una sentencia de condena. Sin embargo, noventa y dos mil quinientas noventa y cinco personas (92,595) equivalentes al cuarenta punto ocho por ciento (40.8%) se encuentran bajo proceso penal en prisión preventiva, esto es, sin tener una condena que les hubiera permitido defenderse en un proceso contradictorio con las garantías del imputado.

Ante eso, uno se queda sin palabras, y no queda más que recomendar que lean las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de condena automática. En la última, ordenó la libertad inmediata de dos sentenciados por prisión preventiva automática.

¿Para qué quieren ustedes el juicio de amparo? Esa es la pregunta por responder. ¿Para qué lo quieren los agraviados y para qué lo quieren los jueces, si están obrando de esa manera?

El amparo *Vega* y el recurso de casación

*Manuel González Oropeza**

Al parecer, el siglo *xxi* se presenta como el siglo de los jueces, de los jueces que van a sacar adelante a las instituciones, la educación, la cultura. Eso es lo que necesitamos: jueces que sean portadores de cultura y que sus sentencias no versen solamente sobre la disputa de las partes, sino que vayan a la raíz de la interpretación de las leyes, que, como saben, son muy defectuosas *per se*, porque son producto de un proceso político.

Las leyes no solucionan nuestros problemas —como lo pensaban los codificadores—, sino que son apenas pautas generales que necesitarán de operadores jurídicos, cultos y estudiosos del contexto, para aplicarlas a los casos concretos. Entonces, ese es el papel del juez en el siglo *xxi*, pero lo tiene que asumir siendo consciente de toda la herencia cultural, política y jurídica que tiene 200 años de formación.

Doscientos años de formación es un tiempo suficiente para estudiar la bondad y la idoneidad de las instituciones. A 200 años, ya podemos saber que el presidencialismo ha fracasado y que tenemos que transformarlo, que el legislativo se ha convertido en el rehén del ejecutivo y no ha podido desligarse de las cadenas de las políticas —comandadas por el ejecutivo—, y que la única esperanza en nuestro país es que haya

* Universidad Nacional Autónoma de México.

un poder judicial con suficiente criterio y conocimiento para que guíe las instituciones nacionales a buen puerto.

El capítulo versa sobre el amparo *Miguel Vega*, de 1869, y quiero empezar por hacer un reconocimiento a José María Luis Mora, un guajuatense que merece ser reconocido como hijo predilecto del Estado de México. No solo escribió el *Catecismo político de los Estados Unidos Mexicanos*, en 1831 —obra pionera en el derecho constitucional mexicano, presentada en forma sencilla como un catecismo de preguntas y respuestas—, sino que, además, hizo innovaciones en materia política (el catecismo no tiene necesariamente una connotación religiosa, más bien es la metodología utilizada para que, por medio de preguntas y respuestas sencillas, se entre al conocimiento de lo que se está preguntando). Y aunque en México no fue el primero, sí fue el más significativo, porque contenía la explicación de las instituciones liberales que orientaron a nuestro país. Pero no era una obra dogmática o teóricamente sencilla.

Ya para 1831 se preguntaban sobre la incapacidad del presidente de aquella época (1828) para gobernar. En ese tiempo, el Congreso se debatía en una polémica inútil e infructuosa contra el presidente Vicente Guerrero, cuestionando si tenía la capacidad para gobernar nuestro país. Ese *Catecismo* sigue actual. Si volteamos hacia el norte, es lo que se está preguntando Estados Unidos con relación a su presidente: si tiene la capacidad para gobernar, y la respuesta que he obtenido de los medios de comunicación es que no es así, que está desequilibrado psicológicamente y que es muy peligroso que gobierne ese país (a la fecha en que escribo esto se trata de Donald Trump).

Cuando se hizo esta pregunta en 1828, fue respondida por José María Luis Mora en 1831: la pregunta encubría luchas de facciones que querían deshacerse de Vicente Guerrero —como se deshicieron, desafortunadamente, de Nicolás Bravo y su equipo—, y Mora se dolía de eso. También se dolía de que, en ese momento, las instituciones federales habían desbancado al Estado de México de su capital —la Ciudad de México, capital de la provincia que le dio nombre al país—.

Si bien Mora contestó todos los argumentos en contra de que la capital federal se situara en una capital provincial, aceptó que se estableciera primero en Tlalpan, luego en Texcoco y, finalmente, en Toluca. Eso provocó que la Constitución del Estado de México fuera la penúltima Constitución en ser aprobada por el consorcio del nuevo federalismo de México (No fue sino hasta 1827 que se aprobó y publicó la primera Constitución de ese estado).

La primera Constitución que se había promulgado después de la federal apareció en diciembre de 1824, y correspondió a Jalisco, pero de 1824 a 1827 sucedieron muchas cosas en el país y en el Estado de México. No quita que el estado hubiera sido organizado a través de decretos y leyes constitucionales, que ya daban una pincelada del gobierno para el gran Estado de México, y enfatizo “gran” estado porque no solamente correspondía a la parte central del país, sino que se extendía hasta Acapulco y otras partes.

En ese *Catecismo*, Mora dice que “la separación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo no bastaría [para] asegurar la libertad pública en los gobiernos representativos, si el Poder Judicial quedase unido a alguno de ellos”. Es decir, hace una apología de la división de poderes y asevera que el ejecutivo y el legislativo tendrían que trabajar en conjunto, pero el judicial es un poder independiente y no podría asimilarse a ninguno de los otros dos. Si bien en ciertos momentos la división de poderes admite ciertas excepciones —por ejemplo, cuando se une el poder legislativo en el ejecutivo, permitiendo que, en uso de facultades extraordinarias, el ejecutivo expida decretos y leyes en tiempos de emergencia—, no se podría aceptar de ninguna manera que el ejecutivo se involucre o se inmiscuya en los asuntos del poder judicial, porque ese poder debería ser independiente desde el principio, y así se estableció en la Constitución Federal, en la Constitución local y en el *Catecismo* de José María Luis Mora.

El capítulo quinto de la Constitución del Estado de México de 1827 señala que el poder judicial se integraba por alcaldes constitucionales, un juez letrado de primera instancia en cada partido y un tribunal supremo de justicia, compuesto por seis ministros y un fiscal. Los ministros del supremo tribunal fueron los mejores ministros que ningún poder judicial estatal pudo haber tenido, y muchos de ellos fueron beneméritos del país y del estado.

Como regla general, la Constitución establecía la supremacía del Acta Constitutiva, de la propia Ley Orgánica provisional y de la Constitución Federal. En 1827 se empezó a discutir la idoneidad de eliminar los poderes de gobierno del Estado de México, de la Ciudad de México, donde, en ese año, se publicó un folleto titulado *Disputa de los Congresos* —está en el fondo de Mario Colín y en el Fondo Reservado de la Biblioteca Nacional—, en el que se da cuenta de los efectos del cambio de residencia de los poderes del estado. En él se dijo: “[...] es demasiado claro que no pudiéndose hallar juntos los dos Congresos, algunos de

ellos deben salir de la capital, y en este caso por las razones expuestas es más regular que salga el del estado, ya que sería una cosa muy chocante un estado con dos legislaturas”.

Esta era la versión anticuada que se tenía del federalismo, según la cual no se concebía que dos poderes coexistieran en el mismo territorio, que los poderes federales y los poderes locales estuvieran ubicados en la misma ciudad. Eso fue un error histórico que cometimos por seguir el modelo de Estados Unidos, porque ese modelo, que ayudó a sacar a los poderes federales de Nueva York o de Filadelfia para ubicarlos en un lugar intermedio entre el norte y el sur, que después sería la ciudad de Washington, trajo consigo muchas complicaciones políticas e históricas para ese país. Sin embargo, nosotros seguimos ese modelo, un poco porque era el modelo ideal a seguir respecto a varias de las instituciones y en lo que respecta al sistema federal. Al equivocarnos, aceptamos el mito y la mentira de que dos poderes no pueden coexistir en un mismo territorio.

El federalismo se define como un sistema de cosoberanía, de soberanías que residen en un mismo territorio, y no se va a eliminar un sistema federal solo porque la capital del gobierno federal se encuentre en la capital de uno de los estados. Ese fue el debate histórico que se mantuvo entre Nueva York y el Gobierno federal.

Pero ahora es bien sabido que el sistema federal está en todas partes. Está en Toluca —basta con ver las oficinas del Poder Judicial de la Federación—, en Tijuana o en Chetumal. La verdad es que el Gobierno federal no se ubica en una sola ciudad, sino que, como un ámbito de competencia, está en todo el territorio nacional, como lo dice el artículo 133 constitucional al definir el concepto de Ley Suprema de toda la Unión. De esta suerte, a causa de ese error histórico que cometimos, el Estado de México fue el que más sufrió, porque, al no poder coexistir los poderes federales y los poderes del Estado de México, el Gobierno federal se encargó de cercenar el territorio y evacuar a todos los poderes del estado. Por eso, José María Luis Mora se quejó de esta situación en las sesiones del 26 de agosto de 1826 ante el Congreso Constituyente del estado. Pero la Constitución ya venía definiendo al Estado de México como una entidad libre, independiente y soberana.

Ese epíteto se aplicó a todas las entidades federativas sin ningún problema de parte de la federación o de los teóricos del sistema federal. Una de las cosas que llama la atención es que, en virtud del ejercicio

de esa soberanía, Mora describió la facultad interpretativa de las leyes —importante por la discusión que actualmente se tiene— y acepta, evidentemente, que la interpretación de las leyes debe hacerse por el creador de las mismas, como ya lo había explicado Aristóteles en su obra *La Constitución de los atenienses*, desde la Antigüedad clásica, y México sigue —inicialmente— esa tendencia. Un ejemplo de dicha facultad de interpretación legislativa de una ley lo encontramos en el decreto del 29 de agosto de 1826, por el que se interpretó el artículo 22 de la Ley Electoral promulgada por el propio Congreso el 16 de agosto del mismo año.

Sin embargo, una cosa que tenemos que aceptar es que Mora fue escéptico de esta facultad de interpretación por parte de los jueces, porque todavía existía la idea de que los jueces no eran intérpretes de la ley, sino meros aplicadores de la misma. El Estado de derecho definido en esos años hacía que el juez fuera el que aplicara las reglas generales de las leyes y no se involucrara en interpretaciones, pero, como he dicho, las leyes no podían aplicarse mecánicamente. ¿Por qué? Porque las leyes eran deficientes, eran políticas. El término “político” es un término jurídico que se deriva del término “polis”, el cual designa que la ciudad emitirá las leyes que rigen a esa comunidad. Conforme a eso, ¿quién es el más capaz para interpretar la ley? Siguiendo lo afirmado por Mora, la respuesta es: quien la hace, y si la hace el legislador, entonces es él quien debe hacer la interpretación.

El propio Aristóteles, en la Antigüedad clásica, menciona que Solón fue el gran legislador de Grecia que dio sus leyes a Atenas. Después de cumplir su labor se retiró, pero fue llamado inmediatamente por la comunidad porque había surgido la primera disputa en la aplicación de las leyes. Entonces, Solón se vio orillado a dejar su retiro para regresar a interpretar la ley conflictuada. De ahí se deriva el principio de que el intérprete de la norma debe ser su mismo creador.

José María Luis Mora, en su discurso de 26 de mayo de 1830, sobre la necesidad de que sea efectiva la independencia del poder judicial, preguntó: ¿se permitirá a los tribunales el derecho de interpretar las leyes y de declararlas no vigentes? Nada menos; entonces es seguro que no habrá leyes ningunas. Él veía en la interpretación de las leyes un peligro, pues los jueces se encargarían de eliminarlas. Los fallos de los jueces tendrán ese carácter —los fallos sustituirían a la ley—, pues declarar que una ley es o no vigente e interpretarla, es decir, introducir en ella un concepto nuevo al tiempo de fallar, es equivalente a reformarla

para aquel caso, es darle un efecto retroactivo y hacer que aparezca su decisión con el carácter de la más odiosa parcialidad, tal vez escudándose en la ley los sentimientos más viles de venganza y otros no menos perjudiciales (la interpretación de la ley se define dando una nueva explicación al texto de la ley, entonces, quien interpreta la ley debe dar un criterio nuevo de la ley).

¿Qué hay detrás de esta condena hacia la interpretación de la ley por parte de los jueces? Que efectivamente, los jueces tendrían que interpretar la ley con base en sus prejuicios y, en consecuencia, al interpretarla y hacer un concepto nuevo de esa ley, en su resolución serían introducidos también sus intereses e ideas tendenciosas. Es por eso que Mora no aceptaba la interpretación judicial.

Actualmente se reconoce que el juez debe ser neutro en sus resoluciones, es decir, debe observar la neutralidad más adecuada posible. El término “neutralidad” ha generado en la teoría judicial el concepto de *Neutral principles*, explicado por Herbert Wechsler, exdirector de la Facultad de Derecho de Yale, en el artículo “Toward Neutral Principles of Constitutional Law”, publicado en 1959. Esta se da en el choque de la aplicación de las leyes para defender los derechos humanos de los años sesenta. Eso significaba reconocer al juez con todo el acervo de sus ideas y tendencias.

Todos somos fruto de una educación y tenemos prejuicios —hay que aceptarlo—, pero, más allá de nuestras simpatías ideológicas, debemos evitar aplicar esas tendencias o prejuicios en un caso, a fin de aplicar la ley de manera neutra —como señala Wechsler—, separando las simpatías y antipatías que como jueces podamos tener, para no inmiscuir las en nuestras sentencias.

En ese sentido nace el amparo *Miguel Vega*, el cual surge a raíz de una sanción que se le aplicó a Miguel Vega, en ese entonces juez de Sinaloa. El Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa revocó una sentencia emitida por él —en la que había desposeído a una serie de hacendados monopolistas de Sinaloa— y le impuso dos sanciones: por un lado, privarlo de su cargo de juez, por haber interpretado inadecuadamente la Ley de Amparo de 1869 y, por el otro, despojarlo de su capacidad para aplicar o ejercer la profesión de abogado.

Con respecto a la primera, posiblemente Miguel Vega haya aceptado la sanción a regañadientes, porque se estaba aplicando el artículo octavo de la Ley de Amparo de 1869, que prohibía a los jueces interpre-

tar las leyes, aunque él lo hizo con un afán de justicia. Pero, con relación a la segunda sanción, Vega no aceptó que se le aplicara el despojo de su profesión, pues la ley del estado no podía aplicar una sanción tan cruel, porque él era abogado en virtud de la libertad que le otorgaba el artículo quinto de la Constitución de 1857. En consecuencia, esa sentencia atentaba contra el texto constitucional.

Cuando Vega impugnó la resolución definitiva del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa, lo hizo impugnando precisamente la constitucionalidad de la Ley de Amparo. En los debates de esa ley—nos dice José Barragán— queda claro que ni siquiera el Congreso podía interpretar la Constitución, por lo que saber hasta dónde llegaba la prohibición del artículo octavo de la Ley de Amparo 1869 estaba fuera de sus capacidades, y en el mismo debate se dice que los únicos capaces para interpretar la extensión de una disposición y la aplicación de la Constitución eran los tribunales federales.

En los debates de 1869, el propio Congreso Constituyente aceptaba que el Congreso tuviera estricto monopolio de la interpretación de las leyes —como venía manifestando la doctrina desde la Antigüedad—, y que verdaderamente correspondía al poder judicial interpretar lo que dicta la Constitución. Finalmente, la interpretación de la ley le corresponde a quien la hace y, en el caso de una Constitución —como era el caso disputado por Miguel Vega—, nadie podía asumir que un Congreso ordinario pudiera arrogarse la facultad de interpretar una disposición constitucional. No había poder constituido capaz de interpretar una disposición constitucional; en consecuencia, en ese amparo se dijo que correspondía a la Suprema Corte hacerlo.

Esa Suprema Corte tan vilipendiada, porque no tiene un origen electivo, es el supremo intérprete de la Constitución. Entonces, en el amparo *Vega* se pone de relevancia esta función de la Suprema Corte como intérprete constitucional, que resulta en un avance muy importante, porque a partir de ahí se da paso a la facultad para interpretar las leyes claramente.

Por supuesto, la reacción contra la Suprema Corte cuando otorgó el amparo a Miguel Vega fue políticamente exacerbada, pues se exigió la dimisión de los magistrados de la Suprema Corte. Afortunadamente, los magistrados que sí sabían de derecho se defendieron con el sencillo argumento de que el Congreso no podía fincar responsabilidad a todo un poder, porque eso equivaldría a un golpe de Estado, de tal manera que la Suprema Corte permaneció en ese debate del amparo *Miguel*

Vega. Así, surge el amparo en negocios judiciales, que estaba prohibido por ley porque a los legisladores no les convenía.

En otro punto en el que avanza José María Luis Mora es en relación con los fueros, cómo deben ser entendidos —las jurisdicciones especializadas— y, por supuesto, ataca a los tribunales eclesiásticos y les cuestiona su fundamento para seguir ejerciendo todavía en el siglo XIX para causas civiles. Pero hay un tema todavía más relevante y que queda en el tintero: él ataca al fuero militar en uno de sus discursos —en el Discurso sobre los Tribunales Militares— porque no podía entender por qué los militares tenían ese privilegio de fuero, entendido en el sentido de privilegio, consistente en que cualquier ilícito que cometiera un militar tenía que ser juzgado por los militares —eso, evidentemente, no es correcto ni justo, porque desplaza a la justicia ordinaria que está encargada de hacerlo—. No obstante, los militares continúan defendiéndose en una justicia parcial que pone en peligro el Estado de derecho, aún en la actualidad.

Todas estas ideologías de José María Luis Mora crearon una serie de instituciones en la Constitución de 1827 que germinarían en los siglos XIX y XX, como la desamortización de bienes eclesiásticos —bienes de manos muertas, en el artículo noveno—, la separación de la Iglesia, y asuntos electorales que tenían que ser sometidos a la justicia, entre otros.

Por ejemplo, el primer caso de amparo en materia política es el amparo *De la Portilla*, de 1869, destinado a restituir a los quejosos en el cargo de diputados al Congreso de Morelos, el cual habían obtenido por voto popular. Los quejosos habían sido expulsados por no aceptar la medida ilegal de cambiar la sede del Congreso, que furtivamente había sido cambiada a Cuernavaca, cuando originalmente estaba prevista por ley en Yautepec.

No todos los diputados aceptaron esa medida, por lo que el Congreso dio un golpe de Estado al Congreso Constituyente de Morelos, a esos diputados que no se presentan en acatamiento a las leyes parlamentarias de la época, y esa privación de un cargo público fue impugnada, entre otros, por el diputado constituyente De la Portilla, en 1869.

Sustancia la Suprema Corte de Justicia de la Nación, abriendo una brecha en la tesis de incompetencia de origen —que en un principio fue un lastre muy importante para la justicia electoral— y conoce por primera vez de un tema en materia electoral, porque al momento de

defenestrar a los diputados morosos, lo que estaba haciendo el constituyente era anular la elección de esos diputados. El resultado fue feliz, en mi opinión, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó la reinstalación de estos diputados, de tal suerte que todo esto que se elabora desde la Constitución mexiquense —para entonces ya era de 1861— fue una aportación muy importante al constitucionalismo de la entidad y de México.

El control de constitucionalidad es una atribución que el legislador mexicano se arrogó mucho tiempo antes de que fuera conferida al poder judicial. Por ejemplo, el Senado de la República —institución federal— anuló el decreto de 25 de noviembre de 1826, expedido por el Congreso Constituyente, de contenido electoral.

De esta manera, la Constitución mexiquense definió la supremacía constitucional y su garantía, instituyendo a los poderes del estado y determinando las libertades más preciadas del hombre. Pero algo sucede en la tercera Constitución de México, de 1870: se suprime cualquier catálogo de derechos humanos en la Constitución. Si bien esto es correcto, empieza a crear una especie de problemas respecto del fundamento de los derechos humanos previstos en la Constitución.

La simple remisión de los derechos humanos previstos en la Constitución Federal de 1857 — digamos, por parte del artículo quinto de la Constitución de 1870— implicaba también un cambio de concepción. ¿En dónde está el fundamento de los derechos humanos para un estado? ¿En la Constitución Federal o en la Constitución del estado? En mi opinión, la respuesta es que está en las dos, pero, ¿cómo vamos a entender el límite de esta declaración de tal forma que puedan coexistir? El problema del federalismo es la coexistencia de competencias, y eso todavía está en discusión. Lo que sí hay que reconocer es que, desde 1861, la Constitución mexiquense establece la libertad de culto, que no pudo ser establecida a nivel federal en la Constitución de 1857, a pesar del gran debate que los constituyentes liberales libraron. Así, queda como un logro de los constituyentes del Estado de México el haber sido los primeros en reconocer ese derecho.

Por último, quiero referirme a las compilaciones legislativas que promovió el Estado de México y que fueron muy importantes para consolidar el conocimiento del derecho legislado en nuestro país. En 1828, Mariano Galván Rivera fue el impresor que integró la primera compilación de constituciones del país. Fue un ilustre mexiquense que nació en Tepetzotlán en 1782, e inauguró sus labores de impresor con

el famoso calendario y con la compilación de constituciones. También fue el editor del *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*, de 1837. Se puede decir que dicha obra es un referente obligado para quien desee consultar las compilaciones constitucionales del país.

También existe la gran compilación de Manuel Dublán y José María Lozano. Dublán —que estaba emparentado con Benito Juárez— hizo una compilación de aproximadamente 52 volúmenes, pero ¿quién es José María Lozano (1822-1893)? Fue otro ilustre mexiquense nacido en Texcoco, entre cuyas obras doctrinarias destaca *Tratado de los derechos del hombre* (1876), uno de los primeros tratados sobre la naturaleza jurídica de los derechos del hombre.

Es evidente que el Estado de México tiene una gran tradición en las compilaciones legislativas del país. Existe otra colección de decretos expedidos por el Congreso Constituyente del Estado de México que debe ser recordada con motivo de los 200 años de las instituciones constitucionales. En fin, es interminable la contribución del Estado de México a los 200 años del constitucionalismo, registrada en sus colecciones de casi todo el siglo XIX.

Me parece que, con motivo de estos 200 años de historia, merece la pena recobrar esa memoria y tomar como fuente de consulta la legislación en el estado.

Emilio Rabasa y su visión del federalismo

*José Antonio Aguilar Rivera**

El título del presente capítulo hace honor a un memorable discurso pronunciado por Emilio Rabasa el 13 de junio de 1908, en el que afirmó lo siguiente: “Yo soy un partidario ardiente del federalismo, y lo soy porque el federalismo, en mi concepto, es una base de estabilidad, es base de libertad, es base de justicia y es base de fuerza para la Nación”.

Unos años después, en una de sus mayores obras, titulada *La Constitución y la dictadura*, de 1912, Rabasa identificó la estructura federal como un contrapeso al poder omnipotente que podría garantizar el equilibrio de gobierno. El problema —decía Rabasa— era que los estados habían importado en sus constituciones los defectos de diseño institucional que padecía la carta nacional de 1857. Recordarán que una de las mayores contribuciones de *La Constitución y la dictadura* fue precisamente señalar el deficiente diseño de los poderes públicos, que causaba que se desequilibraran: el poder legislativo, unicameral, acabó por usurpar funciones del ejecutivo y hacía que la Constitución, como estaba escrita, fuese simplemente impracticable.

La idea era que la dictadura de Porfirio Díaz había sido una consecuencia de los defectos de diseño institucionales de aquella Constitución, una Constitución con la que —decía Rabasa— no se podía gobernar. Y en ese sentido, Díaz había terminado por gobernar por encima de la Constitución. Eso es a lo que Rabasa llamaba una dictadura.

* Centro de Investigación y Docencia Económicas.

En palabras de Rabasa, la estrategia de imitación “tenía el inconveniente de recoger todos los errores de la Constitución general y derramarla en las organizaciones locales, y hacía perder una de sus ventajas del federalismo, que consiste en la diversidad de instituciones en que pueden probarse sistemas diversos”. La uniformidad imposibilitó que los estados funcionaran como un laboratorio de experimentación institucional, y para que el sistema federal funcionara correctamente, los estados debían ser fuertes: “[...] el sentimiento de su autoridad y su importancia es la primera necesidad del sistema federativo, porque sin él no hay más que Estados anémicos, incapaces del vigor que han de tener las Entidades que constituyen la Nación y que equilibran su gobierno, poniendo a raya la tendencia invasora del poder central”. Sin embargo, en la historia del país, los estados habían asumido dos actitudes igualmente malas, a saber: por un lado la de sumisión, y por el otro la de rebeldía, por lo que era preciso sustituir estas actitudes, con la entereza y la disciplina que nacen de la estimación del derecho.

Al igual que otros aspectos de la Constitución, el federalismo había sido temporalmente cancelado por la necesaria dictadura de Porfirio Díaz; sin embargo, para 1912, Rabasa creía que había llegado la hora de hacer realidad la Constitución a través de reformas críticas que la volvieran un organismo vivo, y esa “activación” constitucional pasaba por reanimar al federalismo: “Cuando las instituciones del país en general cobren su acción viva, la intervención funcional de los Estados como unidades políticas va a producir sorpresas que en gran parte escapan a la previsión más penetrante [...]”.

En ese punto, decía que el federalismo podía ser una esperanza porque “[...] la acción de los Estados en el funcionamiento del Gobierno general, a poco que se ordene y se cultive, será la fuerza más poderosa para asegurar la estabilidad de las instituciones, la dignidad de los pueblos y la majestad de la Nación”.

No obstante, el necesario centralismo *de facto* de la dictadura había terminado por reivindicar, para algunos, el centralismo *de jure* contra la idea extendida de que el vigor del centro dependía de quebrantar toda fuerza que no fuera la suya. Rabasa creía, junto con algunos constituyentes de 1857, que “El Gobierno debe entregarse a la lealtad y buena fe de los Estados, porque esto es entregarse en manos de la Nación, identificarse con el pueblo, seguir la senda de la democracia”. El problema era que el defectuoso diseño institucional del régimen de gobierno de los estados dificultaría la operación correcta del federalismo cuando finalmente se dejara en libertad.

Las constituciones estatales no erigían “una organización interna capaz de resistir el movimiento natural de los elementos que entran en su formación”.

Congresos estatales unicamerales, con muy pocos integrantes, y por ello capaces de coludirse, acabaron por convertirse en enemigos políticos de los gobernadores. Durante los años previos al establecimiento de la hegemonía de Díaz habían probado serlo, y desde el conocimiento de Rabasa, “[...] ninguna legislatura, que sepamos, ha guardado nunca, con respecto al Ejecutivo, la actitud de independencia armoniosa, de libertad respetuosa, que es la única útil y la absolutamente necesaria. Lo que encontramos en la historia quizá de todos los Estados, son ejemplos de legislaturas que han desconocido, enjuiciado o depuesto gobernadores [...]”.

La respuesta a estas crisis de gobernabilidad estatal fue restaurar eventualmente al Senado durante la década de 1870 y dotarle con el poder de intervención federal. Por esta razón —la falta de equilibrio constitucional—, para Rabasa, el orden y la paz no descansarían en las instituciones, sino que, cuando eventualmente existieran, dependerían de la situación pasajera creada por una persona o por verdaderas complicidades.

Desde su óptica, “[...] el Estado así constituido no es la personalidad política calculada en el sistema federal como elemento constitutivo de la Nación, y cuyos derechos, dignamente mantenidos, circuyen el campo del poder del Centro cerrando su inmoderada expansión”, dejando claro que estaba mal diseñado y que, cuando se activara la Constitución, no funcionaría como se estaba esperando que lo hiciera. A menos que se hicieran reformas institucionales críticas, los estados serían incapaces de “conservar su paz interior por el equilibrio de gobierno, ni para impedir las convulsiones de sus pueblos a la hora de las revueltas que nos desprestigian”.

La solución de Rabasa a esta problemática era que los estados fueran gobernados por un poder ejecutivo “[...] sin asomos de predominio congresional; pero por eso mismo es indispensable que haya un legislativo capaz de independencia y de cordura, que limite la acción de aquél sin aspirar a la preponderancia [...]”.

Las constituciones estatales debían reformarse para erigir “un Ejecutivo fuerte en la acción y limitado en la extensión; seguro contra las intrigas y confabulaciones de la Legislatura, armado para impedir sus asechanzas y sus codicias; pero contenido por jurisdicciones infe-

riores que tengan su esfera de acción propia y libre”. Para ser congreso —hablando de las legislaturas estatales—, las legislaturas debían ser numerosas. Asimismo, sus periodos de sesiones deberían ser cortos y espaciados en el tiempo, y las diputaciones no debían ser percibidas como prebenda.

A pesar de todas estas críticas, Rabasa rechazaba firmemente el centralismo como solución a las patologías del federalismo y, en defensa de este último, desarrolló dos líneas argumentativas: una política, contenida en su obra *La Constitución y la dictadura*, y otra judicial, que se encuentra en el artículo 14 y en un discurso senatorial de 1908. Lo cierto es que ambas líneas se entretujan.

Según Rabasa, el desequilibrio de los poderes nacionales, así como el excesivo poder del Congreso y de la Suprema Corte, también amagan la independencia y la autonomía de sus gobiernos. Los gobernadores eran enjuiciados por la Cámara de Diputados debido a infracciones a la Constitución y a las leyes federales, y en cuanto los estados recobraran un poco de su actividad de otras épocas, se multiplicarían los juicios de responsabilidad.

El artículo 103 de la Constitución de 1857, que establecía la responsabilidad política de los gobernadores —entre otros— hizo imposible su independencia del poder central. Para Rabasa, era evidente que “La permanencia de un gobernador en el puesto que su estado le confía, deberá ganarse con la obediencia y la subordinación si el presidente cuenta con la Cámara popular, cuando ésta esté desavenida con aquél, la permanencia sólo estará asegurada haciendo causa común con la Asamblea para hostilizar al presidente”.

¿Qué contendría los abusos y desmanes de los gobernadores? La intervención federal. Se argumentaba que, sin ella, las violaciones a la Constitución quedarían impunes —una posibilidad muy real—, pero, en todo caso, para Rabasa se trataba de un mal necesario mucho menor que el desmantelamiento de la lógica federal que implicaba la intervención del centro.

En efecto, él sostenía la postura de que “cuando se ha aceptado el régimen federal, hay que soportar sus deficiencias, que son siempre un mal mucho menor que cualquiera de los muchos que acarrea la destrucción del sistema de gobierno y el desprestigio de las instituciones por inútiles”. Curiosamente, parecería que la acción *de facto* e ilegal del poder central en casos extraordinarios —de intervención en los estados— era preferible a la regulación constitucional.

Este es un argumento que se ha hecho, por ejemplo, para no regular a los poderes de emergencia en la Constitución. Rabasa señalaba:

[...] Es preferible buscar en cada caso el remedio con que el Gobierno central pueda combatir o atenuar los inconvenientes que traiga un gobernador con su conducta, remedio que nunca falta de un modo absoluto y que aconsejan e indican las circunstancias. Y si alguna vez, por la gravedad del caso y la urgencia de la represión, el Gobierno federal llegase a emplear cierta violencia, malo y todo, el hecho encontraría una disculpa y aun quizá un aplauso en la opinión pública, y el daño en las instituciones, por excepcional y pasajero, sería bien insignificante al lado del que se pone como permanente en una entraña del organismo nacional.

Esta es la justificación de las acciones inconstitucionales del presidente Abraham Lincoln durante la Guerra Civil estadounidense, en cuanto a la no incorporación de amplios poderes de emergencia en la Constitución de los Estados Unidos de América al final de ese conflicto, a pesar de que la experiencia había demostrado su necesidad.

Una segunda fuente de peligro político para los estados era el Congreso nacional, que podía legislar leyes que vulneraran su vida interior. La actividad legislativa tenía una gran amplitud, que era, a la vez, necesaria e inevitable. Pero, debido a esa amplitud, “una ley federal puede violar los principios esenciales y las garantías de justicia del sistema federal sin infringir un artículo expreso de la Constitución, imposibilitando así la defensa”. Contra esta amenaza solo quedaba la cordura y la lealtad de diputados y senadores.

Ahora bien, respecto a la amenaza judicial, Rabasa dedicó más atención a otro peligro que acechaba al federalismo, más rutinario y presente: los tribunales federales. Argüía: “tienen también en el juicio de amparo un elemento poderoso para acabar con el gobierno local, anulando sus leyes, desautorizando sus actos y estorbando su acción constantemente”.

Sin embargo, este atentado a la vida interna de los estados solo era posible porque la Constitución lo consentía y potenciaba, en particular, a través de la defectuosa redacción del artículo 14, la némesis constitucional de Emilio Rabasa.

En 1906, Rabasa dedicó su primer estudio al artículo 14 de la Constitución de 1857, el cual señalaba: “No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él por el tribunal que previamente haya establecido la ley”.

Como se sabe, buena parte de la crítica de Rabasa estriba en el lenguaje impreciso que emplearon los constituyentes en la redacción de ese precepto. Desde su óptica, el artículo 14 minaba la defensa judicial de los derechos individuales establecidos en la Constitución, por lo que debía ser eliminado.

La defensa precisa de esos derechos —los individuales— estaba consagrada en los artículos 101 y 102 de la Constitución mexicana, que habían sido tomados de la Constitución de Estados Unidos, y se contraponían al artículo 14. El artículo 101 determinaba:

Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad Federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados;
- III. Por las leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

Por su parte, el artículo 102 disponía:

Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán a petición de parte agraviada, por medio de los procedimientos y de las formas del orden jurídico que determinará esta ley. La sentencia será siempre tal que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Ahora bien, el artículo 14 impedía la correcta aplicación del juicio de amparo de tres maneras: 1) confundía los ámbitos de aplicabilidad, se disputaba si era procedente en materia penal y civil; 2) la frase “juzgado ni sentenciado” transfería la protección contra los abusos de la autoridad pública a los malos jueces, y 3) produjo una sobrecarga de juicios de amparo en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La mitad de las demandas de amparo aducían violaciones al artículo 14.

La justicia estatal y, por consiguiente, el federalismo, era relevante en esta discusión, porque los defensores del artículo 14 alegaban que frecuentemente los jueces locales eran venales, ignorantes e injustos, y que la única solución a este problema era la intervención federal a través del juicio de amparo.

Supuestamente, la eliminación del artículo 14 dejaría a las legislaturas estatales en completa libertad para aprobar leyes inicuas, es decir, tanto los congresos como las judicaturas estatales tenderían al abuso de sus facultades. No obstante, Rabasa respondía que para enmendar la conducta de los jueces locales bastaba el Código Civil, que precisaba los límites de la autoridad de los jueces. Y en lo que respecta a las legislaturas, aplicaba el mismo razonamiento relativo al Congreso nacional.

La amplitud de las facultades de los congresos era inevitable, y lo único que podía contenerlas eran los avances de la conciencia pública, no así los artículos de la Constitución por sí solos:

[...] Malos jueces los hay en todas partes, capaces de condenar por encono, de absolver por amistad o de vender sus resoluciones; y este mal no encuentra, como defecto humano, más correctivo que la mejor educación y el progreso en el desenvolvimiento moral de la sociedad en que vivimos; pues una y otra no solo proporcionarán hombres de condiciones más elevadas para el magisterio, sino que darán un cuerpo social más viril para castigar sin misericordia a los jueces indignos.

No admitía una solución institucional, y mucho menos la intervención federal. Además, para Rabasa, el poder del ejecutivo local a veces suplía a la opinión pública. Cito: “Un gobernador que dé muestras de repugnar la injusticia y de no tolerar condescendencias ni venalidad, hace entre nosotros el papel de la opinión pública en pueblos más adelantados [...]”, pero era un remedio pragmático que violaba la separación de poderes a nivel estatal. Para él,

[...] la buena o mala administración de justicia en los Estados depende principalmente y hasta cierta medida de las condiciones de los jefes de gobierno; de su acierto en la elección, de su severidad en la remoción y de una superior imparcialidad, limitada a la vigilancia celosa, en los casos en que se trate de esclarecer la conducta de un juez responsable. Si el gobernador del Estado procede así, la injusticia de un fallo es un caso sin trascendencias y no hace un mal mayor entre nosotros que el que produce en los países en que las instituciones judiciales se asientan sobre las bases sólidas del respeto a la ley y de la sanción de la opinión pública.

En 1908, Rabasa, como presidente de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, defendió la propuesta de enmienda al artículo 101, cuyo propósito era restringir el uso y abuso del juicio de amparo. En su exposición citó al senador Rafael Dondé, quien, como diputa-

do en el cuarto Congreso en 1868, había apoyado una reforma similar, aunque ya en 1908, como senador, guardaba silencio.

¿En dónde —se preguntaba Dondé— se estipuló que los juicios podrían salir de los límites del Estado para no concluir dentro de él, sino ante la justicia de la Unión? En su discurso, Rabasa le dio la razón a Dondé cuando dijo que no hay independencia en un estado. Si los juicios civiles no terminan dentro de los tribunales del mismo estado, los constituyentes de 1856-1857 no pensaron que el artículo 14 habría de servir para que la Suprema Corte fuera el tribunal de última instancia de todos los pleitos del país.

Rabasa creía que el artículo 14 tenía genes centralistas que lo hacían incompatible con el federalismo de la Constitución de 1857. Parte de la redacción de dicho artículo había sido tomada del artículo 9, fracción octava, de las Bases Orgánicas de 1843, que era una Constitución centralista. En cambio —argüía— el federalismo que estuvo y está en el credo del verdadero partido liberal mexicano es una garantía de libertades, mientras el partido conservador tendía a oponerse a lo que era la base fundamental de las libertades del pueblo.

En la defensa más abierta al federalismo que se le conoce, Rabasa afirmó que la estabilidad en un país tan extenso sería imposible con un régimen central “incapaz de llevar la acción gubernativa hasta los últimos confines”. Pero ello era imposible por la precariedad de la infraestructura y la falta de vías de comunicación.

El federalismo era la base de la libertad porque cada fracción del país se convierte en una personalidad completa que tiene derechos tan sagrados que los constituyentes los habían puesto a la par de los individuos. En efecto, decía Rabasa:

[...] El federalismo tiene bases de justicia y es por sí mismo base de justicia; porque cada personalidad federativa es dueña de su albedrío, es autora de su bien y causa de su propio mal; reporta el mal sobre sí y aprovecha todo el bien que es capaz de producir; puede engrandecerse sin ser despojada; nadie le tasa sus medios de mejoramiento; nadie le impone la manera de conducirse, y se dicta las leyes más adecuadas a su beneficio, cuando las leyes del centro no podrían serlo a la vez para Entidades tan distintas.

La intervención teórica más importante de Rabasa en el tema del federalismo tiene que ver con la forma en que se desarrolla la pedagogía política del autogobierno local. Elaboró el argumento de que

el problema toral de la intervención federal era que inhibía el aprendizaje político de los estados, produciendo, así, efectos contraproducentes: perpetuaba la minoría de edad de los estados. Cuando la corrección a los abusos venía de fuera, “se hacía innecesario buscar en el interior de la vida política de los estados el remedio a las injusticias”, y, de cualquier forma, la justicia no es el único valor.

Rabasa decía que la realización de la justicia, entendida como la puntual aplicación de las leyes, “no es nada por sí sola, y la mejor y más perfecta, si se realizara a costa de la libertad, a costa de la dignidad ó con sacrificio del desenvolvimiento intelectual, por ejemplo, sería una concesión miserable y corruptora”.

La justicia dependía del avance civilizatorio de las sociedades, porque

[...] los pueblos no llegan a esta condición de moral cívica por medio de la protección que se otorgue a los derechos de cada individuo particular, sino por el reconocimiento y ejercicio de los derechos de todos, que despierta el sentimiento de la responsabilidad de nuestra propia conducta y no se enseña que el principio superior de la justicia, en su amplio sentido, consiste en que cada cual debe ser hijo de sus propias obras. Los pueblos, como los niños, mientras se sienten cuidados no piensan en cuidarse por sí solos.

El círculo vicioso era el siguiente:

Los Estados, faltos de justicia, vienen a buscar en los tribunales de la Federación la imparcialidad que no encuentran en los suyos; y las cuestiones que surgen de su derecho privado y que debieran fencerse en sus tribunales, se traen a la Suprema Corte en demanda de una imparcialidad que debieran reclamar con entereza de sus propios agentes [...]; y buscan en la intervención del poder extraño la realización de uno de los fines del poder local, que el mismo pueblo del Estado tiene obligación de satisfacer por medio de las exigencias vigorosas de la opinión pública.

Pero la opinión pública no puede vivir, ni siquiera nacer en el medio que cría tales circunstancias.

Los casos exitosos de amparo eran incapaces de crear sentimientos de solidaridad porque solo beneficiaban a un individuo; eran aislados, personales y hasta egoístas. El amparo también dañaba el proceso de creación de la opinión pública y lo desviaba del objeto principal:

[...] lo primero, porque reprime y atenúa la indignación que debe engendrar en los ofendidos la conducta infiel de un gobernante; lo segundo, porque dirige en mucho las censuras y los reproches sobre la Corte Suprema, que es, al fin y al cabo, quien dice la palabra que condena o salva, y que merced a este procedimiento, es, más que válvula de seguridad, una especie de pararrayos para defensa de malos administradores.

Este era un efecto completamente perverso, ayudaba a preservar las injusticias. El artificio del juicio de amparo impedía el crecimiento y la maduración de una ciudadanía responsable. Los actos humanos deben producir sus naturales y propios efectos; evitarlo por obra de artificios es siempre corruptor y peligroso —decía Rabasa—, porque los artificios ni son sólidos ni pueden ser durables, como lo son las leyes de la naturaleza. Nótese que este argumento también podría extenderse al ámbito nacional:

Cuando el hombre que ejerce una autoridad hace de ella un empleo indigno ó se sirve del poder que tiene para vejar y ofender, lo natural es que despierte sentimientos de odio y de indignación y que una reprobación general se levante contra él; y esto que es lo natural es también lo saludable. Si se hallaran medios para que la mala conducta del gobernante pasara inadvertida por la sociedad ó produjera en ella movimientos benévolos ó siquiera la dejase indiferente, habría que prohibir su aplicación como el mayor de los delitos contra la salud pública.

Los sentimientos de malevolencia del pueblo son indispensables para la autocorrección, para que las leyes naturales humanas se realicen e imperen. Este argumento sobre el aprendizaje democrático y las leyes de la naturaleza que gobiernan a la humanidad —entendiéndose estas en el sentido darwiniano, no del derecho natural— está inspirado en Brice, un distinguido publicista estadounidense que Rabasa leyó. Como afirmaba Brice, con quien Rabasa concuerda,

[...] el mejor camino de todos es dejar al Estado abandonado a sí mismo, sino que es el único en que puede obtener la curación de sus males... La ley no será nunca fuerte ni respetada a menos que la sostenga el sentimiento popular. Si el pueblo de un Estado hace malas leyes, padecerá por ellas; será el primero a quien aflijan. Dejad que así sea. El padecimiento y nada más, implantará aquel sentimiento de responsabilidad que es el primer paso hacia la reforma. Dejad que lleve en el pecado la penitencia... No podemos ser demócratas a medias: en donde se da el gobierno del pueblo por sí mismo, la mayoría de la comunidad debe gobernar.

La conclusión de Rabasa para el caso mexicano era clara: “Argüir, pues, en pro del mantenimiento del amparo en negocios judiciales, presentando los peligros de la administración libre de la justicia local, es ostentar como ventaja del actual sistema el peor y más trascendental de sus vicios”. Y, en tanto el aprendizaje democrático se produjera, se contaba con el remedio imperfecto —pero temporal— de las intervenciones *de facto* del poder central. Rabasa reconocía que

[...] si el Ejecutivo Federal ejerce una fuerte influencia sobre los gobiernos locales, esto no es más que un efecto producido por nuestros antecedentes históricos —se refería a Díaz—, nuestro estado actual de cultura, las necesidades de nuestra educación cívica, y que en general denota un estado de transición y tiene los caracteres de una condición pasajera. Aquella influencia no solo obra sin ley, sino que es preciso que obre fuera de la ley. En esto está su ventaja, porque de este modo no se hace institucional el vicio democrático, no arraiga, no corrompe la sangre de la nación.

Con el paso del tiempo, conforme las instituciones formales fueran materializándose, el Gobierno central, que no habría borrado las leyes sino que las habría suplido, se iría retirando, replegando. Así, según él, llega a operarse la transformación política y el federalismo se convierte en una realidad.

Para terminar, en su discurso de 1908 hizo gala de su espíritu federalista:

[...] Señores: yo no solo amo el federalismo, creo en él; porque creo en el progreso de los pueblos... Yo creo en el federalismo porque veo en él la salvación de todas nuestras dificultades y el progreso de todos nuestros principios. Y confío en él, confío en que se desarrollará ampliamente y que seguirá echando raíces, porque las tiene muy hondas. Confío en que el principio federalista [...] nos llevará a la victoria en el orden político.

En el corto plazo, sin embargo, la dictadura era necesaria. Rabasa pensaba que las instituciones existentes —el artículo 14— eran más peligrosas que la dictadura. La intervención federal, bajo la figura del amparo, acabaría por tornarse insoportable para los estados cuando éstos, crecidos, educados y vueltos a la conciencia de sus libertades, indefectible y violentamente reclamaran el restablecimiento de su integridad judicial, vulnerada por los tribunales federales. No se le ocurrió a Rabasa pensar que los estados se rebelarían contra la férula de la dictadura tutelar aun antes de llegar a la mayoría de edad.

Precedente judicial y federalismo

*Sandra Gómora Juárez**

*Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz***

Sandra Gómora Juárez

El Congreso ha discutido y ha hablado, desde muchos ángulos, sobre el federalismo en general, pero el presente capítulo busca estudiar el tema desde cuatro grandes puntos del precedente y el federalismo judicial: el primero, responder a la pregunta ¿por qué importa hablar sobre esto?; el segundo, buscar entender la noción del concepto de federalismo judicial; el tercero, encontrar o armar una conexión entre precedente y federalismo judicial, y el cuarto, definir los retos y perspectivas que se ven en la conexión entre estos temas.

¿Por qué es importante? Porque al nombrar las cosas, empiezan a tomar forma y ocupar un espacio que es fundamental entender. Además, el federalismo judicial es un debate abierto, un concepto que suscita debates que están en continua construcción y que van a seguir en construcción, es decir, no está sujeto a un tiempo, sino que se construye a través del tiempo. Tampoco es autoevidente que exista una relación cercana o directa entre federalismo judicial y precedente —esa relación tiene que ser explicitada— y, por otra parte, tampoco es uná-

* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

** Poder Judicial del Estado de México.

nime o uniforme la reflexión que hay en torno a estos temas. Si bien se discute y se debate, habrá muchas razones que tiran hacia direcciones distintas. No es un debate uniforme, no es unánime y, por lo tanto, estamos en un terreno disputado del que se debe partir para entender su importancia. Trataré de exponer tres razones.

Una primera razón es la reforma de 2021 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el ámbito judicial —en materia de precedentes—, que incorpora la figura del precedente judicial —absolutamente novedosa— en el artículo 94 constitucional, que ya nos habla de contemplar las razones que justifiquen las decisiones contenidas en la sentencias de la Corte, en las sentencias de las salas, con la votación requerida. Es un cambio monumental en la forma de procesar, razonar, utilizar y emplear precedentes.

Aproximémonos a entender el concepto de precedente. En términos muy amplios, es una decisión autoritativa previa que un tribunal emitió a efectos de que sirva como guía para la resolución de problemas y decisiones futuras. Será como una respuesta adelantada a problemas que van a seguir llegando y presentándose. Esto, en buena medida, ya lo veníamos haciendo, pero no teníamos un aparato conceptual mucho más desarrollado y especificado, y no habíamos entendido de esta forma nuestras labores.

Una de mis inquietudes desde 2003 ha sido: ¿qué estamos haciendo cuando decimos que hacemos jurisprudencia? ¿Tenemos la claridad conceptual de qué estamos haciendo? Hemos avanzado un poco, pero en el núcleo de la discusión está la claridad conceptual, cómo entendemos nuestros conceptos y nuestras prácticas.

Volviendo a la reforma de 2021, esta nos invita hacer una nueva reflexión sobre la incorporación del concepto de precedente. Algo así como la materialización de una tesis teórica o de una tesis conceptual, el hecho de que podemos tener criterios interpretativos sin necesidad de reiteración, entre otras cosas. Este cambio radical dio paso a muchos cambios, entre ellos el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, y marca, justamente, un parteaguas en este momento. ¿Por qué importa? Porque estamos en otro momento constitucional.

Una segunda razón tiene que ver con el proceso de transición y con la conexión que tiene este momento de transición con un determinado imaginario jurídico constitucional. La idea de aproximarnos

a la cuestión, desde una visión conceptual del precedente, nos exige una determinada forma de entender el papel de los tribunales, que no es solamente un papel limitado aplicador, sino que nos invita a otros procesos. Y no solamente porque nos parezca interesante, sino porque tenemos un contexto constitucional distinto a aquel en el que se crearon nuestras instituciones jurídicas, lo cual nos obliga a pensar y repensar muchas categorías conceptuales.

La unión de la reforma —que se observa en la transición que está generando, y que conecta esta cuestión con el imaginario jurídico constitucional— nos muestra que se trastocan muchos de los elementos sobre los que se construye ese imaginario jurídico constitucional.

Este imaginario jurídico constitucional —de una categoría que ha planteado José María Serna— se entiende como una forma particular de concebir la organización, las funciones y la misión del Estado y de sus instituciones. Yo diría que el imaginario jurídico constitucional es una forma particular de entender el papel de los tribunales, su estructura, su función y hacia dónde van. Esta reforma y esta transición nos dan cuenta de que no estamos en el mismo momento constitucional antes de la reforma del 2011, ni de 2021 y, mucho menos, de las reformas que tuvieron lugar siglos atrás. Estamos en otro momento constitucional.

Lo anterior me da lugar a la tercera razón, y es que los tribunales están llamados a cumplir una misión específica en el constitucionalismo de derechos humanos. Ya decía Lorenzo Córdova que, cuando se habla del constitucionalismo moderno, hay varias técnicas para limitar al poder, y una de ellas son los derechos humanos, porque resulta que ahora, en el centro de toda la discusión, de todas las labores de las autoridades en cualquier ámbito, está la protección de los derechos humanos, y esa misión central se suma a una nueva configuración de estas funciones, de esta misión, de este imaginario jurídico constitucional, y le va agregando elementos a esta construcción.

Esto nos lleva al segundo punto: el federalismo judicial. Al hacer referencia al federalismo judicial estamos hablando de la coexistencia de dos órdenes —el local y el federal— y de la distribución de tareas y competencias entre estos dos a nivel del poder ejecutivo, legislativo y judicial. ¿Qué le toca a cada quién?, ¿qué competencias?, ¿qué actividades?, ¿qué misiones le toca a cada uno de los tribunales en estos órdenes?

Esta forma tan específica de distribución de competencias es, precisamente, la que les da autonomía a los órganos: la distribución de asignar específicamente qué órganos son competentes para resolver qué cuestión es parte de la autonomía que tiene cada uno de los órganos que participan en esta forma de organización. La forma de organizar las labores que van a llevar a cabo los tribunales en el ámbito local; cómo van a llevar esa comunicación con los órganos jurisdiccionales federales; saber hasta dónde llega la tarea de cada uno de ellos, y cómo se retroalimentan y se estructuran; esta clara distribución de competencias y de capacidades jurisdiccionales es lo que conecta o da sustancia al federalismo judicial.

Se ha hablado de varias formas en las que se expresa el federalismo judicial o, por lo menos, de tres principales —aquí seguiré a Víctor Collí— en las que está el núcleo que abre la puerta para invitar al precedente a esta discusión. Esas tres formas de expresión son: el federalismo judicial como casación; como control constitucional local, y como control constitucional general. Estas tres posibilidades son formas en las que se expresa esta comunicación y organización de las competencias entre niveles.

La primera de ellas —el federalismo como casación— surge en torno a saber en qué medida los tribunales colegiados de circuito deberían revisar —o no— las sentencias de los tribunales locales, una discusión del federalismo de larga data que ha aportado muchísimas reflexiones y en las que tampoco hay un acuerdo, uniformidad ni unanimidad. Las otras dos —el federalismo como control de constitucionalidad local y el federalismo como control constitucional general— abren un campo fértil para invitar al precedente y debatir sobre el precedente judicial en el ámbito local, porque se va configurando lo que años atrás no nos imaginábamos ni nos planteábamos siquiera que fuera un tema de discusión. Hoy lo es y vamos construyendo en ese sentido.

Paso al tercer bloque, sobre la conexión entre federalismo judicial y precedente. Como vimos, la noción de federalismo judicial no es estática, sino cambiante, nos invita a repensarla. Nuestra Constitución tampoco es estática y está transformándose; entonces, nos toca repensar qué corresponde hacer en cada momento constitucional que estamos viviendo. Si bien es cierto que nuestra propia Constitución regula las funciones y actividades de los poderes judiciales locales en el artículo 116, fracción III, también lo es que cada una de las reformas que ha sufrido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha ar-

ticulado un eslabón más en esta cadena de construir un discurso hacia el federalismo judicial-precedente.

¿Cómo podemos hablar de este tema y cómo es pertinente reflexionar sobre esto? Decía que uno de estos hitos ha sido, justamente, la posibilidad de incorporar la reforma en materia de derechos humanos de 2011 —específicamente el caso *Radilla Pacheco*—, así como la recepción de ese caso por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En dicho caso, la Corte Interamericana condena a México, lo cual provoca que se discuta, por primera vez, cuáles son las responsabilidades del Estado mexicano respecto de esta sentencia interamericana, qué le toca hacer a los órganos jurisdiccionales desde sus trincheras.

Este hito en particular, que se va —digamos— recibiendo a través de la Suprema Corte, supone un antes y un después, por lo que llevamos muchos años discutiéndolo, pero no termina de afianzarse plenamente en nuestro contexto. Antes de 2011 había una sola posibilidad, que era el control constitucional concentrado; después de 2011 se abrió un abanico de posibilidades porque ya no existía solamente el control constitucional concentrado, sino que se abrió la posibilidad de llevar a cabo el control difuso de constitucionalidad, y ya no era solamente un parámetro para contrastar ese control, es decir, ya no solo se contrasta contra la Constitución Federal, sino que se incorpora un nuevo parámetro, que es el de convencionalidad, existiendo así el control de constitucionalidad-convencionalidad.

Esto tiene un impacto directo en la noción del federalismo judicial: ya no es que los tribunales locales deban mantenerse al margen de sus funciones y ocuparse únicamente de aplicar la norma jurídica local, porque el artículo primero constitucional impone a todas las autoridades jurisdiccionales la obligación de llevar a cabo este control difuso de constitucionalidad, en el ámbito de sus competencias y en el centro de la protección de los derechos humanos.

Eso ha sido un cambio radical, porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación señalaba en sus propias jurisprudencias que no era posible hacer esto. Pero al llegar la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el expediente varios 912/2010, se hace este análisis y se señala qué tenemos que hacer, cómo tenemos que llevar a cabo este control, qué deben hacer los tribunales, cómo lo deben hacer y, entonces, están obligados a llevar a cabo una tarea que jamás se les había pedido. Y esa es una discusión del federalismo judicial.

¿Qué son entonces estas cuestiones? No son sino transformaciones en la forma de entender las funciones de los tribunales? No son otra cosa que cambios en la forma de entender los alcances de las actividades que llevan a cabo los tribunales en general.

En materia de precedentes, la reforma constitucional de 2021 incorpora una figura nueva que nos parece disruptiva, complicada, y que llega a irrumpir en un escenario que funcionaba muy bien. En algunas sesiones de clases en los poderes judiciales locales o en la Escuela Federal de Formación Judicial surgió una pregunta muy representativa a partir de esta reforma: ¿para qué se incorpora el precedente si antes estábamos muy bien? ¿Qué necesidad de complicarnos la vida? Esta es una pregunta crucial porque nos revela que, antes de esto, ni siquiera volteábamos a ver a la jurisprudencia.

Ahora nos parece que todo era maravilloso y que no teníamos ningún problema, pero no es así, porque esta incorporación nos ha permitido ser autocríticos y repensar cosas que ni siquiera eran objeto de diálogo, que estaban ahí como un mueble en el panorama que nadie tocaba. Así, esta incorporación marca un hito más en esta cadena de construcción que nos obliga a repensar nuestro imaginario jurídico constitucional, y no podremos entender lo que requiere ese hito si se observa con las mismas instituciones que teníamos antes del constitucionalismo de derechos humanos.

En el constitucionalismo fundacional —como lo ha llamado Roberto Gargarella— se discutían otras cosas: lo importante era la división de poderes, cómo estructurar los órganos, la importancia de las instituciones, y las discusiones radicaban en otras cuestiones. En este constitucionalismo de derecho que estamos viviendo hoy, lo que importa es cómo protegemos, optimizamos y aseguramos los derechos humanos, es decir, todas las actividades de cualquier autoridad del Estado deberían girar en torno a esta misión fundamental.

El problema es que, por un lado, la parte dogmática de nuestra Constitución es muy robusta y completa, pero, por el otro, no hemos hecho cambios importantes en la parte orgánica. No nos hemos detenido a mirar si, en efecto, nuestras instituciones —las que se generaron en el constitucionalismo fundacional para las misiones de ese momento— satisfacen y cumplen hoy con esta alta misión de proteger y garantizar los derechos humanos.

A partir de la reforma de 2021, el cambio es tan monumental y gigantesco que es complicado dimensionar lo que nos corresponde ha-

cer, y el tema es que ni siquiera nos hemos cuestionado por qué es importante. Esta articulación o trayectoria constitucional —para delinear el imaginario jurídico institucional— requiere organismos que acompañen este proceso, personas, funcionarios y funcionarias que se ocupen de asimilarlo, de ser ejecutores de esta transformación, y de ser justamente quienes conduzcan los vehículos de estos ejercicios.

Esto es una realidad del federalismo judicial, es decir, no es algo que estemos analizando para que suceda en el futuro, porque ya está sucediendo y lo estamos viviendo. De pronto nos toma por sorpresa, porque no hemos querido ver ni asumir ese reto gigantesco. Así, me parece que el cauce natural de esta transformación y de estos procesos —del federalismo judicial, en su expresión de control de constitucionalidad local y control de constitucionalidad general, la reforma constitucional 2011 y la reforma constitucional 2021— nos lleva a la expresión del empleo de ciertas competencias de los tribunales locales y los invita a asumir nuevas competencias que no eran parte de sus funciones.

Lo que antecede es parte del constitucionalismo de derechos humanos, es una discusión que no existía en el federalismo judicial, que aborda un concepto que está en construcción continua, revisión y repaso, pensando y repensando qué requiere hoy el constitucionalismo de derechos humanos de los órganos jurisdiccionales locales. Si asumimos esta premisa como cierta, este tránsito genera nuevas preguntas, como: ¿cuál es el papel interpretativo que deben cumplir los tribunales locales? ¿Cómo lo deben cumplir? Y, en todo caso, ¿bajo qué mecanismos deberían cumplirse?

Este tránsito nos lleva a una apropiación distinta de las competencias de los tribunales que es novedosa. Es básicamente un momento histórico nunca antes visto, de diseño y rediseño de lo que está sucediendo a nivel constitucional y a nivel de federalismo judicial. Las respuestas a estas preguntas que se plantean no están dadas, recién se están construyendo. Todas las incógnitas, dudas y dificultades que pueden desencadenarse son cuestiones inacabadas y plantean un doble desafío, porque venimos del proceso de transición que estamos viviendo con el precedente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, si ahora pensamos en el proceso de articulación de los precedentes a nivel local, se trata de una complejidad adicional. Es un doble desafío que no se articula necesariamente de la misma forma.

Todo esto me lleva al cuarto punto: definir los retos y perspectivas que se ven en la conexión entre estos temas. Hay ciertas coordinadas

básicas que tendría que considerar el federalismo judicial en su tarea de incorporar el precedente, coordinadas genéricas, básicas, que deberían pensarse en su diseño de incorporación, como:

- 1) que los tribunales locales, en el ejercicio de sus competencias interpretativas —en el ámbito de su competencia, el orden legal y constitucional local—, lo asuma con seriedad y lo lleve a cabo de manera permanente;
- 2) la formación y la capacitación permanente, dados los retos que se plantean con esta transición en las diversas categorías conceptuales y que nos obligan a pensar constantemente cómo utilizar nuestras instituciones jurídicas para que funcionen y ayuden a proteger los derechos humanos;
- 3) la presuposición de mecanismos de revisión y compatibilidad con precedentes de los tribunales federales. Es decir, ahora mismo ocurre la creación constante de criterios interpretativos a nivel federal que tienen aplicación local, por lo que el desarrollo local de esta institución necesariamente va acompañada de un sistema de revisión y compatibilidad de los criterios cuando se generen, porque estamos en un sistema de precedentes verticales en el que los tribunales locales están obligados por la jurisprudencia de la Corte. Así, podemos imaginar escenarios en los cuales un criterio local es compatible con el criterio de la Corte, pero esto siempre puede cambiar y, en ese sentido, estos mecanismos deben funcionar de manera óptima para lograr este diálogo jurisprudencial;
- 4) la comunicación accesible y eficaz por vías accesibles con las personas destinatarias del precedente, que estén a su alcance y que puedan servirse de estos criterios;
- 5) un área de revisión, cotejo, publicación y gestión de criterios, para que también estén disponibles para las personas que necesitan aplicarlos, porque ahí radica la fortaleza de la aplicación de la reforma y de estos cambios.

La transición no se da sola, la hacen las personas que se sirven del sistema de precedentes, que los usan, los invocan y los aplican. Es una transición que se va construyendo. En lo inmediato, tenemos una agenda repleta de cosas de las que nos debemos ocupar: una de ellas es trabajar con la comprensión conceptual del precedente judicial, es decir, analizar la trayectoria constitucional en este binomio del federalismo

judicial-precedente que nos va a dar un contexto específico desde el cual estamos mirando esta transición, y que nos hará retrabajar y reconstruir este imaginario jurídico constitucional, el cual ya no se integra con los mismos elementos que tuvo en algún momento previo. Ahora tiene nuevos elementos que hay que poner en la ecuación.

Por supuesto, esta no es una tarea únicamente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino a la que han de sumarse los tribunales locales, quienes deberán asumir estas competencias de la forma más diligente y sería posible para ir perfeccionando el sistema. Esta apropiación es un momento básicamente histórico. No hay respuestas diseñadas ni soluciones específicas.

Hay ejemplos muy exitosos de cómo ha ido trabajando la Suprema Corte sus propios precedentes y también hay muchas áreas de oportunidad, pero, a nivel local, no hay un ejercicio así. Esta es una gran oportunidad para construir instituciones que acompañen este constitucionalismo de derechos. Aunque la respuesta no es obvia ni unánime.

Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz

No cabe duda de que existe una estrecha relación entre el precedente judicial y el federalismo, en la que tiene especial relevancia el tema de la jurisprudencia de los poderes judiciales de las entidades federativas. ¿Por qué es importante y por qué tenemos esa brecha entre el dinamismo de la jurisprudencia a nivel federal y la jurisprudencia a nivel local? Para vislumbrar estos cuestionamientos, usaré indistintamente, y en términos muy amplios, el concepto de jurisprudencia, entendiéndolo como la función de aplicación de la ley o la generación de criterios o precedentes.

Lo primero que quisiera resaltar es el nuevo rol que juega la jurisprudencia, como función o como término general, no solamente al nivel de nuestro país, de nuestro Estado, sino del mundo en general. Vivimos un nuevo momento donde ha cambiado aquel legalismo por sistemas jurídicos mucho más judicializados, en donde se busca construir sistemas jurídicos con más contenido de justicia que de legalidad, lo cual ha sido un avance.

Eso nos lleva a reflexionar sobre el hecho de que las dos principales fuentes que crean el orden jurídico —por un lado, la ley; por el

otro, la aplicación de la ley por parte de los jueces, la jurisprudencia— las debemos entender como armonizables, como complementarias, como balanceadas. Tan importante es una ley bien hecha como una jurisprudencia que aplica la ley haciendo una correcta interpretación, entendiendo cabalmente el caso en el que aplica esa ley y genera un criterio.

Cuando un sistema le quita importancia o aplica en menor medida una de cualquiera de las dos fuentes, este se distorsiona, eso en el entendido de que hay países que tienen diferentes sistemas: en algunos tiene mucha más preponderancia una fuente que otra, pero, aun así, lo importante es esta armonización entre las fuentes, y lo que aporta la jurisprudencia como fuente de derecho es cercanía. Una ley está más lejos de las personas que una sentencia, que un juez, por lo que, con un balance entre ambas logramos que un sistema jurídico sea más humano y, por tanto, más justo.

Ese es el gran debate y el gran reto, y el problema son nuestros índices de injusticia, de desigualdad, que debemos lograr cambiar a base de esta labor interpretativa. Entonces, este expansionismo de la actividad jurisprudencial también se ha dado en México en tres momentos de avance de la jurisprudencia, tres hitos:

- 1) 1994, la reforma del “quién”, en la que se da a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de ser un tribunal constitucional —que ya lo era, aunque de una manera muy limitada—;
- 2) 2011, la reforma del “qué”. La jurisprudencia desarrolla el contenido de derechos humanos de la Constitución, y
- 3) 2021, la reforma del “cómo”. Se forma la vía para que esa labor realmente tenga el impacto, la profundidad y el dinamismo que debe, a base de mejorar nuestro sistema, de fortalecerlo y de tomar elementos de otros sistemas de jurisprudencia para que el nuestro sea mucho más impactante en el sentido jurídico y social, de manera que los criterios no se queden en la formalidad de su obligatoriedad por su mera reiteración, sino por la fuerza de su contenido y el dinamismo de su impacto a nivel social. Ese expansionismo llegó al Estado de México con una decisión que promueve la comunicación con los tribunales locales para hablar de este tema.

Debemos partir de un diagnóstico muy objetivo, lo cual nos lleva a la brecha que existe en la elaboración, formación y emisión de juris-

prudencia a nivel local. Nuestra jurisprudencia a nivel de las entidades federativas es prácticamente inexistente, es muy poco relevante, poco citada, y al ser comparada con la jurisprudencia que hay a nivel federal, ocasiona una asimetría muy fuerte. Hay que intentar entender el por qué de este panorama, partiendo de esclarecer cómo han sucedido las cosas, no buscando responsables ni simplemente juzgando lo que no se quiso hacer, sino estudiando las razones por las cuales las cosas son así.

Quiero compartir breves datos que hemos trabajado al interior de la Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, en los que se señala cuál es el estatus de la jurisprudencia en las entidades federativas. No es un análisis cualitativo, sino meramente cuantitativo, y toma en cuenta dos elementos: uno es el fundamento o el sistema a nivel de establecimiento legal, es decir, cuáles son los estados que tienen un sistema legal, y el segundo consiste en que dicho sistema sea consultable y accesible mediante sus plataformas digitales.

CUADRO 1. *Estatus de la jurisprudencia en las entidades federativas hasta el 2023*

<i>Con fundamento en ley y sistema disponible en línea</i>	<i>Con fundamento en ley, pero sin sistema disponible en línea</i>	<i>No hay registro</i>
1. Coahuila de Zaragoza	1. Colima	1. Aguascalientes
2. Chiapas	2. Ciudad de México	2. Baja California
3. Chihuahua	3. Durango	3. Baja California Sur
4. Guanajuato	4. Hidalgo	4. Campeche
5. Jalisco	5. Michoacán de Ocampo	5. Guerrero
6. Estado de México	6. Nayarit	6. Puebla
7. Morelos	7. Oaxaca	7. Querétaro
8. Nuevo León	8. Quintana Roo	8. Sinaloa
9. San Luis Potosí	9. Tabasco	9. Sonora
10. Yucatán	10. Zacatecas	10. Tamaulipas
		11. Tlaxcala
		12. Veracruz

Hicimos este estudio meramente al interior, encontrándonos con que solo 10 estados cuentan con un fundamento legal y un sistema disponible en línea; otros 10 estados cuentan con la base legal pero no la tienen en funcionamiento, y hay 12 estados de los que no se tiene registro. Afortunadamente, el Estado de México se encuentra en la primera categoría.

¿Y esto qué muestra? Que en México solamente el 31.25% de las entidades federativas cuentan con un sistema disponible en línea para la consulta de jurisprudencia. No estamos hablando de que no se emitan criterios; a lo que se alude es a que no hay un sistema jurisprudencial que, como tal, pueda ser consultable y utilizable. Esa es la brecha a la que me refiero. Ahora bien, en el Estado de México partimos de las siguientes cifras —muy generales— en cuanto a la producción de jurisprudencia por parte de los órganos del poder judicial en un periodo de 10 años, que es la segunda época de la jurisprudencia en el Estado, y que va de 2012 a 2022:

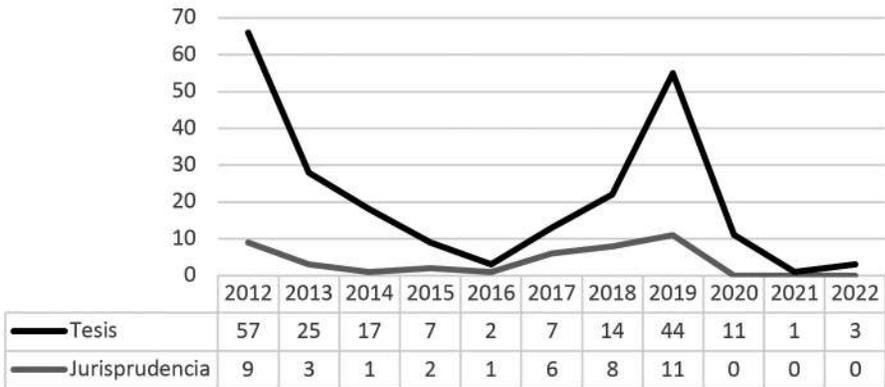
CUADRO 2. *Producción jurisprudencial por el Poder Judicial del Estado de México de 2012 a 2022*

<i>Tipo de criterio</i>	<i>Cantidad</i>
Tesis jurisprudenciales	41
Tesis aisladas	188
Total	229

En números generales, en estos 10 años se emitieron 41 tesis jurisprudenciales (recordemos que el sistema de jurisprudencia era fundamentalmente por reiteración de cinco criterios sostenidos de manera continua), y 188 tesis aisladas, lo cual arroja un total de 229 criterios. Ahora, si los clasificamos por años, se observa una tendencia clara en la emisión de criterios, como se ve en el gráfico 1.

Lo que nos indica dicha gráfica es que, en cierta medida, la reiteración ha contribuido poco a la producción de tesis jurisprudenciales, y también que su emisión quizá depende mucho de las circunstancias. Probablemente ello tuvo que ver con cambios de tribunales, con cambios de legislación o con cambios de personal. Estas no son ni buenas

GRÁFICO 1. *Tendencia anual en la emisión de criterios*



ni malas noticias, simplemente es la realidad desde la que tenemos que partir. Por eso, mi mensaje recae en la importancia de la jurisprudencia en los poderes judiciales de las entidades federativas.

Cuando en su momento nos acercamos a los tribunales locales para poner a su disposición las nuevas plataformas del *Semanario Judicial de la Federación*, a fin de que conozcan mejor la jurisprudencia federal, observé que la verdadera acción de la justicia se encuentra a nivel de las autoridades locales, porque son estas las que tienen el primer contacto con el justiciable, es decir, son las más cercanas y, por ende, las más importantes.

Recuerdo que cuando dijimos esto ante las propias entidades federativas, frente a los magistrados y magistradas, jueces y juezas, encontramos total empatía, porque esa es una realidad. Por tanto, si hablamos de la importancia de la jurisprudencia de los poderes judiciales en las entidades federativas, estamos hablando de su importancia por razones de justicia.

Ante este panorama, surge el cuestionamiento: ¿qué hacer? Como primer paso, propongo detonar la reflexión sobre eso, levantar la antena, darnos cuenta, pensar, escribir y llamar la atención sobre un tema tan importante. Otro paso es ajustar nuestra legislación y, en ese sentido, las reformas efectuadas a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México no fueron una simple serie de cambios, sino una reforma integral al sistema de jurisprudencia. Si lo vemos con esa inte-

gralidad, entenderemos la razón de fondo. Al respecto, en el Estado de México identifiqué siete cambios en materia de jurisprudencia, con los cuales se advierte la intención de detonar una mayor integración y producción de jurisprudencia y, en consecuencia, una mejor calidad en los criterios que se emitan, sobre todo en cuanto a su estructura, pero también en cuanto a su entendimiento. Veamos cuáles son.

1. La disminución de la cantidad de criterios que se requieren para la formación de jurisprudencia por reiteración, que cambia de cinco a tres, a fin de reducir costos, tiempo y barreras.
2. La creación de jurisprudencia por precedente, pues ahora solo se requiere de una sola resolución para su formación, la cual puede ser regional o general, para todo el Estado.
3. La creación de la figura del precedente por consideración, de especial interés para quienes pueden invocarlos en los diferentes procesos, y que son, en este caso, las y los abogados.
4. La creación de las instancias de formación de jurisprudencia —las juntas plenarias—, que tienen facultades en materia de contradicción de criterios, pero también en materia de jurisprudencia por reiteración y por precedente.
5. El énfasis en la obligación de señalar de manera explícita las razones por las que se interrumpe una jurisprudencia, argumentar debidamente por qué se abandona una y por qué se adopta otra, promoviendo así decisiones bien razonadas y bien argumentadas.
6. El cambio en la estructura de las tesis siguiendo el modelo que la Corte también adoptó. Ahora tienen que partir de los hechos, luego señalar el criterio y establecer la argumentación.
7. La creación de un área responsable de toda la implementación del nuevo sistema de jurisprudencia: la Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México.

Todos estas modificaciones, en su conjunto, nos abren un panorama fenomenal de la evolución que se puede lograr. Estoy seguro de que estamos ante el reto de la implementación, que no solo debe darse en el Estado de México, sino suceder como cascada en todo el país, porque requerimos un sistema de jurisprudencia integral.

Yo diría que la jurisprudencia a nivel local no ha tenido el dinamismo que se requiere, en parte debido al centralismo, que no solamente es orgánico, sino que en buena medida también llega a los criterios, porque parece ser que los criterios importantes son los de los órganos federales y no los de los órganos locales. No obstante, son más importantes debido a la inmediatez, a la cercanía, y porque surgen desde el nivel del primer contacto entre el justiciable y el juez. En otras palabras, son importantes porque se acercan más a la realidad.

Todo esto hace evidente la trascendencia de llevar a cabo esa transformación que requerimos en materia jurisprudencial. Por supuesto, no basta con tener un buen sistema de jurisprudencia ni con emitir criterios correctos; es necesario difundirlos y que se conozcan.

Pasado, presente y futuro del federalismo judicial en México

*César Astudillo Reyes**
*Enrique Uribe Arzate***

Enrique Uribe Arzate

Previo a verter algunas reflexiones sobre la ausencia de federalismo en la función jurisdiccional, tenemos que contextualizar la cuestión en el marco del Estado constitucional, indiscutible paradigma de nuestro tiempo. Inicio con estas reflexiones considerando el tiempo, el texto y el contexto.

El contexto de lo que estamos hablando es el Estado constitucional, el régimen federal en nuestro país, la división de poderes. Todo esto tiene lugar en el Estado constitucional, y no podría ser de otra forma. No podemos dejar de atender a los dos grandes elementos que lo integran, que, como sabemos, son el gran catálogo de derechos fundamentales y las garantías como envoltura protectora de estos derechos fundamentales.

El otro gran asidero es, justamente, el tema de la estructura jurídico-política del Estado, la estructura institucional, y algo fundamental que destacados colegas nuestros han señalado —entre otros, el distin-

* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

** Universidad Autónoma del Estado de México.

guido jurista Diego Valadés—, que es el control del poder. Sin este, el Estado constitucional simplemente no puede existir.

Hablando del federalismo judicial, en términos bastante sencillos, el término alude al federalismo y a la función judicial; inquirimos sobre los alcances de la expresión, que, sin duda, van más allá de la estructura federal y de la función del Estado. Esto es, después de integrar la expresión, es aconsejable explicar con puntualidad a qué se refiere y cuáles son sus posibles alcances semánticos.

Víctor Manuel Collí, después de referirse a la existencia de poderes judiciales locales y a las tareas de control de constitucionalidad y de legalidad, señala que estos dos elementos generan tres significados de federalismo judicial: 1) el federalismo judicial como defensa de la Constitución; 2) el federalismo como defensa de la legalidad estatal, y 3) el federalismo judicial como defensa de las constituciones locales o de las entidades federativas.

De acuerdo con este autor, entendemos que el federalismo judicial tiene tres proyecciones: 1) como la actividad de los tribunales sobre la justicia ordinaria; 2) la actividad de los tribunales en el control de constitucionalidad, y 3) la actividad de los tribunales en el control de constitucionalidad local. Estas tres tareas tienen una intervención preponderante de los órganos judiciales federales; en el primer caso, como casación respecto a las resoluciones de los órganos jurisdiccionales locales; en el segundo, como control constitucional federal, y en el tercero, como control de la constitucionalidad de tipo local, que, en mi opinión, es la que requiere una mayor atención y desarrollo.

Antes de reflexionar sobre los alcances de esta expresión, considero oportuno decir que la función judicial se inscribe como una de las tres funciones esenciales del Estado. Nada novedoso tiene para nosotros hacer esta referencia, que Montesquieu plantea en su obra *El espíritu de las leyes*; sin embargo, esta consignación de la división de poderes nos lleva también a referir que más bien se trata de una distribución de las funciones esenciales del Estado, y que hoy también se encuentra a debate, toda vez que existen órganos constitucionales autónomos, algunos con funciones también esenciales para nuestro Estado. También es una de las decisiones políticas fundamentales más importantes en referencia al sistema federal.

En este orden de ideas, la prescripción normativa de esta importante tarea del Estado se encuentra contenida en la carta magna, lo cual

significa que se trata de una de las funciones más relevantes del quehacer estatal, que indefectiblemente se vincula con la forma misma de la organización del Estado. De acuerdo con lo anterior, no cabe duda de que, en cuanto al fondo, se trata de una de las cuestiones esenciales del poder público que se debe atender y, asimismo, de una función que no se puede comprender desconectada de la forma de organización jurídica política de cada estado en particular.

Por ser una de las tres funciones esenciales del Estado, la actividad judicial está encargada a órganos de origen constitucional y su competencia está igualmente definida desde el marco normativo superior del Estado. No sobra decir que esta función judicial se puede comprender de mejor manera si anotamos que hay dos tipos de tarea judicial: la que puede ser atribuida al orden constitucional, y la de tipo legal ordinario. Esta distinción es un tema fundamental que se debe tratar desde la teoría constitucional y desde la teoría del derecho. Asimismo, la función judicial puede ser atribuida a órganos federales y locales, y entre ambos debe haber una relación interorgánica de respeto y colaboración. Finalmente, el tipo de Estado determina estas competencias y estas funciones.

En este orden de ideas, quisiera puntualizar lo que es el federalismo judicial desde una visión de ley ferenda; posteriormente, pasaremos a desglosar los alcances del federalismo judicial con base en su conexión con el diseño institucional, y sin perder de vista el desarrollo histórico de la función judicial en México.

En relación con esto, destaco lo dicho por Bustillos —otro tratadista mexicano—: el federalismo judicial significa, según este autor, la adecuada relación entre los tribunales federales y los tribunales locales en un sistema federal. Considerando las referencias más citadas sobre la expresión que nos ocupa, el federalismo judicial establece una tipología entre las relaciones de los órganos federales y locales, y aquí es donde se imbrica el federalismo judicial.

Con esto podríamos señalar que un supuesto para el análisis del tema que nos ocupa es la existencia del Estado de tipo federal, en el que coexisten al menos dos órdenes competenciales: el de los órganos federales y el de los órganos locales. Incluso, podríamos llegar a afirmar que esta relación entre tribunales federales y locales puede incluir desde ahora a los tribunales del ámbito municipal, pues sabemos que estos pertenecen a la estructura del poder judicial del estado, pero yo lo destaco de este modo para hablar de distintos ámbitos de competencia.

Si el federalismo judicial se refiere a la adecuada relación entre los tribunales federales y los locales, entonces podemos decir que esta expresión se puede comprender desde el tratamiento y regulación normativa de las relaciones interorgánicas de tipo vertical en el Estado federal. No obstante, el asunto no es tan claro ni tan sencillo, porque esas relaciones entre tribunales abarcan diversas cuestiones que tienen que ser estudiadas en conjunto para acercarnos a la comprensión del tema que nos ocupa.

Así, podemos destacar los elementos que inciden en el tratamiento del federalismo judicial a partir de las relaciones interorgánicas entre el poder judicial federal y el poder judicial de las entidades federativas, de acuerdo con los siguientes aspectos:

- 1) en cuanto a la justicia ordinaria, en este rubro, básicamente a través de los juicios de amparo —que en este caso operan como tipo casación— para conocer las resoluciones de los jueces locales;
- 2) en cuanto a la justicia constitucional, donde se trata del control de constitucionalidad a través de la intervención del Poder Judicial de la Federación en dos modalidades, que son típicamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de control constitucional, tanto federal como local, y el control constitucional efectuado por las entidades federativas.

De acuerdo con esto, el federalismo judicial, que debe propiciar una adecuada relación entre el poder judicial federal y los tribunales de justicia de las entidades federativas —asunto que más bien opera en sentido contrario—, debe ser comprendido como las relaciones interorgánicas de tipo vertical entre el poder judicial federal y los poderes judiciales de los estados. En este caso, el flujo debe darse en ambos sentidos, no solamente de manera descendente del poder judicial federal hacia los locales, sino también de los locales hacia el ámbito federal.

Ahora bien, sin duda, el asunto es más complejo, porque en la raíz misma del debate encontramos las expresiones relativas a la soberanía de las entidades federativas, a la naturaleza y existencia real de los estados libres y soberanos, asunto que no tendríamos que discutir, pero que en este caso vale la pena repensar, pues también tiene que ver con la configuración de las constituciones locales como efectivos ordenamientos de naturaleza fundamental en el marco del Estado de tipo federal.

En ese orden de ideas, según nuestras reflexiones, el punto de inflexión de todo lo que se dice sobre el federalismo judicial está ubicado en la elucidación de los componentes de un sistema federal y la lógica que debe guiar su estructura y organización. Sobre esto último, la regla del artículo 124 constitucional —relativa a las llamadas facultades residuales— es un asunto que poco ayuda al mejor desarrollo de las relaciones interorgánicas entre los tribunales federales y los locales.

Entender el modelo federal desde la prevalencia del ámbito de los órganos federales es un error que nos ha llevado, incluso en la jerga cotidiana, a referirnos a “la federación”, cuando en realidad queremos citar el ámbito federal. La federación es todo el Estado mexicano donde no hay niveles, sino ámbitos competenciales federal, estatal, municipal. Esta es una cuestión basal en lo que concierne al federalismo judicial.

Desde ahora tenemos que ser puntuales en el uso correcto de los términos y comprender, más allá de la sola afirmación de que existen tribunales del ámbito federal y del de las entidades federativas, que cada uno de estos tiene competencias para intervenir en la resolución de conflictos. En el marco de estas atribuciones constitucionales definidas, a cada juez le corresponde un ámbito de atribuciones que no puede —ni debe— rebasar.

Si hoy el diseño federal reconoce a los tribunales del ámbito federal la competencia exclusiva y excluyente para conocer y resolver vía amparo las demandas contra las resoluciones de los tribunales locales, y si, con el mismo carácter, se reconoce a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la competencia para conocer y resolver acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, e incluso intervenir en el control de constitucionalidad de las entidades federativas, el verdadero sentido del federalismo judicial tiene que ir encaminado hacia la búsqueda de relaciones interorgánicas verticales de colaboración y de respeto con los jueces locales.

La comprensión cabal del sistema federal y su articulación más pertinente tiene que afianzar la definición de los estados libres y soberanos, sus capacidades de actuación, así como la identificación de las constituciones locales como ordenamientos fundamentales que incluso pueden ser más progresistas y más avanzadas que la propia Constitución Federal. Esto no es una cuestión que pueda sonar desenfocada o fuera de contexto, porque algunas constituciones locales contienen instituciones que están ausentes en la propia Constitución Federal.

Así, podríamos decir que, ante la difícil aprehensión de la naturaleza soberana de las entidades federativas y la condición suprema de las constituciones locales, el llamado “federalismo judicial” no tiene otra ruta que seguir más que el centralismo judicial que tanto cuestionamos.

Me refiero ahora a lo que he llamado “la jurisdicción dual o concurrente”. Con base en lo dicho hasta aquí, la coexistencia de competencias entre los órganos jurisdiccionales federales y locales es el centro de lo que se denomina “federalismo judicial”, y que técnicamente es esta relación interorgánica estrictamente respetuosa de los ámbitos competenciales entre el Poder Judicial Federal y los correspondientes tribunales superiores de justicia de las entidades federativas. En mi opinión, esto es lo que comprende el federalismo judicial.

El contenido de tal relación interorgánica fluye de la justicia ordinaria a la justicia constitucional y toca las cuestiones del control constitucional, tanto el federal como el de las entidades federativas. A nuestro juicio, esto es lo que tiene que reconfigurarse como parte de los ejercicios encaminados a fortalecer la vivencia cotidiana del sistema federal. En este sentido, las relaciones interorgánicas de los poderes judiciales tendrán que replantear el alcance de las decisiones de los tribunales locales para determinar si las resoluciones de segunda instancia pueden ser objeto de control constitucional local mediante la intervención de las cortes o tribunales constitucionales de las entidades federativas. Esto significa que las cuestiones de casación inherentes al juicio de amparo de tipo federal tienen que ser objeto de este replanteamiento que permitiría el doble ejercicio de control de constitucionalidad, que desde hace algún tiempo hemos identificado como la jurisdicción constitucional dual o concurrente.

Desde esta aproximación epistemológica, es posible confirmar en la vida cotidiana de los habitantes la existencia de un verdadero sistema federal y, por ende, la relación interorgánica vertical fluida y respetuosa entre los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial Federal y los pertenecientes a los tribunales de justicia de las entidades federativas. En otras palabras, la jurisdicción constitucional dual o concurrente debe considerar lo siguiente:

- 1) las constituciones de las entidades federativas son documentos fundacionales que, al igual que la carta magna, contienen decisiones políticas fundamentales que deben ser preservadas a través de los medios de defensa de orden constitucional previstos en las mismas constituciones locales;

- 2) la estructura y organización del Estado de tipo federal se articula mediante la coexistencia de dos ámbitos competenciales igualmente importantes para la vida de los habitantes, porque no puede haber Estado federal sin estados libres y soberanos;
- 3) la defensa constitucional —o dicho técnicamente, el control de constitucionalidad— es doble en el Estado federal: por un lado es la defensa o control de la constitucionalidad de la Constitución Federal y, por el otro, es el control de la constitucionalidad de las constituciones locales;
- 4) los órganos judiciales federales y locales deben tener competencias reconocidas y definidas para intervenir en la defensa de la Constitución Federal y en la defensa de las constituciones locales, lo cual implica la intervención de los órganos constitucionales locales en la defensa de los contenidos de la Constitución Federal. Este es un tema de los más importantes del federalismo judicial, porque daría paso a la participación y a la intervención de los órganos de control constitucional local en la defensa de la propia Constitución Federal, y
- 5) la comprensión adecuada del sistema federal mexicano tiene que reconfigurar el concepto de competencias residuales; en otras palabras, tiene que revertir esta concepción para reconocer a las entidades federativas y a sus tribunales la capacidad de decidir en última instancia, como cosa juzgada, los asuntos sometidos a su jurisdicción.

Los estados miembros que se unen para configurar un Estado federal, en mi opinión, son los tenedores primigenios de las competencias originarias. Esta es, en nuestra concepción, la traducción del federalismo judicial, y si alguno de los aspectos aquí destacados no coincide con el diseño institucional ni con la concepción del sistema federal, entonces el federalismo judicial es simplemente inviable.

Destaco que la genuina vocación por el federalismo judicial debe considerar, al menos, los siguientes presupuestos epistemológicos:

- 1) la existencia de un Estado constitucional como basamento y, al mismo tiempo, como resultado del flujo y conexión entre los elementos del modelo —que también hemos llamado “ciclo constitucional garantista”—, la democracia y la dignidad humana en el corazón mismo de la estructura y el diseño político institucional del Estado determinan esta cuestión;

- 2) la identificación del modelo federal como una decisión política fundamental y la comprensión del modelo como una construcción de orden jurídico-político que determine el desarrollo cotidiano de las relaciones interorgánicas de tipo vertical entre el ámbito federal y los ámbitos locales de las entidades federativas;
- 3) la correcta aprehensión de la naturaleza, posibilidades y límites del ejercicio del poder público, así como la identificación de la función judicial como una tarea primaria del Estado, aunque, desde luego, en los nuevos desarrollos, los órganos constitucionales autónomos pueden plantear otras funciones esenciales del Estado además de la función ejecutiva, legislativa y judicial (según Kelsen, el Estado tiene dos funciones esenciales: “hacer la ley y aplicarla” —*legislatio, legis, executio*—, aunque no solo dos órganos intervienen en esto. Por eso apelamos a Montesquieu cuando nos habla de tres poderes o tres órganos principales). Por tanto, tendríamos que empezar a explorar si algunas tareas de los órganos constitucionales autónomos —transparencia, remisión de cuentas, la función electoral— pueden constituir y configurar más adelante un cuarto o quinto poder, una cuarta o quinta función esencial del Estado;
- 4) la valoración de las posibilidades del sistema judicial con base en la distinción entre la justicia ordinaria y la justicia constitucional; la definición del carácter terminal de las decisiones de los órganos de control constitucional en las entidades federativas, y su competencia para intervenir en las tareas de control constitucional de tipo concurrente con los tribunales federales —así podremos reelaborar la idea de las atribuciones originarias y residuales para ponderar si estas últimas encuentran en las entidades federativas el escenario adecuado para el ejercicio de las tareas que las instancias federales no ejercen—, porque la justicia constitucional local no es un asunto residual y la defensa de la Constitución Federal desde los órganos de control constitucional local no debe depender de la atención o desinterés de los órganos federales;
- 5) es necesario trabajar en la socialización y visibilización de la justicia constitucional local para que esta pueda permear entre los habitantes y para que los asuntos de orden local sean resueltos en definitiva en este ámbito competencial, y

- 6) es imprescindible un ejercicio de reingeniería constitucional que nos lleve a comprender y vivir cabalmente un sistema federal desde el diseño político institucional, así como el reconocimiento y la práctica de atribuciones de orden estatal.

El federalismo abierto permitirá forjar un auténtico Estado constitucional si, y solo si, se reconoce la capacidad de las entidades federativas para resolver las cuestiones constitucionales de orden local y participar en la defensa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —así como intervienen en el proceso de reforma constitucional—. Parece que ahora el federalismo tiene que caminar por esta senda. Por ejemplo, si para la reforma constitucional el artículo 135 constitucional nos pide que participe la mayoría de las legislaturas de los estados, ¿por qué los tribunales constitucionales locales no pueden participar en la defensa de la Constitución Federal?

En suma, el federalismo judicial tiene que ser diálogo y concurrencia de los jueces federales y locales. Un tribunal constitucional federal —como ya lo hemos propuesto— y los tribunales constitucionales de los estados son una interesante opción para el desarrollo de un verdadero sistema de justicia constitucional para nuestro país.

César Astudillo Reyes

A partir de este planteamiento de carácter teórico sobre el significado del federalismo judicial, se puede reflexionar sobre una parte específica que tiene que ver con la presencia del juicio de amparo en la dinámica del federalismo judicial.

Me parece que si hoy en día lo proyectamos de una manera para abrir la polémica, podríamos preguntarnos si en algún momento se ha pensado que el juicio de amparo ha sido dañino para el federalismo judicial o no; si más bien es un instrumento aliado del federalismo, o si lo podemos considerar un instrumento que, debido a su profundo ensanchamiento —por su extensión cada vez más amplia, omniabarcante y omnicompreensiva—, ha traído como resultado el debilitamiento de una de las piezas del federalismo judicial, que es la justicia en el ámbito de las entidades federativas, en el entendido de que el federalismo judicial ciertamente tiene dos caras: una es el Poder Judicial de la Federación, y la otra son los 32 poderes judiciales de las entidades federativas.

En ese sentido, voy a plantear lo que ha representado el juicio de amparo solamente en cuanto al conjunto de amparos que le corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El amparo es una competencia del Poder Judicial de la Federación en el que participan, al menos, los juzgados de distrito, los tribunales colegiados de circuito, los tribunales colegiados de apelación —producto de la reforma judicial de 2021—, los plenos regionales —que también tienen una competencia en ese punto— y, claramente, la Suprema Corte. Todos conocen distintos tipos de amparo: el indirecto, que inicialmente es una competencia de los juzgados de distrito, y el directo, competencia de los tribunales colegiados de circuito. Pero de todos estos conceptos básicos me voy a referir específicamente al papel que cumple la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un tipo de amparo que está inexorablemente vinculado con el federalismo judicial, y que es el amparo directo en revisión. Atendiendo al nombre del presente capítulo —“Pasado, presente y futuro del federalismo judicial”—, haré algunas reflexiones enfocadas en el tema del amparo a partir de tres momentos.

La primera parte fue claramente abordada. Desde 1824, desde la primera Constitución del México independiente, nosotros optamos por ensamblar un modelo de Estado federal siguiendo, de manera muy cercana, las premisas de organización del sistema constitucional de Estados Unidos, y eso condujo a que en el ámbito del poder judicial también proyectáramos ese modelo federal, que condujo a una descentralización, pero también a una descentralización de poderes judiciales, en esta dualidad competencial de la que habló el doctor Enrique Uribe: por un lado, un poder judicial para toda la federación, de carácter nacional, y, por el otro, un conjunto de poderes locales que tenía ámbitos competenciales delimitados a la esfera competencial de cada una de las entidades federativas. Esa dualidad competencial entre la federación y las entidades federativas inicialmente fue rígida. Si reflexionamos con detenimiento, veremos que la Constitución de 1824 no tuvo un componente esencial que hoy se atribuya a todas las constituciones —al menos a las constituciones contemporáneas— ni tuvo realmente una declaración de derechos humanos y libertades.

En ese momento, siguiendo el modelo de Estados Unidos, que tampoco inició declarando derechos, la Constitución estadounidense delegó esa competencia de reconocer derechos a los estados federados. De hecho, las constituciones de los estados de la república posteriores a 1824 sí incorporaron capítulos —algunos amplios, otros menos robustos— en materia de derechos, siguiendo también el impacto de la

Declaración Francesa de los Derechos y Libertades y, en ese sentido, los derechos clave que en ese momento se reconocieron en la Declaración de 1789 fueron recuperados por las constituciones de los estados.

Si esto fue así, no se puede decir que el papel de los poderes judiciales en ese constitucionalismo embrionario haya estado orientado hacia la defensa de los derechos y libertades; más bien, fue direccionado a la defensa del derecho legislado por los congresos. La función de los poderes judiciales era aplicar el derecho legislado, pero no tutelar los derechos: esa no fue la primera función que le dimos a las entidades federativas. Pero ello cambió en 1847, cuando nuevamente se puso en marcha la Constitución de 1824, que había sido suspendida por el momento de centralismo que vivimos, aunque, curiosamente, la Constitución centralista de 1836 sí incorporó un primer apartado, una declaración de derechos humanos que posteriormente retomó la de 1847. También retomó el primer mecanismo procesal de protección, que fue el juicio de amparo —al no solo reconocer derechos, sino además crear el primer mecanismo de protección a nivel federal, porque ya había sido establecido en la Constitución yucateca de 1841—.

A partir de entonces se le dio al Poder Judicial de la Federación un mecanismo de tutela de los derechos que hizo que él fuera en realidad un poder que, a través de esta potestad de resolver el amparo, se pusiera por fuera y por encima de la dualidad competencial, es decir, por fuera y por encima de las entidades federativas, por fuera y por encima del ámbito federal, para tutelar derechos de alcance nacional.

Esta competencia le dio al poder judicial un alcance verdaderamente nacional, con una restricción: el amparo inicialmente empezó como un mecanismo de tutela frente a vulneraciones, frente al desconocimiento de los derechos humanos provenientes de dos poderes del Estado y dos órdenes del Estado, dos niveles de gobierno, es decir, para proteger a las y los mexicanos de las vulneraciones provenientes del poder ejecutivo y del poder legislativo del ámbito de la federación y de los estados de la república. En ese momento, inicialmente, el amparo no procedía contra cuestiones judiciales, lo cual quedó claro en la Ley de Amparo que posteriormente sería atacada en un momento crucial, en 1869, con el famoso amparo *Vega*.

Miguel Vega era un juez de primera instancia que combatió esta restricción existente en la Ley de Amparo vigente en ese momento, la cual disponía que el amparo no procedía contra negocios judiciales. En ese caso, por primera vez, un amparo llegó hasta la Suprema Corte

de Justicia de la Nación, y generó un impacto muy interesante. Dado que dicho amparo atacaba la constitucionalidad de la Ley de Amparo, se trataba de un asunto contra leyes, que atacaba una prohibición contenida en una normativa. Así, cuando la Corte concedió el amparo a Miguel Vega, automáticamente se quitó la prohibición de intentar el amparo contra sentencias judiciales. Ahí es donde realmente surge la bifurcación del amparo: el amparo contra leyes, el amparo contra disposiciones judiciales y el amparo contra sentencias judiciales.

Desde ese momento la bifurcación quedó establecida, aunque después de quitar esta restricción se dio una escalada de amparos que atacaban la sentencias emanadas de los poderes judiciales en segunda instancia —el principio de exhaustividad estuvo presente—, y eso fue dando lugar a que el poder judicial tuviera cada vez más carga laboral, derivado de los amparos directos, lo que condujo a que, cíclicamente, también el Poder Judicial de la Federación se viera en la necesidad de ir ampliando los juzgados de distrito para atender los amparos indirectos, que eran los menos. Pero esa escalada se dio sobre todo para los tribunales colegiados de circuito a partir de 1951, lo que ocasiona que hoy tengamos un Poder Judicial de la Federación muy robusto, con un conjunto de tribunales muy amplio. Hay autores que han criticado esta situación y han señalado que, en realidad, el amparo directo se ha convertido en una tercera instancia jurisdiccional.

Teniendo esto en cuenta, el amparo judicial fue inicialmente visto en sentido positivo, pero empezó a generar ciertas repercusiones que hoy en día mantienen a los poderes judiciales de los estados, en general, en franca debilidad institucional. Y me refiero a esto porque todas las reformas que se suscitaron, sobre todo al finalizar el siglo pasado —que son reformas muy importantes, haciendo referencia a la de 1987 y sobre todo a la de 1994—, se orientaron a cambiar la identidad de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, inicialmente en 1824, 1957 y 1917, tenía una doble naturaleza: era el tribunal supremo de este país y la principal corte de casación, precisamente por el amparo directo en revisión —casación como revisión de las sentencias judiciales de las entidades federativas—. Lo cierto es que en el 87 nos vimos en la necesidad de preparar a la Corte, en vista de lo que estaba pasando en Europa, donde, mucho tiempo atrás, Hans Kelsen había impulsado la creación del primer tribunal constitucional en la Constitución austriaca de 1920. Más tarde, al terminar la Segunda Guerra Mundial,

el modelo de jurisdicción constitucional kelseniano se extendió a lo largo y ancho de Europa y en algunos países de América Latina. Si bien nosotros inicialmente seguimos el modelo de organización judicial de Estados Unidos, a finales de los años ochenta volteamos a ver con mayor detenimiento el modelo constitucional europeo y, entonces, generamos uno híbrido.

Esa reforma de 1987 se entiende como una reforma preparatoria para la que vendría en 1994, que cambió la identidad de la Corte y la convertiría en un tribunal constitucional. Si ustedes analizan hoy toda la comunicación institucional de la Corte, verán que trata de centrar en el imaginario colectivo el hecho de que es el tribunal constitucional de México —y realmente lo es—. Las reformas, sobre todo la de 1987, trataron de quitarle ámbitos competenciales a la Corte para ir depurando esa gran competencia que tenía.

En ese sentido, llegó la reforma del 94, que le dio a la Corte la connotación de tribunal constitucional, así como atribuciones no solo para la defensa de los derechos a través del amparo, sino además para fortalecer su arbitraje competencial, como el árbitro del federalismo mexicano a partir de la remodelación de las controversias constitucionales. Asimismo, se le dio el papel de árbitro de la legislación, para que pudiera revisar las leyes emanadas de los congresos y verificar su compatibilidad con la Constitución a través de las acciones de inconstitucionalidad.

A partir de ese momento se generó el núcleo esencial de la competencia de la Corte, bajo el argumento de que es la defensora de los derechos, un árbitro de las disputas que surgen entre la federación y los niveles de gobierno, y el árbitro de la ley. Es la que resuelve si las disposiciones que crean los legisladores son constitucionales o no. Después, cuando llegó el control de convencionalidad, también se le dio la potestad de revisar si las disposiciones que emiten los legisladores son compatibles con los instrumentos nacionales de los que el Estado mexicano es parte, sobre todo la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La reforma del 94 también trató de limitar el amparo, al ser muchos los amparos de los que conocía la Corte. El amparo tuvo un cambio muy importante en 2011, cuando reformamos de manera relevante la Constitución en materia de derechos humanos, para señalar —en esto había dudas, era una duda doctrinal, una duda judicial— si el amparo procedía en los siguientes dos supuestos: 1) para tutelar los derechos reco-

nocidos en los tratados y convenciones internacionales suscritos por nuestro país, y 2) no solo frente a actos de autoridad o disposiciones normativas, sino también frente a omisiones de los poderes públicos.

En 2011 eso quedó resuelto a través de dos reformas: la reforma de derechos humanos y la reforma de amparo, que amplió el ámbito protector del juicio de amparo, y no solamente en cuanto a esto que acabo de decir. A partir de 2011, el amparo ya no solamente procedía para proteger los derechos expresamente reconocidos en el texto constitucional, sino también aquellos que se encuentran reconocidos en el bloque de constitucionalidad; en segundo lugar, el amparo no solamente procede contra actos de autoridad, sino también contra actos de particulares y frente a omisiones de los poderes públicos y de los particulares. Eso quedó claramente establecido en la reforma de amparo de 2011 y, sobre todo, en la nueva Ley de Amparo que se produjo dos años después.

Veamos la evolución de la cantidad de asuntos recibidos desde enero de 1995 hasta diciembre de 2022: originalmente, en 1994, la Corte conocía básicamente de 2 500 asuntos, pero cuando se dio ese cambio llegamos a ver que en 2011 casi estaba recibiendo 10 mil asuntos, solamente en estos tres procesos de amparo, controversias y acciones. Entre 2012 y 2014, ya con las implicaciones de la reforma de derechos humanos y de amparo, el rango se movió a los 15 mil, y entre 2015 y 2019 llegó a situarse en la antesala de los 20 mil asuntos anuales, que tenía que atender en pleno y sala. En 2020, 2021 y 2022 hubo una baja que tuvo que ver con la pandemia, y a finales de 2022 se reportó el ingreso de solamente 6 mil asuntos, después de que en 2019 habían estado en la antesala de los 20 mil.

De repente, y debido a las circunstancias, tuvimos un bajón monumental. Aunque la Corte activó el juicio en línea, no todos los abogados o despachos de abogados contaba con su firma electrónica (FIREL), necesaria para tramitar los asuntos en línea. La Corte hizo su parte —hay que decirlo—, pues emitió acuerdos generales para que a partir de 2020 se fortaleciera el expediente electrónico, el juicio en línea, pero tomó desprevenidos a muchos abogados.

En esos 28 años (entre 1995 y 2022), con la caída de los últimos años, el promedio del ingreso anual de asuntos se redujo a 9780, los cuales debían ser procesados en sus tres órganos (el Pleno y las dos salas). Sin embargo, cuando situamos el tema específicamente en las competencias clave, hablando de las controversias constitucionales y

de las acciones de inconstitucionalidad, así como los amparos directos en revisión y los amparos en revisión, veremos que la cantidad de asuntos que ha llegado a la Corte en dicho lapso es de: 176 878 amparos; 4 007 controversias constitucionales, y 2 340 acciones de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el 96.5% de los asuntos que llegan a la Corte son amparos.

Ahora bien, de estos 176 878 amparos, 102 823 son amparos directos en revisión, es decir, hacen una revisión de las sentencias judiciales, y 74 055 son amparos en revisión. Dos terceras partes de los asuntos que conoce la Corte son amparos directos y un tercio son amparos indirectos, es decir, la Corte, en buena medida, ocupa casi todo su tiempo, todo su personal y toda su infraestructura en resolver juicios de amparo, lo cual está bien, porque el papel de un tribunal constitucional es tutelar las libertades. Pero la otra pregunta que emana de aquí es: ¿cuál es la naturaleza de los amparos directos e indirectos en revisión que conoce la Corte?

Realmente, hasta ahora, lo que no ha tenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la capacidad —que tienen todos los tribunales constitucionales— de poder decidir sobre qué decidir, y poder decidir qué no tiene que decidir —no porque le falten instrumentos, sino porque no los ha empleado—. Un tribunal constitucional sí debe tener la capacidad de determinar cuál es la naturaleza de los amparos que debe conocer, atendiendo a su papel, porque para atender todos los amparos está la estructura judicial.

En distintos momentos, la Corte se ha visto en la necesidad de buscar vías normativas, a través de sus acuerdos generales, entre los que destaco el 5/2001, el de 2013, el de 2015, y recientemente uno en donde se ha cuestionado cuáles son los amparos que debe definir.

Lo cierto es que la Corte se acaba de dar cuenta de que su criterio de admisibilidad antes estaba en negativo, es decir, cuestionaba cuáles eran los amparos que cumplían las condiciones de admisibilidad bajo el razonamiento de que, si pasaban las condiciones, los requisitos procesales, en consecuencia, los tenía que conocer.

Como he mencionado, la Corte se acaba de percatar de que el requisito de admisibilidad lo puede cambiar para que sea en positivo, no para cuestionar cuáles sí pasaron los criterios procesales, sino cuáles justifican que deben ser conocidos por ésta. Aquí la Corte, a través de los acuerdos generales y por vía jurisprudencial, ha ido cambiando

sus criterios, porque, si vemos el 103 y 107 constitucionales, tienen un principio que señala los asuntos de trascendencia y relevancia, así como algunos otros requisitos que tienen que cumplirse para que un asunto llegue hasta el escritorio de los ministros.

Al respecto, ha habido visiones muy encontradas de los ministros, las cuales se observan en las siguientes aseveraciones: “Todo aquello que cumpla con los criterios de admisibilidad debe ser resuelto por la Corte”; “No, tenemos que admitir ciertos amparos en aquellos derechos que todavía no tengan un desarrollo jurisprudencial”.

El 14 y el 16 tienen libros de jurisprudencia para el derecho a la identidad, al nombre, a la nacionalidad, muchos derechos que ahora entendemos como producto del bloque de constitucionalidad, pero que realmente no tienen tanto desarrollo jurisprudencial. Y unos más dijeron: “No, tenemos que atender un conjunto de amparos de una trascendencia excepcional”.

Algunos ministros, y así ha quedado en la jurisprudencia, les han llamado “amparos estructurales” porque, más allá de resolver una cuestión en específico de los derechos que están en la discusión —y como producto de los efectos interpartes que tiene el juicio de amparo—, resuelven un dilema elemental; los estructurales son aquellos en los que, al margen de resolver una cuestión en específico, resuelven una cuestión estructural, encontrando deficiencias en las leyes, en la forma en que los operadores jurídicos entienden los derechos; estructurales en el sentido de que mantienen o profundizan las desigualdades existentes entre los mexicanos.

Esos amparos son en los que —para los ministros— deben poner mayor atención, y por eso encontraron que una de las formas de acercarse a ese tipo de amparo era a través de la facultad de atracción, que en la reforma judicial de 2021 también se amplía de manera importante para que los ministros puedan atraer esos amparos, con independencia de en qué tribunal, en qué juzgado federal se encuentren, porque implican una cuestión de suma o de máxima relevancia.

Cuando he estudiado este tema, surge el nombre de un expresidente del Tribunal Constitucional Federal de Alemania que habló de la tutela subjetiva de los derechos frente a la tutela objetiva de los derechos. Lo cierto es que el amparo es un mecanismo de tutela subjetiva de los derechos, hay una vulneración, el mismo derecho permite reaccionar y acometer a la defensa de esos derechos entre las partes involucradas,

pero la defensa objetiva es la que encuentra que los derechos no solamente deben tener esta tutela, sino que los derechos se deben entender como principios, como valores del ordenamiento, los cuales implican cargas u obligaciones para los poderes públicos y, en ese sentido, cuando se afectan esos derechos, es deber de un tribunal constitucional recordarle a los poderes cuáles son sus obligaciones para que esos derechos se puedan cumplir de manera cabal y efectiva.

Si una norma estableciera una distinción injustificada, esa norma sería inconstitucional porque vulnera el artículo primero —igualdad, no discriminación—. Si nos quedamos en la vertiente subjetiva, el amparo protege contra una discriminación en específico, pero la discriminación sigue ahí porque la norma sigue presente. Los efectos del amparo no son *erga omnes*, salvo cuando —ahora— se les vincula con la declaración general de inconstitucionalidad o —ahora también— con la reforma judicial, que busca fortalecer el precedente, y ahí están también esas orientaciones.

Lo cierto es que la Corte emitió un acuerdo general en 2015, y a estos amparos les llamó “los efectos socialmente relevantes”, nuevamente, en el entendido de cuál era la relevancia para que estos asuntos los pudiera asumir. En este acuerdo, la Corte trata de señalar los criterios para que un asunto sea entendido de una excepcionalidad tal que deba ser conocido por ella, también derivado de otro instrumento importante que vino en la reforma de 2011. Esa reforma surgió al darnos cuenta de una realidad, consistente en la carga laboral que enfrentan la Corte y los tribunales federales, la cual provoca que un asunto se pueda tardar ahí mucho tiempo. Recientemente, un análisis de la organización civil México Evalúa señaló que la Corte tarda un año en resolver un asunto, desde que llega y empieza toda su instrucción —sea amparo, controversia o acción de inconstitucionalidad—. Pero lo cierto es que no es así, pues hay asuntos que después de tres, cuatro, cinco años no se resuelven.

Entonces, la reforma de 2011 también incorpora un instrumento para que algunos amparos se atiendan de manera prioritaria, para lo cual se tuvo que determinar cuáles iban a ser los amparos de esta clase, entre los que se encuentran: los que tengan que ver con el patrimonio nacional, con los sectores estratégicos, o que tengan un impacto estructural; los que han dado lugar, por ejemplo, a cierto tipo de declaraciones de inconstitucionalidad dada su relevancia y por el sector al que van dirigidas.

Teniendo esto en cuenta, lo que representan las controversias y las acciones de inconstitucionalidad realmente equivale al 3.5% de todo el volumen de asuntos que conoce la Corte desde 1995 hasta el 2022, pero, si le agregamos todos aquellos recursos que tienen que ver con el juicio de amparo (los recursos de inejecución, de reclamación, la queja, la atracción y la contradicción de criterios), nos encontramos con que aumenta al 96.5% de asuntos. Y si le agregamos otros, llega casi al 97%, es decir, estos son recursos satelitales sobre el juicio de amparo, pudiendo advertir cómo esto le agrega una carga laboral muy importante a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La pregunta es: ¿el amparo directo en revisión debe mantenerse en nuestro sistema judicial? La respuesta es sí, aunque en algún momento hubo quien dijo que el amparo directo debía ser eliminado, porque estaba debilitando a los poderes judiciales de las entidades federativas. Pero yo creo que se debe cuidar como un reducto último de tutela de nuestros derechos y libertades. Ahora bien, cuando a esto le asimilamos la segunda pregunta, referente a qué tipo de amparos debe conocer la Corte, me parece que hoy en día debemos alejarnos del amparo de naturaleza subjetiva en los que conoce la Corte.

El profesor Aharon Barak, expresidente de la Corte Suprema de Israel, publicó un libro muy importante sobre el particular, en el cual explica: “los tribunales constitucionales no deben estar concebidos para analizar los fallos de las sentencias emitidas por los poderes judiciales, están ahí para encontrar las deficiencias estructurales del sistema constitucional, buscar orientar cómo resolverlas y garantizar la salud de las democracias”.

Si esto es así, tenemos un argumento para cuestionar: ¿es la Corte la que debe estar revisando lo que resuelven los poderes judiciales de los estados de la república? Pareciera que no, pero hay amparos que sí debe conocer la Corte: los estructurales, en donde los poderes públicos, por acción o por omisión, son irrespetuosos del orden constitucional o del orden convencional. La Corte, de la mano con lo que ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a las obligaciones de los Estados para asegurar el cumplimiento de la Convención Americana, debe hacer esa revisión para dilucidar cuáles son las obligaciones de los poderes públicos en relación con los derechos establecidos en el bloque de constitucionalidad, y para que, cuando un poder público o un poder privado incumplan, pueda ser capaz de recordarles la ruta.

No se trata de limitarse a decir “esto es inconstitucional porque vulneraste esto”, sino de señalar la ruta de cumplimiento, como lo hace la Corte Interamericana de Derechos Humanos con sus medidas estructurales, que indican claramente qué es lo que se debe hacer de manera muy puntual, para ayudar a los poderes públicos a saber el camino del resarcimiento, de la no repetición. Así, esos amparos estructurales deben seguir siendo objeto de análisis de la Corte. Además, hay algunos derechos que tienen poco desarrollo jurisprudencial, mientras otros ya tienen un contenido meridianamente desarrollado, por lo que también habría que buscar que la Corte ponga atención en estos nuevos derechos que surgen de la dinámica social.

¿La Corte debería centrarse en ese análisis? Sí. Necesita entrar en esos temas estructurales y decirles a los poderes públicos hacia dónde dirigirse. Eso claramente en un contexto como el actual, en donde estamos entrando a una dinámica de populismo. No suele caer bien, pero con la máxima de Aaron Barak, hoy el papel de los tribunales constitucionales debe orientarse a estas deficiencias estructurales de los sistemas constitucionales y, sobre todo, a garantizar la salud de los sistemas democráticos.

Esto no quiere decir que no continuemos la reflexión profunda sobre el amparo directo en revisión, porque ahora ese volumen de asuntos al que me referí solo abarca los asuntos que conocen las dos salas de la Corte. Pero si abrimos el volumen de amparos que llegan a los tribunales colegiados de circuito, directamente o por delegación de la propia Corte, encontraremos un ámbito extensísimo que ha provocado que los tribunales superiores de justicia y los poderes judiciales de los estados hayan entrado, desde hace décadas, en una ruta de franca debilidad institucional que se ha arraigado sobre todo en la cultura de los litigantes.

Eso debe cambiar, y para eso están los mecanismos de control constitucional de los estados, que iniciaron con fuerza (aunque lo cierto es que, en la perspectiva general, no han dado los resultados que se esperaban). Sobre todo, eso también pasa por algunos elementos clave de los amparos directos, los amparos estructurales y los medios de control constitucional local.

El diálogo jurisprudencial interno entre el Poder Judicial de la Federación y los poderes judiciales de los estados, con el ensamble del precedente judicial, crea el momento propicio para volver a instaurar las bases de un diálogo armónico, robusto, entre los poderes judiciales y, sobre todo, para el fortalecimiento de los poderes judiciales, en donde,

claramente, hay que volver a hablar de la independencia judicial, de la autonomía presupuestal de los poderes judiciales, así como revalorizar a la magistratura local y al principio de definitividad de la sentencias.

Todos estos son temas abiertos que vale la pena seguir discutiendo, por incumbir al federalismo judicial, que no viene de ahora, sino de un patrimonio constitucional que hemos venido forjando desde 1824, en donde hay claros y oscuros. En ese sentido, me parece que hoy es momento de mirar hacia esos oscuros para ver cómo podemos superarlos.

Enrique Uribe Arzate

Desde luego, aquí se vinculan temas de la doctrina, de la jurisprudencia, de la teoría, de la práctica, y por esta razón creo que, más allá de las competencias de los órganos a las que nos hemos referido, de las relaciones interorgánicas, de qué sí y no debe conocer la Corte, tal vez debamos reforzar esta idea de federalismo en el aspecto judicial (sin embargo, las otras tareas del Estado requieren este reforzamiento).

Puntualizar este discurso sobre la existencia de diversos ámbitos competenciales en el caso de nuestra Constitución tiene que llevarnos a determinar que cada uno de estos debe cumplir con lo que le corresponde, y por eso me ha parecido interesante la reflexión sobre los números que nos ha mostrado César Astudillo en relación con lo que conoce la Corte. Debemos pensar que, si abrimos el abanico de posibilidades a algo más que el amparo, y pensamos en un gran engranaje de un sistema de justicia constitucional, tal vez nuestra situación en cuanto a la defensa y garantía de los derechos, en cuanto a la garantía de las competencias orgánicas de los poderes, pudiera tener mayor eficacia y una mejor ruta de desarrollo.

¿Por qué no pensar, por ejemplo, en una especie de amparo para los temas de acceso de la información, un *habeas data*, que no tenemos en México? Tenemos recursos administrativos, pero no de orden constitucional. ¿Por qué no pensar en algo más que recomendaciones? Que la tutela de los derechos fundamentales esté más allá de la buena voluntad o el buen estado de ánimo del que manda la recomendación y del que la recibe; que la tutela de los derechos sea efectiva a través de mecanismos de naturaleza procesal constitucional. Y también, ¿por qué no abrir esta concepción de los mecanismos de aseguramiento a algo más que procesos, tribunales, jueces, sentencias?

Es claro que respecto a estos temas, el concepto de garantía tiene que buscar otras rutas. No solamente pensar en lo que yo he denominado las garantías en sentido estricto, que son estos mecanismos de naturaleza procesal constitucional, sino también, en las garantías desde las políticas públicas, para que tengamos hospitales, médicos, instrumental, empleo, seguridad, etc., y no solo recursos de tipo remedial reparador, que a veces no alcanzan para cubrir las necesidades.

César Astudillo Reyes

Muchas veces, cuando hablamos en estos términos de la tutela de los derechos, podría parecernos que nos quedan muy lejos ciertas cuestiones, pero en realidad derivan de asuntos de carácter local, en donde una persona que se sintió afectada en sus derechos acudió a un juez de primera instancia. Voy a dar dos saltos radicales en el tiempo: hace rato me referí brevemente al amparo *Vega*, de 1869, y también tenemos la emblemática contradicción de tesis 293/2011 que resolvió la Corte, en la cual reconoció el bloque de constitucionalidad, al que llamó “parámetro de regularidad constitucional”. Aquellos derechos y libertades que forman parte del ordenamiento jurídico mexicano y que, en consecuencia, son propicios para tutelarse a través de los mecanismos de control constitucional.

Y ahora que ha entrado con fuerza el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, la magistratura local carga sobre su espalda nuevos retos, sin embargo, desde mi punto de vista, esta no cuenta con todos los elementos para hacerse cargo de dicha labor. Estamos en el Poder Judicial del Estado de México, un poder judicial muy amplio, muy robusto, pero si nosotros lo vemos en perspectiva general, está apenas sobreviviendo, como muchos otros órganos constitucionales autónomos que hoy están pasando malos momentos.

Hoy, me parece que necesitamos voltear hacia allá. Si hemos abierto el texto constitucional de manera amplísima para implementar un conjunto de reformas, sería momento de que nos tomáramos en serio la oportunidad de reformar el 116 constitucional para centrar la atención en el fortalecimiento de los poderes judiciales y también de los órganos autónomos ahí referidos. Es un mal momento político, pero realmente debemos generar toda una masa crítica, hacer un conjunto de reflexiones para garantizar, desde el artículo 116 de la Constitución, el estatuto constitucional de la magistratura local, que pasa no nada

más por la independencia y la imparcialidad, sino también por elementos que les den los atributos necesarios: la inamovilidad que hoy es tan representativa; el régimen de responsabilidades, y el régimen de remuneraciones, que es tan importante.

Mientras no lo hagamos, este crecimiento de amparos va a seguir existiendo a lo largo del siglo XXI, de tal suerte que, en lugar de que tendamos al fortalecimiento de los poderes locales para que los asuntos de carácter local encuentren una adecuada resolución, lo que va a suceder es que los poderes judiciales se van a ir haciendo cada vez más chiquitos, y el Poder Judicial de la Federación se volverá realmente un poder judicial nacional, lo cual es riesgoso.

Estamos yendo hacia una centralización utilizando categorías que la Corte tampoco ha ayudado esclarecer. Hoy en día, las leyes generales, que deberían ser utilizadas para fortalecer los ámbitos de actuación de las entidades federativas, están siendo empleadas para concentrar atribuciones en la federación. Por su parte, las leyes nacionales, que sí son concentradoras, se están utilizando para hiperconcentrar atribuciones en la federación, a través de la creación de los sistemas nacionales.

Hay quien pudiera decir que los sistemas nacionales son importantes porque homologan o que no somos tan diversos a nivel nacional y hay que cortarnos a todos con la misma tijera, pero es falso porque, precisamente, la fuerza, la virtud del federalismo, es su capacidad de reconocer que somos un mosaico heterogéneo, que se consolida a partir de principios de convivencia común. No podemos ser todos iguales. Si así fuera, en lugar de ser federales nos vendría mejor ser centrales, y eso no lo podemos hacer.

Es muy importante poner atención a lo que está haciendo el legislativo con las leyes nacionales, porque estamos yendo hacia una hiperconcentración que está dejando muy poco ámbito competencial a las entidades federativas, y eso, claramente, es contrario al espíritu federal.

Antecedentes gaditanos y dieciochescos del federalismo de 1824

*Fernando Serrano Migallón**

México se ha convertido en un país con la vida constitucional más rica. No tanto por su número de constituciones, porque no tenemos tantas como Colombia o Venezuela, por ejemplo, ni tan pocas como Argentina o Estados Unidos, sino porque tenemos una docena de constituciones variadas.

Tenemos dos constituciones impuestas: primero la Constitución de Bayona, que fue impuesta por Napoleón al Imperio español (al pertenecer la Nueva España al Imperio español, también fue impuesta, en teoría, a México, aunque nunca fue ni vigente ni válida); luego la Constitución de Cádiz, que otorgó el propio Imperio español y que, por las mismas razones, fue aplicable en México.

También tenemos una serie de textos que podríamos llamar “pre-constitucionales” y que, sin formar propiamente un cuerpo constitucional en sí, tienen visos de textos o de facetas de una Constitución, por ejemplo: el bando de Miguel Hidalgo, de octubre de 1810, en el que exhorta a todos los dueños de esclavos y esclavas a ponerlos en libertad. Y al mes y medio de haber dado el Grito de Independencia también expidió un bando en Guadalajara en el que abolió la esclavitud, siendo así México el segundo país de América que termina con la esclavitud,

* Universidad Nacional Autónoma de México.

cuando en otros puntos de América Latina y Estados Unidos hubo que esperar casi un siglo. Luego tenemos los principios constitucionales de López Rayón; los Sentimientos de la Nación, de José María Morelos; la Constitución de Apatzingán; los documentos fundacionales del Estado mexicano, que son los Tratados de Córdoba, y el Acta de Independencia, fundamentalmente.

Posteriormente, a partir de 1821, tendremos dos constituciones imperiales, dos constituciones centrales, cuatro constituciones federales, una no codificada —es decir, textos sueltos—, cuatro o cinco codificadas, hasta llegar a la que —para mí— es el punto final de la evolución de la búsqueda del camino constitucional de México, que es la Constitución de 1857, aunque tendrá las modificaciones de la Constitución del 17.

Como consecuencia, la Constitución de 1824 tiene influencia de todos estos textos dentro de México, fundamentalmente de los textos preconstitucionales de la etapa insurgente —de Hidalgo, Morelos y López Rayón—. En mi opinión, cuenta con dos características fundamentales que quizá la hacen la Constitución mexicana más interesante, o la primera gran Constitución mexicana. Primero, porque pone punto final a la estructura jurídica hasta ese momento. Iturbide había seguido una estructura jurídica muy similar a la del Imperio español, él termina el año anterior como emperador, abdica, y en 1824 se le pone punto final a ese mundo anterior, a ese mundo que habían pensado desde los tiempos ancestrales hasta la terminación de la Colonia y el inicio de la Independencia.

Estamos en el albor de un México nuevo, y lo que es más importante: ¿qué es la nación mexicana? Aquí hay un tema de discusión principalmente filosófico, respecto a cuándo surge la nación mexicana. Cada uno de nosotros podemos tener nuestros héroes y pensar que la nación mexicana se inició con Cuauhtémoc, porque se defendió contra los españoles; con Cortés, porque logra el mestizaje; con Hidalgo, porque da el Grito de Independencia, o con Iturbide, porque logra la independencia. La nación es un fenómeno sociológico, cultural, idiosincrático que se crea a través del tiempo y con la participación de todos los mexicanos; es el punto de partida para la reestructuración o la estructuración de lo que será la nación mexicana.

Desde mi punto de vista, esto se logra hasta la Revolución mexicana de 1910, que es cuando los ferrocarriles, construidos en la época de Porfirio Díaz, permiten grandes movilizaciones de tropas, que la división del norte al sur, la división del sur al norte, del este al oeste, se

conozcan perfectamente, que los mexicanos se reconozcan entre ellos y, como decía un anuncio de mi época “desde Tijuana hasta Yucatán, todo sucedía con los sombreros Tardan”, porque es cuando en México realmente ya todos nos sentimos identificados. No es que un día se haya acostado México sin ser una nación y al día siguiente se haya despertado siéndolo. Creo que en este proceso tan rico, tan doloroso y tan creador, el punto de partida lo da la Constitución de 1824 y termina con la Constitución de 1857.

Si estas fueron las influencias nacionales, ¿cuáles fueron las influencias extranjeras? Aquí tenemos el primer problema con los españoles. Las influencias fundamentales de la Constitución de 1824 son prácticamente las mismas que tuvo la Constitución de Cádiz de 1812 —12 años antes—: en primer lugar, una influencia inglesa clarísima, que es el parlamentarismo, la idea de un Congreso, de un grupo colegiado que oriente la estructura y el funcionamiento de un país; en segundo lugar tenemos la Revolución francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que es el primer grito de libertad que dan los franceses frente al autoritarismo monárquico; en tercer lugar tenemos a los Estados Unidos, con dos aportaciones fundamentales, que son la idea de federalismo —que si bien es estadounidense, no es una copia, porque las razones, el funcionamiento y la idiosincrasia del federalismo mexicano son distintas—, y la idea de la república como forma de gobierno que no recae en una sola persona por la gracia de Dios, sino que es un régimen democrático en el que se elige al jefe del Estado a través de la votación general.

Digo que entramos en conflicto con los españoles porque estos, en 1810, convocan a las Cortes que se reúnen en Cádiz, una ciudad insignificante al sur de España, elegida por ser una península en aquella época, unida al continente solamente por una legua de tierra que sí podía ser defendida por las tropas españolas. ¿Por qué convocan a un congreso constituyente? ¿Qué les hace pensar en un congreso constituyente, en contra de lo que sería más lógico? La Constitución de Bayona, emitida por Napoleón, les da la idea clarísima de la ventaja de vivir bajo un régimen constitucional —como no quieren a los ingleses, no quieren hablar del parlamentarismo inglés—. Pero quieren todavía menos a los franceses, que los acaban de invadir por medio de una mentira y una traición (Napoleón le pide permiso a los reyes españoles para pasar por Francia y atacar Portugal, a lo cual los reyes acceden, pero cuando las tropas napoleónicas están en territorio español ya no se quieren ir, por lo que empieza la guerra de independencia de los españoles, que

lleva el pueblo llano en contra de la voluntad de los monarcas. Cada vez que Napoleón vencía a las tropas españolas, le enviaban una carta al emperador felicitándolo por haber vencido a sus súbditos). Así, como no quieren hacer referencia ni a Bayona ni al parlamentarismo inglés, tienen que idear el fundamento en una monarquía visigótica del siglo IX, que se dio en las vascongadas y en los fueros de León, para no reconocer lo que era evidente.

Gracias a las ideas liberales de la Revolución francesa y a la influencia inglesa, ellos pensaron que debían tener una Constitución española, pero durante los dos años que estuvieron reunidos, al principio no tenían mucha idea de qué es lo que tenían entre manos ni qué es lo que tenían que hacer, pero con el paso del tiempo adquirieron confianza en su labor, fortaleza, y una actitud mucho más sólida: primero porque declaran que la soberanía nacional está depositada en la nación, es decir, pertenece al pueblo llano y, en ausencia del rey, ellos son los que ejercen verdaderamente la soberanía; segundo, por la fortaleza frente al rey y a su regente, lo cual les da una idea muchísimo más clara de su misión histórica.

Es el primer texto constitucional pensado, escrito y promulgado en español (la Constitución de Bayona expedida por Napoleón fue pensada y escrita en francés, y luego traducida al español para el Imperio español). En esto, Bayona es fundamental por la confianza que les dio a los españoles, pero en realidad será la Constitución de Cádiz la que establezca los principios generales.

En 1812 España se encuentra en un caos total: el territorio está invadido; hay crisis económica; crisis política; los reyes están secuestrados en Francia; la economía está por los suelos; no hay cohesión social; hay sublevaciones por todo el territorio nacional. A pesar de eso, las Cortes logran llegar a un acuerdo previo para redactar el texto gaditano, un texto que tardan dos años en promulgar y dos años en hacer efectivo, válido, positivo y vigente, que tiene las siguientes virtudes: está integrado por el pueblo llano; todos los participantes están considerados al mismo nivel —nobles, plebeyos, clérigos, militares y civiles—, tanto los de la metrópoli como los de las colonias —hay representantes de todas las colonias—, los liberales y los conservadores.

Entre sus cualidades, en primer lugar identificamos que se logra tener un texto constitucional. Después, los conservadores buscan, desde luego, fortalecer la lucha contra el invasor, impedir la separación de

la iglesia y el Estado, respetar la figura de la monarquía, y no hablar de la separación en vías de un federalismo. En cambio, los liberales persiguen la separación de la Iglesia y el Estado, la abolición de la Inquisición, la abolición de la esclavitud y fortalecer ese sistema parlamentario español.

Cuando se llega a un consenso tan divergente, se vislumbra que la Constitución de Cádiz tiene muchas cualidades, pero también comete grandes errores: sí, es una Constitución liberal que limita el poder del rey, que establece un Parlamento sólido, que establece la igualdad entre todos los españoles de ambos hemisferios —como dice el texto original—, es decir, la metrópoli y las colonias; pero carece de ciertas cosas: no se atreven a separar a la Iglesia del Estado —lo más que logran los liberales es abolir la Inquisición—, no se atreven a acabar con la figura de gobiernos en las colonias, aunque sí acaban con la figura del virreinato (es falso decir que O'Donojú fue el último virrey, pues él fue el capitán general de las tropas españolas en la Nueva España, ya que el virreinato había terminado con el anterior), no discuten en ningún momento la forma de estado, nunca se plantean la posibilidad de que España deje de ser un país centralista y se convierta en un régimen federal, no se atreven a discutir la forma de gobierno, es decir, si debía ser una república o una monarquía. Estos dos errores fundamentales harán que ese vacío constitucional exista hasta nuestros días y que en España siga siendo un tema a discutir que no se atreven a enfrentar, aunque ha habido dos intentos: la República de 1871, que duró un año, y la República que duró de 1931 a 1936.

Cuando se restauró la monarquía —con la falsedad típica de los políticos de partidos interesados en detentar el poder— y se discutió si España debía ser una monarquía o una república, los socialistas, los comunistas y los anarquistas abandonaron el salón de sesiones para no votar a favor, pero, habiendo quórum, se votó que debía ser una monarquía, aunque el pueblo español ya no lo quería, según los sondeos de aquella época. Lo mismo pasó con la forma de gobierno federalista y centralista.

La Segunda República ideó un sistema muy original que no era ni federal ni central, sino federable, es decir, todo el territorio español funcionaba de una manera, pero había regiones —fundamentalmente el País Vasco, Cataluña y Galicia— que, por sus características especiales, sobre todo culturales, podían tener un ámbito especial de autonomía. Los liberales lograron abolir la esclavitud en la metrópoli, pero los

conservadores españoles se impusieron y no se abolió en las colonias, por lo que se tuvo que esperar hasta 1871 para que la Primera República terminara con la esclavitud en Cuba, Puerto Rico y Filipinas, o sea, se da una abolición parcial.

Dado que el congreso de Cádiz se reúne del 10 de septiembre al 19 de marzo de 1812, la Constitución de Cádiz es promulgada el día de San José. Por eso, cuando vemos una película del siglo XIX en la que la gente grita “¡Viva la Pepa!”, se trata de los liberales que están alabando a la Constitución de Cádiz.

Quizá el gran prestigio de Cádiz fue darle ese brillo intelectual, doctrinario y político a España. También contribuyó la actitud del rey Fernando VII frente a la Constitución, que generó una serie de mártires liberales en el marco de la promulgación de la Constitución. Primero, él la jura cuando llega a España en 1812, pero en 1814 termina con la Constitución, o sea, la deroga. En 1820 un grupo de militares liberales hacen que la reestablezcan, y para el año siguiente —en lo que se llama el bienio liberal— los vence militarmente y los hace apresar. Al general Torrijos lo fusila en las playas de Málaga, el general Riego es ahorcado en una plaza de Madrid, y Mariana Pineda —una heroína ejemplar— es ahorcada por haber bordado una bandera republicana.

Por otro lado, la Constitución de Cádiz carece de una relación amplia de derechos individuales o garantías individuales —como luego se verá en las constituciones a partir de ese momento—, aunque señala algunas prerrogativas, como el derecho al trabajo, a la intimidad, a la libertad. Cádiz se promulga en 1812, pasa todas estas vicisitudes en la metrópoli y, en 1821, México proclama su independencia. Y aquí traemos a colación uno de los problemas sobre la figura de Iturbide: recibe un país de 4.5 millones de kilómetros cuadrados —nosotros hablamos mucho de los dos millones de kilómetros cuadrados que nos quitaron los estadounidenses, pero no del territorio que perdió Iturbide (medio millón, desde Chiapas hasta lo que ahora es Panamá, o lo que era Colombia). Eso era territorio mexicano—.

Mientras el país ardía y necesitaba orientación, Iturbide se encerró con la junta instituyente a discutir qué título le daría a sus padres si él era nombrado emperador. Así, perdieron 15 días discutiendo tonterías (finalmente, se decide que es príncipe de Iguala y así queda consagrado). Estas nimiedades nos causaron, desde mi punto de vista, un problema indecible y la pérdida de lo que es Centroamérica, una cuarta parte de lo que luego perderíamos en el norte.

La situación es tan grave y 1824 es un año tan conflictivo, por la crisis económica, política y la falta de tejido social, que se ven obligados a hacer una Constitución en dos pasos: primero, en enero de 1824 se expide un Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, únicamente para garantizarles a las provincias que iba a haber una Constitución Federal, republicana, y que esos iban a ser los lineamientos de la Constitución de 1824; después, el 8 de octubre, ya se promulga la Constitución. Por esas razones, aunque tenga muchos defectos, es la “gran” Constitución mexicana, aquella que garantiza la permanencia de Centroamérica hasta los territorios que luego perderemos con Estados Unidos, pero que le da confianza a todas las provincias mexicanas de que vamos a tener un régimen republicano y federal.

La idea de constituirnos en una república viene, evidentemente, de Estados Unidos, al ser el primer país del mundo que asume esa forma de gobierno, y la otra idea es el federalismo. Se ha dicho que copiamos la idea del federalismo de Estados Unidos, de Hamilton, quien escribe *El federalista* y concibe un régimen donde puedan convivir una serie de territorios, de colonias que estaban separadas. Así, las 13 colonias originales inglesas se reúnen en un ente superior. Pero en México nada estaba desunido, así que no se implementa el federalismo para unir lo que está separado, sino para que lo que está unido no se separe, para darles garantías de autonomía y de respeto a sus identidades nacionales. Esto ha hecho que el federalismo mexicano se haya fortalecido y que, a pesar de la Guerra contra Estados Unidos y los problemas existentes al interior del país, cada vez se haga más fuerte, más confiado de sí mismo, y un país mucho más integrado nacionalmente.

La tradición gubernamental que había en México hasta ese momento provenía de dos tradiciones: la de los pueblos originarios —como se les dice ahora—, que tenían un sistema de gobierno autoritario y central, vertical y piramidal, y la de España, en donde reinaba un monarca absoluto. En 1821 todo estaba centralizado.

Siendo así, ¿por qué surge el federalismo mexicano? A diferencia de lo que piensan muchos estudiosos del constitucionalismo mexicano que se niegan a reconocerle valor doctrinario, ideológico y jurídico a los constituyentes de 1824, me parece que nace para crear poderes que sirvan de contrapoder al poder central. Cada poder estatal sirve de contrapeso a un poder central, y así creamos una gama de 29-31 estados que hacen contrapeso a ese Gobierno central, autoritario de origen y de vocación.

La prueba está —aquí quiero justificar mi punto de vista— en que la evolución de los dos federalismos ha sido distinta: mientras que en Estados Unidos los estados federados han perdido autonomía (hoy en día, estados como Michigan o Arkansas tienen menos fuerza que la que tenían en 1798); en cambio, los estados federados mexicanos tienen mucha más autonomía que la que tenían en la época de Porfirio Díaz.

No quiero decir con esto que uno tenga más fuerza que otro, sino que las tendencias en el equilibrio de poderes centrales y locales ha ido evolucionando, y esto ha propiciado que cada vez tengamos un federalismo más fuerte y consolidado. Dentro del federalismo destaca el federalismo judicial, la creación del sistema judicial local, sólido e independiente de los poderes judiciales federales, que ha mantenido la independencia judicial de los estados federados y que, a la vez, nos ha permitido ver esta gama distinta de estructuras jurídicas del país.

¿Qué defectos tuvo la Constitución de 1824? Como se dijo, careció de un catálogo de garantías individuales y de derechos, al igual que la de Cádiz, pero, por el contrario, sí señaló tres derechos fundamentales: el de libertad, el del trabajo y el de justicia, aunque habría que esperar hasta la Constitución de 1847 para que se establecieran, pero que se enriquecen de la Constitución de 1824.

Se crea la forma republicana de gobierno, que es ya una decisión jurídico-política fundamental del Estado mexicano, y esa concepción nacional de solidaridad social que es tan evidente en México.

Volviendo a la Constitución de 1824, tenemos que, desde el momento de su promulgación hasta nuestros días, todos los textos constitucionales que han surgido en México han tenido que hacer referencia a ella de una forma u otra. Sostengo que la Constitución del 17 es la Constitución de 1857, que la Constitución del 17 no es una nueva Constitución, pues simplemente se le añadieron los derechos sociales. Por ende, en lo personal, me parece que realmente tenemos cuatro constituciones:

- 1) la original;
- 2) la que contiene las reformas que promueve Juárez cuando restaura la República, donde incluye los textos de las Leyes de Reforma en el texto constitucional;
- 3) la que contiene las reformas que hace Lerdo de Tejada cuando muere Juárez, mediante las que restablece el Senado de la Re-

pública (era una sola Cámara y la Vicepresidencia de la República), y

- 4) la que surge en 1917, que propiamente es la de 1857, sumando los derechos sociales.

Cuando me preguntan o sale a la luz la discusión de si México necesita una nueva Constitución o no, mi respuesta es que no. Yo defendiendo la Constitución mexicana con todo y contra todos, porque aun con sus defectos y las modificaciones que se le han hecho —buenas y malas, algunas atroces—, tenemos una Constitución que une a todos los mexicanos a través de las garantías fundamentales, o de lo que Schmitt llamaría “la parte absoluta de la Constitución”.

Todos estamos de acuerdo en que queremos vivir en una república federal, democrática, representativa, popular, con soberanía nacional, con división de poderes, garantías sociales y de garantías individuales. Nadie, en su sano juicio, querría vivir en una monarquía absoluta, sin Parlamento, sin división de poderes y sin garantías individuales ni sociales. Yo creo en la Constitución de 1857, y en que tenemos una Constitución que perdurará muchísimo tiempo.



200 años de su origen
Memoria del Congreso Nacional
de Federalismo Judicial, 2023
se terminó de imprimir en la
Ciudad de México en octubre de 2024.
La edición consta de 1 000 ejemplares
más sobrantes para reposición.



ISBN 978-607-8875-69-6



9 786078 875696