

PRESIDENCIALISMO Y FEDERALISMO

1. México ha puesto énfasis en la forma de organización de su Estado. Los vaivenes del siglo XIX motivaron que haya adoptado toda forma conocida de gobierno. No sólo se especuló sino que se experimentaron la monarquía en dos ocasiones (1821 y 1865) y la República, tanto central (1836, 1843 y 1853) como federal (1824, 1847, 1857 y 1917). Es bien conocido su presidencialismo, aunque también ha propendido a matizarlo con aspectos parlamentarios, sobre todo bajo su Constitución de 1857 y con proyectos como el de 1921.

Asimismo, se ha practicado la elección indirecta de sus gobernantes, como la actual en forma directa; hemos concebido al Poder Ejecutivo colegiado y finalmente decidido que fuera unitario; se ha unificado al Legislativo en una sola Cámara y se ha instaurado y suprimido al Senado, tanto a nivel federal como en los estados. Los cargos del Poder Judicial se han hecho electivos y desde 1928 son por designación.

También hay que mencionar que todos los poderes y niveles han dado golpes de Estado; que los vicepresidentes, ahora extintos, han conspirado contra los presidentes. Que han funcionado, simultáneamente, constituciones con formas de gobierno antitéticas (1814 y 1865).

En fin, sus constituciones han ido del liberalismo al conservadurismo y del derecho natural al derecho social

Todo ello, sin embargo, no hace a México diferente de los países latinoamericanos; aunque sí permite calibrar la influencia de los llamados paradigmas, especialmente de Estados Unidos, Francia y España.

Para desgracia de México, a pesar de todos estos paradigmas, esos países provocaron en un momento y otro de nuestra historia, terribles intervenciones armadas, condenadas por el más elemental derecho de gentes, en una paradoja de los altos ideales del constitucionalismo interno de cada uno de ellos, que contrastaron con la terrible ambición territorial de su política exterior.

2. Las constituciones mexicanas han sido producto de revoluciones pero con dos características distintas. De 1824 a 1857, las constituciones mexicanas pretenden marcar esquemas de gobierno distintos y son reacciones a antiguos regímenes.

No se explica en México una constitución sin contraponerla a la anterior.

Así, la primera Constitución Federal de 1824 es la antinomia del régimen imperial de Agustín de Iturbide, como las Siete Leyes Constitucionales centralistas de 1836 lo fueron en contra del sistema federal de 1824. De esta manera, durante la primera mitad del siglo pasado, las constituciones mexicanas se suceden con el afán primordial de sustituir y de innovar instituciones políticas: las revoluciones, planes y manifiestos tienden a suprimir la anterior Constitución, sea del signo y orientación que hubiere sido.

Sin embargo, a partir de 1857 se consolida el sistema federal y las ulteriores revoluciones en lugar de pretender cambiar los principios constitucionales, se legitiman en tanto delatan violaciones a esa constitución por los gobiernos en turno. La propia Revolución social de 1910 se plantea con un afán de respeto a la Constitución de 1857.

La resultante carta de 1917 se origina como "reformas" a la anterior. Hay grandes coincidencias entre ambas constituciones, pero también sobresalen diferencias notables, como la declaración de derechos sociales y la consolidación del presidencialismo.

3. A partir de 1917 dicho respeto a la Constitución ha llegado a extremos de sacralización. Este sentimiento contrasta con una realidad paralela que es la continua reforma a la Constitución. De 1921 a la fecha ha habido más de 320 reformas a la carta de 1917. Sus críticas han evidenciado esta excesiva reformulación de las disposiciones constitucionales; contrasta esta situación con la esquemática Constitución de los Estados Unidos, que con 200 años de vigencia apenas tiene escasas XXVI enmiendas formales.

Aunque esta comparación induce a las malas interpretaciones, resulta necesario puntualizar que el proceso de adecuación de la Constitución estadounidense del siglo XVIII a la realidad del siglo XX se ha hecho, congruente con la tradición del *common law*, a través de las decisiones de la Suprema Corte de ese país. En contraste, el caso de México, inserto en el sistema de derecho codificado, requiere la modificación directa del texto para cualquier reforma planteada.

Si las reformas se efectúan de acuerdo con el procedimiento marcado en la Constitución, no hay límites numéricos para ellas. La realidad es cada vez más cambiante y las políticas deben sucederse de acuerdo con su ritmo. La opinión pública y los grupos políticos del país sólo apoyarán las reformas legítimas. En todo caso, el problema es sobre el fondo y la conveniencia de las reformas, mas no sobre la cantidad. El caos constitucional del siglo XIX, más que una cuestión de estadís-

tica constitucional, es la lucha de las fracciones y partidos políticos que por disputarse el poder formaban y cambiaban de constituciones como banderas que agitar en el escenario de lucha.

Venustiano Carranza y la Constitución resultante transformaron el sistema presidencial del antiguo orden constitucional de 1857, ya cambiado por Porfirio Díaz. La elección directa del presidente, un acendrado nacionalismo como requisito para optar al cargo presidencial, anulación de las reformas de 1904 y vuelta a una duración de cuatro años, con la eliminación del vicepresidente y un replanteamiento de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, fueron los elementos más significativos del nuevo orden constitucional.

Para ilustrar las reformas a la constitución de 1917, podríamos aludir a las quince que se han aprobado en relación con el Poder Ejecutivo federal; pocas podrían considerarse como sustanciales; entre las pocas que lo son, quizá las reformas sobre reelección y no reelección del 22 de enero de 1927 y 29 de abril de 1933 respectivamente, son las únicas de trascendencia.

4. Por otra parte, se dice que el sistema federal mexicano es una imitación del estadounidense. Quienes sostienen esto, pecan de una engañosa sencillez y no conocen el complicado producto cultural llamado federalismo. El nulo marco teórico que para 1824 había sobre el sistema federal y la lejana e idílica experiencia de los Estados Unidos, que Stephen Austin pregonaba en México, así como la traducción de la esquemática constitución de ese país, que desde 1824 y 1863 se vendía en la capital,¹ no podían ser elementos suficientes como para implantar realmente un sistema cualquiera de gobierno.

En cuanto a *El Federalista*, sólo se conoció el número 10 hacia 1829 y una versión completa se publicó después de restaurada la República en 1867, ya bien avanzado el siglo XIX. Sin embargo, del periodo de 1824 a 1835 muy poco se sabe en nuestro país y allende el Río Bravo, cuando en nuestra consideración este lapso anárquico y repleto de golpes de Estado fue el más formativo para la Federación mexicana.²

¹ En 1821 se publica en Filadelfia, en la imprenta de D. Huntington, un interesante libro en español por Vicente Rocafuerte, intitulado *Ideas necesarias a todo el pueblo americano independiente, que quiera ser libre*, en cuya parte final se ofrece traducida la Constitución de los Estados Unidos. Posteriormente, en 1823 se publica en México a cargo de la imprenta de Martín Rivera, la Constitución de ese país traducida y acompañada de dos célebres discursos de George Washington, justo a tiempo para que fuera ampliamente conocida por los constituyentes mexicanos de 1824.

² Cfr. González Oropeza, Manuel, "Características iniciales del federalismo mexicano", en prensa.

En 1825, por ejemplo, circula un folleto en el que se dan las razones para optar por el federalismo y no por el centralismo. Entre las ventajas se señalan:

a) El federalismo es un sistema en el que resulta más fácil gobernar, pues cada Estado posee un gobierno propio y se libera a un gobierno central de la agobiante tarea de gobernar a todo el país.

b) Es un sistema que brinda seguridad política, ya que las autoridades son múltiples y en caso de revoluciones o sublevaciones, no afectarían a todo el país.

c) Es un sistema que complementa el principio de decisión de poderes, pues ayuda a evitar la concentración del poder político.

d) Promueve el desarrollo de cada Estado, ya que se basa en las diferencias específicas y en los recursos de cada entidad.

La quiebra hacendaria y la división política del país, en donde campeaban las facciones políticas, hicieron que desde 1830 se culpara al sistema federal de ser el generador de estos problemas, por lo cual se proponía que se instalara una República centralista.

En 1835, el Congreso federal, sin observar el procedimiento de reforma constitucional, discutió una nueva Constitución, arrogándose el carácter de Congreso Constituyente bajo la conducción de un joven político conservador: Manuel Sánchez de Tagle. La tradición centralista de México y el espejismo de que las autoridades centrales costarían menos al erario público, así como la multiplicidad de autoridades bajo un régimen federal, fueron las causas esgrimidas para cambiar el sistema federal por el central.

Algunos estaban convencidos ideológicamente del centralismo, como el prolífico Carlos María de Bustamante,³ pero la mayoría se aferraba al nuevo sistema republicano centralista como una bandera que encontraron los masones escoceses. Sin embargo, los problemas políticos y económicos que serían resueltos por las Leyes Constitucionales, lejos de eso, fueron agravándose con el primer desmembramiento del territorio nacional: el de Texas, la bancarrota acelerada con la inclusión de una moneda de cobre, la falta de pago de todos los empleados públicos y, por supuesto, la encarnizada lucha de las facciones.

³ Quien había participado y protestado contra el sistema de la Constitución de 1824, la cual firmó bajo protesta ante el escribano José Montes de Oca. Cfr. *Análisis crítico de la Constitución de 1836*, s.p.i., p. 2, Fondo Lafragua de la Biblioteca Nacional de México 972-0081 BUS m. 24; cfr. "Remitido", *La lima de Vulcano*, t. VI, núm. 41, 20 de octubre de 1937, p. 164, Fondo Lafragua 972-0081, BUS m. 3.

Las constituciones centralistas pretendieron dignificar la figura presidencial, apartándose del modelo de la Constitución de 1824, que había subordinado el Ejecutivo al Poder Legislativo, tal como lo haría nuevamente la Constitución Federal de 1857.

En un extraordinario folleto político de 1835, el autor anónimo critica esta actitud y considera que en 1824 "se creyó que la tiranía y el despotismo sólo podían hallarse en el Ejecutivo, y que los cuerpos deliberantes, porque eran la representación nacional o de los estados, no podían ejercerla".⁴ El control de la autoridad y poder presidenciales se da a través de los frenos y contrapesos del sistema, según afirmaba el mismo autor:

Basta en la organización de nuestro Ejecutivo para garantía de las libertades públicas, su elección popular, su temporal ejercicio, la responsabilidad personal, la acusación y el juicio sobre su conducta administrativa por magistrados popularmente electos, y cuya carrera y ascensos no dependan del gobierno. Basta que no pueda nombrar ciertas gentes sin propuesta o sin aprobación, que no pueda juzgar, que deba dar cuenta a las cámaras del estado de la administración pública en todos sus ramos, y que dando cuenta de la inversión del tesoro público, no puedan exceder sus gastos de los aprobados o decretados en el presupuesto. Es bastante la sobrevigilancia de dos cámaras y la de diez y nueve estados, que cada uno tiene su legislatura, su gobierno, y que todos son otros tantos centinelas que no faltan nunca a sus puestos para vigilar sobre los avances del poder. Tal organización no es seguramente la más propia para causar celos; más fácil era a los reyes sobreponerse a los diversos y complicados intereses de los señores feudales, y sin embargo éstos fueron siempre un contrapeso al triunfo de la monarquía sobre el feudalismo.⁵

No obstante, la realidad de las emergencias que asolaron a nuestro país, forzaron la formalidad constitucional y la transformaron para confesar que el Ejecutivo no tenía facultades suficientes y, por ello, otorgarle facultades extraordinarias y todo tipo de prerrogativas.

5. Dadas las circunstancias tan graves del país y a pesar de la defensa que hiciera Carlos María de Bustamante de las Leyes Constitucionales de 1836, para 1840 los políticos mexicanos comprendían la necesidad de un cambio. Tal como sucedió con la Constitución de 1824,

⁴ *Reflexiones sobre algunas reformas a la Constitución Federal de la República Mexicana*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1835, p. 8, Fondo Lafragua, 329-LAF.

⁵ *Idem*, pp. 22-23.

el cambio se planteaba como algo radical y más bien se pensaba en un cambio de constitución más que en reformas. Como aseverara, en un controvertido libro, José María Gutiérrez de Estrada: "ambas constituciones (las de 1824 y 1836) han cumplido su tiempo y llenado su misión; o más bien, acreditado su insuficiencia para llenarla".⁶ De esta manera, la única solución para el país se presentaba con un cambio en la forma de gobierno, dando su paso a la conocida propuesta de Gutiérrez de Estrada para implantar la monarquía constitucional: "no alcanzo por qué no habría de examinarse con la debida imparcialidad, si la forma monárquica (con un soberano de estirpe real) sería acomodada al carácter, a las costumbres y a las tradiciones de un pueblo, que desde su fundación, fue gobernado monárquicamente".⁷

En el fondo, la propuesta enfatizaba la necesidad de un pueblo como el nuestro de tener un mando fuerte, que obligara a cada uno a cumplir con sus deberes, y que fuera árbitro de los dos partidos predominantes, lejos de ser uno de sus partidarios.⁸ La República es una institución exportada de los Estados Unidos:

¿Qué razón habrá, pues, para no fijar la vista en el sistema monárquico, puesto que es el único que rige y hace fuertes y dichosos, desde tiempo inmemorial, a todos los pueblos civilizados del mundo, al paso que sólo uno de ellos prospera bajo el sistema republicano (Estados Unidos), y apenas cuenta sesenta y cinco años de existencia, debiendo su prosperidad a mil circunstancias accidentales, que no existen ni pueden existir en ninguna otra nación?⁹

"Una monarquía puede ser tan libre como una república, y aun más libre que una República. Por eso, y porque una monarquía puede ser moderada o democrática, como despótica y arbitraria una república",¹⁰ finaliza su ensayo el autor. Gutiérrez de Estrada insistiría siete años después en su propuesta, exaltando el espíritu antianglosajón natural de 1847 por la invasión de los Estados Unidos,¹¹ y en menos de veinte años sus ideas tendrían vigencia en México.

⁶ Gutiérrez de Estrada, José María, *Carta al excelentísimo Sr. presidente de la República, don Anastasio Bustamante*, México, 1840, p. 9, Fondo Lafragua, 352.

⁷ *Idem*, p. 36.

⁸ *Idem*, pp. 40 y 42.

⁹ *Idem*, p. 54. Ver también el *Monitor Constitucional*, núm. 252, 10 de octubre de 1845.

¹⁰ *Idem*, p. 91.

¹¹ Gutiérrez de Estrada, José María, *México en 1840 y en 1847*, México, Imprenta de Vicente G. Torres, 1848.

Sin embargo, en la década de los cuarenta, la pregunta fundamental seguía siendo "todavía: ¿el federalismo o el centralismo?"; el Congreso Constituyente instalado en junio de 1842 sólo sirvió para evidenciar la división entre estos dos sistemas y para descubrir a Mariano Otero como el gran intérprete de Alexis de Tocqueville, pues Santa Anna lo disolvió para reemplazarlo por una junta de notables que expedirían las Bases de Organización Política¹² y que continuarían con el centralismo.

Precisamente a instancias de Otero el 18 de mayo de 1847 fue restaurada la vigencia del federalismo a través del Acta de Reformas de la Constitución de 1824. Con esta forma de gobierno nos sorprendería la invasión estadounidense, lo cual nos obligó a reflexionar sobre la unidad nacional y la conciliación de intereses y partidos,¹³ cuyo enfrentamiento contribuyó a nuestra derrota:

No la federación, que el verbo federar importa unir, sino la dislocación social, la relajación de todos los resortes del poder general sobre aquellos parciales o de localidad, hacen impracticable, absolutamente imposible, toda operación que diga unidad, orden ni concierto entre las diversas partes que componen el gran todo nacional.¹⁴

Es a mediados del siglo pasado que la conciencia del federalismo como sistema toma mayoría entre la opinión y sus perfiles concretos se delinean, pero a la vez, a diferencia de 1824, también cobra fuerza en nuestro invadido país la necesidad de unificarlo, de moderar y controlar el exorbitado federalismo de la primera República; la institución para llevar a cabo esa empresa fue el presidencialismo.

Para explicar el sistema federal mexicano, hay que rescatar el brillante ensayo de F. Jorge Gaxiola sobre algunos problemas del Estado Federal, para quien:

Es indudable que cuando un Estado unitario se transforma en federal, la autonomía constitucional surge a virtud de un fenómeno de *descentralización*; pero esa misma autonomía puede tener por ori-

¹² Cfr. Burgoa, Ignacio, *La evolución de la idea federalista en México. 50 años de Revolución*, México, FCE, 1961, t. III, *La Política*, p. 174.

¹³ Que desde 1842 Otero había llamado a la concordia en su "Examen analítico del sistema constitucional". Cfr. Otero, Mariano, *Obras* (prólogo de Jesús Reyes Heróles), México, Porrúa, 1967, t. I, p. 328.

¹⁴ Cfr. *Fisiología de la cosa pública en la cual se ve que la causa que impide el remedio de las de todos los males del país es única y exclusivamente la imbecilidad de los grandes hombres y la mezquindad de ideas y de aspiraciones de los jefes de bandos*, publicada por la redacción de *El huracán*, México, 1850, p. 15.

gen un proceso de *concentración*, cuando comunidades jurídicas soberanas se reúnen en un pacto federal, perdiendo cada una de ellas su propia soberanía.¹⁵

De esta manera, el federalismo adoptado por los Estados Unidos fue debido a un fenómeno de *concentración*, ya que las trece provincias se consideraban soberanas con anterioridad a la creación de su Estado federal. El fenómeno opuesto se verificó en México, en el que debido a la centralización política durante la Colonia y el Primer Imperio, las provincias exigieron una *descentralización* que estaba más acorde con el desarrollo y prosperidad de cada una de ellas. Por ello el federalismo de 1824 fue tan lato, puesto que pretendía eliminar la concentrada organización política del antiguo régimen.

Una vez detectados los vicios y excesos del original sistema federal, a partir del Acta de Reformas de 1847, los autores llaman a la conciliación y a la unificación de la nación. Como un autor anónimo aseveraba:

La causa es bien asequible; las facciones son las que mantienen cerrado por todas partes el natural camino, y para salir de su férula no se necesita sino un gobierno verdadero. El que lo sea, gobernará mal o bien, pero gobernará y hasta hoy nadie ha gobernado. Es condición de los gobiernos mexicanos ser gobernados, porque a los poderes públicos lo que positivamente les falta es poder.¹⁶

Ese gobierno supone un Poder Ejecutivo consolidado; para desgracia de México quien entendió este aspecto fue Antonio López de Santa Anna.

6. El poder en torno del presidente Santa Anna absorbió al propio sistema federal, y la fuerza centrípeta que clamaba por un federalismo moderado, acabó por constituirse en un centralismo agobiante. Incluso la Revolución de Ayutla y el Estatuto Orgánico Provisional del 15 de mayo de 1856 dejaron en la vaguedad la decisión sobre el federalismo.

No obstante, con el Congreso Constituyente de 1856 se decidió finalmente la forma de gobierno y nadie dudó expresamente el adoptarlo definitivamente. Pero este es el principio tan solo, ya que la mera consagración constitucional esperaba adecuarse a la cambiante realidad.

En virtud de que se otorgó a los Estados su carácter de "libres y soberanos", la Constitución de 1857 no contempló ningún mecanismo

¹⁵ Gaxiola, F. Jorge, *Algunos problemas del Estado federal*, México, Editorial Cultura, 1941, p. 55.

¹⁶ *Fisiología de la cosa pública...*, cit., nota 14, p. 31.

de control o intervención del gobierno federal ante problemas en las entidades federativas, exceptuando el artículo 116, que es el actual 122 de la Constitución vigente; pero por respeto a la soberanía de los estados no estuvo en la intención del Constituyente plasmar una clara tendencia centrípeta dentro del marco federal, tal como se había urgido durante la invasión estadounidense. Antes bien, plasmó un proceso descentralizador y como expresión de él, el principio de división de poderes a nivel federal, lo entendió en su acepción clásica, es decir, de supremacía del Poder Legislativo frente al Ejecutivo, lo cual se adecuaba a los objetivos de Ayutla; evitar el surgimiento de nuevas dictaduras como la de Santa Anna.

Sin embargo, tal como lo mencionamos con anterioridad, con la misma fracción con que constitucionalmente se trató de limitar al Ejecutivo, éste sobrepasó sus estrechas facultades, pues la realidad y extremas circunstancias de invasiones y sublevaciones lo obligaron a ello. De esta manera, el presidente de la República tuvo, con anuencia del Congreso de la Unión, que ejercer sus facultades extraordinarias en el territorio de las entidades federativas.

Con Benito Juárez se inicia este proceso que claramente conlleva una tendencia centralizadora; como toda decisión y acción en tiempo de emergencia debe concentrarse en una autoridad, esa autoridad no podía ser otra más que el único órgano constitucional unitario: la Presidencia.

Con Juárez, el Poder Ejecutivo se configura con rasgos políticos no contemplados en la Constitución de 1857, de absoluta incidencia sobre las entidades federativas:

a) A través de la codificación, el presidente se convierte en el principal promotor de la legislación federal, cuyos principios son incluso adoptados por los estados.

b) Debido a las situaciones de emergencia, provocadas por la Guerra de Reforma y la Intervención francesa, se inviste al presidente de facultades extraordinarias, cuyas medidas afectan a todos los estados.

c) Por múltiples causas geopolíticas, el presidente promueve reformas constitucionales que terminan con un arreglo del territorio nacional, citando nuevos estados.

d) La convulsión del país provocó graves conflictos políticos al interior de los estados y el único árbitro viable, dada la situación generalizada del país, lo fue el presidente.

7. Aunque los primeros códigos se promulgan en las entidades federativas, como el Civil oaxaqueño de 1827 o el Penal veracruzano de 1835, los códigos del Distrito y territorios federales expedidos desde el

siglo XIX han tenido, desde el momento mismo de su vigencia, un efecto uniformador de principios que, a pesar de la autonomía legislativa de los estados, han sido seguidos por la mayoría de las entidades federativas.¹⁷

Juárez, a partir de 1869, imprime la tradición de que sea el presidente quien, nombrando comisiones de especialistas, se arrogue la facultad de ser el promotor de la legislación federal por excelencia. La inmensa mayoría de las iniciativas presidenciales prosperan, mientras que sólo unas cuantas de los demás actores en el proceso legislativo tienen la posibilidad de ver sus esfuerzos culminados. Lo anterior se explica en virtud de que los congresos mexicanos de 1822 a 1870 mostraron su incapacidad para legislar sobre las materias más necesarias.

Aunado al impacto o influencia de los códigos y leyes, elaborados de acuerdo con las ideas del titular del Poder Ejecutivo federal, en los estados, durante la presidencia de Juárez, se comenzó a proponer la conveniencia de que la legislación civil, penal y procesal, se uniformase conforme a los principios del Distrito Federal. En un periódico sobre legislación y jurisprudencia de la época, se lee:

A pesar de que la nación esté constituida en República federativa, todavía por mucho tiempo, a virtud de circunstancias que no desaparecerían fácilmente, México tiene que ser el lugar adonde han de venir a refugiarse los grandes capitales; aquí se han de celebrar los convenios que sirvan de base a las empresas más notables; la explotación de las minas, la construcción de los ferrocarriles, el establecimiento de los telégrafos; aquí es donde se han de arreglar, y estos convenios y todos aquellos a que éstos den origen, han de tener su ejecución y desarrollo en los estados; y es obvio de comprender, que si las legislaciones del lugar del contrato y las del de su cumplimiento son diferentes en su esencia, surgirán mil cuestiones que pondrán al foro en conflicto y que entorpecerán la libre marcha que debe dejarse a los adelantos del siglo (. . .). Por esto decimos que la legislación del Distrito es la que está llamada a tener más duración, a ser estudiada con más profundidad; y por lo mismo, cualesquiera que sus defectos puedan ser, es de inconclusa conveniencia para los estados su adopción, pues además de este principio de respetabilidad, es una ventaja inmensa que se conserve la uniformidad en este ramo, la cual hasta hoy se ha ido poco a poco perdiendo

¹⁷ González Oropeza, Manuel, "Conceptualización histórica de la terminología legislativa", *Memoria del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1983)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, p. 336.

hasta que llegue a la vez, que antes anunciamos, de que los estados de una misma nación se conviertan en entidades diversas.¹⁸

Esta unificación ha sido secundada a través de los tiempos y la doctrina en todas las especialidades. Pero además, el presidente ha utilizado tradicionalmente las facultades extraordinarias para legislar con una amplitud en la historia, que sorprende la división de poderes. Para calibrar esta potencial facultad, habrá que comenzar afirmando que es producto de una interpretación del artículo 29 de la Constitución de 1857, ya que no hay una expresa disposición que autorice específicamente esta facultad para legislar al presidente; sin embargo, a partir de Juárez ha sido connatural al poder presidencial el ejercicio de las facultades extraordinarias, incluso apartándose de situaciones de emergencia, por lo que todos los códigos vigentes en el Distrito Federal, por ejemplo, además de haber sido productos de iniciativas presidenciales, fueron promulgados por el Ejecutivo federal en uso de facultades extraordinarias.

Juárez, por las continuas luchas que enfrentó de 1861 a 1867, tuvo que gobernar en ejercicio de dichas facultades. Este permanente estado de sitio causó estragos, por lo que desde la muerte del benemérito se comenzó a limitar estas facultades. En la recién instalada Cámara de Senadores, como Cámara representativa de los estados, se aseveró en la sesión del 25 de octubre de 1875 por el senador Viezca que la facultad de declarar los Estados en sitio importa también la centralización del poder, sometiéndolos a la exclusiva dominación de la capital.¹⁹ Dos días después, en uno de los debates más interesantes de nuestra historia parlamentaria, respecto a estas facultades, el senador Urueta confirmó el hecho de que "el Estado de sitio entre nosotros consiste en convertir a los estados en departamentos, en privarlos de su soberanía, y en centralizar y militarizar el poder".²⁰

Sin embargo, la Suprema Corte ha legitimado el otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente, primero a través del amparo Bros decidido el 13 de noviembre de 1876 y después en el fallo decidido por Ignacio L. Vallarta en el caso de la viuda del traidor hijo de Morelos (Juan Nepomuceno Almonte), Dolores Quesada, decidido el 25 de febrero de 1879.

¹⁸ Linares, José, "Legislación de los Estados", *El Derecho*, segunda época, t. I, núm. 4, 28 de enero de 1871, p. 51.

¹⁹ Cfr. Piza, Agapito, *Historia parlamentaria de la Cámara de Senadores*, Imprenta del Gobierno Federal, 1882, t. I, p. 187.

²⁰ *Idem*, p. 210.

Un serio intento para limitar las facultades extraordinarias por ser contrarias al principio de división de poderes, más que por constituir un peligro para el sistema federal, lo fue el discurso de Ezequiel Montes, quien como Ministro de la Suprema Corte de Justicia se lo dedicara paradójicamente a Porfirio Díaz, pronunciado en el caso de Faustino Garibar el 6 de julio de 1877.²¹

Otro aspecto de gran centralización que el Poder Ejecutivo ha aprovechado en la historia, es la utilización de su iniciativa para crear nuevos estados dentro del territorio de otros. Juárez igualmente ejerció esta facultad para crear Campeche, Hidalgo y Morelos, como Porfirio Díaz con Quintana Roo y Yucatán. Con ello, los presidentes han podido minorar los peligros que los poderosos y grandes estados, como los de México y Yucatán, pudieran representar.

8. Pero, sin lugar a dudas, han sido los conflictos políticos surgidos en los propios estados, los que han permitido que el presidente de la República funja como árbitro y desarrolle una importante función de intervención federal. Desde el 19 de diciembre de 1823, el diputado Ignacio de la Llave propuso por vez primera que fuera la Federación la que resolviera las diferencias de los estados entre sí. Sin embargo, es a partir de la Constitución de 1857 cuando se prevé expresamente en ella esta atribución.

En la sesión del Congreso del 12 de noviembre de 1856 se discutió el artículo 119 del Proyecto de Constitución, en cuya fracción 2a. se asignaba a los poderes federales la obligación de conservar la unión de los estados y el orden público en el interior de la Federación. No obstante, este artículo se desechó por inútil, según consta²² y es de suponerse que así lo era, pues ya había sido aprobado el día anterior el artículo 116, actual 122, que textualmente dice: "Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del estado, o por el Ejecutivo si aquélla no estuviera reunida."

Una de las primeras ocasiones en que esta disposición se aplicó fue en las insurrecciones de las comunidades indígenas, los ópatas y yaquis,

²¹ Cfr. *Discurso pronunciado por el ciudadano magistrado E. Montes en la audiencia del día 6 de julio de 1877 de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos en la vista del juicio de amparo de garantías individuales, promovido por el C. Faustino Garibar contra la aplicación de la ley de 19 de julio de 1876, hecha a una parte de sus bienes por la Dirección de Contribuciones Directas de la ciudad de México*, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1877.

²² Cfr. Zarco, Francisco, *Historia extraordinaria del Congreso Constituyente*, México, El Colegio de México, 1956, p. 1021.

que durante 1860 y 1861 solapó y manipuló Manuel Gándara en contra del gobierno del federalista Ignacio Pesqueira.²³

La intranquilidad que las comunidades indígenas fincaron en Sonora se prolongó hasta 1920 con el gobernador Adolfo de la Huerta. El vandalismo existente era demasiado grande para ser controlado por el gobierno estatal y esta limitación es evidenciada por una singular acusación contra el gobernador sustituto Manuel Monterde, ante el Congreso del estado por no cumplir adecuadamente su obligación de mantener el orden y tranquilidad en su entidad. Su defensor fue el ilustre Ignacio L. Vallarta. Finalmente es exonerado de toda culpa en 1869.²⁴

Por otra parte, en Querétaro, su gobernador Julio María Cervantes fue acusado por Próspero Vega de hostilizar a la Legislatura y convocar a elecciones anticipadas en el mismo año de 1869. El conflicto político entre ambos poderes mereció como primer medida la intervención federal según lo dispuesto por el referido artículo 116, que se tradujo en el envío de fuerzas federales.²⁵

El conflicto de Querétaro fue uno de los primeros en que el ejercicio de la facultad otorgada por ese artículo se consideró exclusivo del Poder Ejecutivo en lo relativo a la fuerza pública, aunque con participación del Congreso para decidir qué autoridad ha obrado en los cauces legítimos.²⁶

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

²³ Bonifaz de Novelo, María Eugenia, "Sonora", *Visión histórica de la frontera norte de México*, México, Universidad Autónoma de Baja California, 1987, t. II, p. 264.

²⁴ Cfr. *Documentos relativos al proceso formado al C. gobernador sustituto de Sonora, Manuel Monterde, publicados por su defensor C. Lic. Ignacio Luis Vallarta*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1869, p. 31.

²⁵ Cfr. *Diario de los debates del Congreso de la Unión*, Quinto Congreso, primer periodo, sesión del 16 de octubre de 1869, pp. 198 y ss.

²⁶ *Idem*, p. 426.