

## COMENTARIOS BIBLIOGRÁFICOS

JOSÉ BARRAGÁN BARRAGÁN, *El federalismo mexicano. Visión histórico-constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, 238 pp.

Por ARMANDO SALAS CRUZ\*

El libro de José Barragán Barragán es ciertamente interesante, sin duda, una gran aportación al controvertido y discutido tema del federalismo mexicano<sup>1</sup>. Un tema que no sólo se encuentra en discusión y profundo estudio en el ámbito local (México), sino también en el sentido comparado y regional (América Latina y Europa)<sup>2</sup>. El cual, además, tiene una trayectoria considerablemente extensa, tanto en el plano histórico, como político y económico, en la publicación de literatura que trata sobre el federalismo *in genere*, así como en los tópicos específicos que abarca (que no

son pocos). Más aún, esta tendencia en el estudio del federalismo, como algo fundamental en el devenir de nuestras sociedades, parece acrecentarse de manera constante.

El presente, un magnífico libro, nos ofrece una visión del desarrollo histórico del federalismo mexicano, una visión omnicomprendensiva que implica volver al origen: a los hechos, las formas jurídicas y los textos constitucionales, es decir, la necesaria y conveniente vuelta a poner en cuestionamiento, bajo argumentos bien documentados, la opinión común de cómo se llegó al fede-

\* Doctorando. Departamento de Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid.

<sup>1</sup> Un tema que ha venido investigando el profesor JOSÉ BARRAGÁN, de forma especializada, a lo largo de varias décadas, publicando varias monografías al respecto. Véase, por ejemplo, sus obras: *Introducción al federalismo: la formación de poderes en 1824*, México, UNAM, 1978, libro que fue reimpresso por la Universidad de Guadalajara (México) en 1994; *Principios sobre el federalismo mexicano*, México, Departamento del Distrito Federal, 1984; *El pensamiento federalista mexicano: 1984*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 1984; *Proceso histórico de la formación del Senado mexicano*, México, Cámara de Senadores, 2000. Así también, el artículo: «El federalismo como forma de gobierno y no de Estado (el caso de México)», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Valencia, número 38-39, 2002, pp. 35-68.

<sup>2</sup> Mencionamos de forma brevísima —no exhaustiva— algunas referencias, en lo correspondiente a América Latina, FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, *El federalismo en América Latina*, México, UNAM, 2003; en lo que respecta a Europa, la obra de PETER HÄBERLE, *El federalismo y regionalismo como forma estructural del Estado constitucional*, traducción y estudio preliminar de Joaquín Brage Camazano, prefacio de Diego Valadés y prólogo de Peter Häberle, México, UNAM, 2006; En DIEGO VALADÉS y JOSÉ MARÍA SERNA DE LA GARZA (coords.), *Federalismo y regionalismo*, México, UNAM, 2005, y LEÓN E. BIEBER (coord.), *Regionalismo y federalismo: aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos*, México, El Colegio de México, UNAM, Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD), 2004, se localizan trabajos, en torno a los dos rubros mencionados, de América Latina y Europa; por último, CARLOS G. CABRERA BECK, *El nuevo federalismo internacional: la soberanía en la unión de países*, prólogo de Bernardo Pérez Fernández del Castillo, México, Porrúa, Universidad Anáhuac, Facultad de Derecho, 2004.

ralismo en México. Además del planteamiento poco usual de la tesis del federalismo como forma de gobierno, contiene un fecundo «Apéndice», el cual es una cuidadosa selección y recopilación de las crónicas periodísticas del «Debate en lo general del Proyecto de Acta Constitutiva y debate en lo particular de sus primeros capítulos», que funciona de testimonio al punto de partida, es decir, nos traslada a los inicios del movimiento federalista en México, a sus ideas y preocupaciones, al centro de la discusión en el constitucionalismo mexicano por la distribución del poder popular en sus dos principales órdenes de gobierno: el federal y el estatal.

El autor es uno de los pocos historiadores del constitucionalismo mexicano que tiene un profundo conocimiento de la riqueza de las fuentes histórico-constitucionales, por ello, maneja con magistralidad, rigor crítico y siempre con la perspectiva de aportar reflexiones, observaciones y datos relevantes a la discusión del presente, con los hechos, instituciones y formas jurídicas del pasado<sup>3</sup>. Muestra de ello es el presente trabajo que nos ofrece el doctor José Barragán, investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y profesor en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la misma casa de estudios. José Barragán pertenece a esa primera generación de la llamada escuela mexicana de historiadores del derecho<sup>4</sup>.

El contenido del libro, formalmente, se estructura en ocho capítulos: el primero se titula «Presentación del tema»; el segundo, «Sobre los hechos»; el tercero, «Valor de las formas jurídicas»; el quinto, «Las ideas de nación, estado y

federación»; el sexto, «Lo federal como forma para distribuir el poder»; el séptimo, «El llamado federalismo judicial»; el octavo y último, «Federalismo y actividad concertada». Además de las «Conclusiones» finales y un espléndido «Apéndice», ya referido con anterioridad, que contiene el «Texto del proyecto de Acta Constitutiva y el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana».

Cada uno de los argumentos y afirmaciones que esgrime José Barragán en torno a los ocho capítulos que conforman el núcleo de su exposición, además de mostrar un profundo y sólido conocimiento sobre las raíces del federalismo, invitan a la reflexión y discusión desde los hechos y formas jurídicas que marcaron el rumbo de la relación entre lo federal y lo estatal en los inicios de nuestra vida independiente, libre del yugo de la metrópoli Madrid.

El *leit motiv* de su trabajo plantea fundamentalmente un signo duradero: «la norma jurídica, como regla general, es posterior a los fenómenos históricos»; y el siguiente problema: ¿Cómo resolver la cuestión del federalismo mexicano en la actualidad hacia el futuro, si de raíz (histórico-constitucional) no se ha discutido con seriedad o se ha dejado de lado, más aún, no se ha podido desentrañar el significado claro y nítido de los hechos históricos y las formas jurídicas fundamentales que dieron origen al movimiento federalista?

José Barragán comienza, de forma breve, poniendo sobre la mesa los planteamientos básicos de la teoría clásica sobre el federalismo. Los cuales, a primera vista, arrojan una falta de consenso entre los autores avezados en el tema, lo que a su vez, en el plano fácti-

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, los diez tomos de *Actas constitucionales mexicanas 1821-1824*, México, UNAM, 1980. De los cuales es editor, y responsable de la introducción y notas, y *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824 (antecedente inmediato del amparo)*, México, UNAM, 1978.

<sup>4</sup> JAIME DEL ARENAL FENOCHIO, «La “escuela” mexicana de historiadores del derecho», *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, volumen XVIII, 2006, pp. 62 y 69.

co, implican mayores conflictos, como el planteamiento de la tesis de soberanía única o de cosoberanía. Como segundo elemento del cuadro conceptual mínimo, se presenta el fundamento del federalismo mexicano, vertido en los enunciados constitucionales de los artículos 39, 40, 41, 49, 116 y 124 de la vigente Constitución de 1917, que no son otros que la herencia intacta, la cual estructura y da vida al federalismo mexicano como forma de gobierno, desde el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana (31 de enero de 1824) y la primera Constitución federal (4 de octubre de 1824), aclarando con ello las interpretaciones que van más allá del texto constitucional e incluyen categorías que no encuentran fundamento en la historia del constitucionalismo mexicano, como la autonomía de los estados. Con ello, como tercer elemento, pasa a referir someramente la corriente mayoritaria, dentro de la doctrina constitucional mexicana, que ve y cree el federalismo mexicano como forma de Estado, entre los que cuenta a los destacados juristas mexicanos Ignacio Burgoa Orihuela, en su obra «Derecho constitucional mexicano»<sup>5</sup>; Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, en «Derecho constitucional»<sup>6</sup>; Miguel Carbonell, en su obra «Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho»<sup>7</sup>; José Gamas Torruco, en «Derecho constitucional mexicano»<sup>8</sup>; y, por último, Leonel Alejandro Armenta, en «La forma federal de Esta-

do»<sup>9</sup>. Posiciones que podemos resumir en la vital idea de la natural existencia de la soberanía en el Estado federal, es decir, aceptan una sola soberanía.

En contraposición o antítesis, enuncia la posición de lo federal como forma de gobierno —en la cual se alinea José Barragán—, representada por autores como Felipe Tena Ramírez, en las primeras ediciones de su obra «Derecho constitucional mexicano» (en este punto, advierte el profesor Barragán, se debe tener precaución con las modificaciones realizadas a las ideas fundamentales sobre el federalismo de Tena Ramírez, en ediciones posteriores, por sus sucesores)<sup>10</sup>; Aurelio Campillo, en su obra «Tratado elemental de derecho constitucional mexicano»<sup>11</sup>; y, por último, Elizur Arteaga Nava, en su libro «Derecho constitucional»<sup>12</sup>. Quienes defienden un sentido más apegado a los textos constitucionales mexicanos, dando peso a los hechos históricos, que marcaron la forma y sentido del federalismo como un principio para distribuir el poder soberano.

Siguiendo la línea de la valía de los hechos históricos, es en el capítulo segundo donde se desarrolla con intensidad los elementos que van dando forma y sustancia a lo que será plasmado con posterioridad en los textos constitucionales sobre el federalismo. Son los inicios del siglo XIX, con precisión en la segunda década, donde se desenvuelve el fracaso de Agustín de Iturbide por

<sup>5</sup> IGNACIO BURGOA ORIHUELA, *Derecho constitucional mexicano*, 19ª. ed., México, Porrúa, 2007. Se cita la edición más reciente, aunque, a decir del profesor José Barragán, se puede revisar las ideas de Burgoa en torno al federalismo en cualquiera de sus muchas ediciones.

<sup>6</sup> JORGE CARPIZO y JORGE MADRAZO, *Derecho constitucional*, 2ª. ed., México, Instituto Federal Electoral, 1993.

<sup>7</sup> MIGUEL CARBONELL, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, 5ª. ed., Porrúa-UNAM, México, 2004.

<sup>8</sup> JOSÉ GAMAS TORRUCO, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2001.

<sup>9</sup> LEONEL ALEJANDRO ARMENTA, *La forma federal de Estado*, México, UNAM, 1996.

<sup>10</sup> FELIPE TENA RAMÍREZ, *Derecho constitucional mexicano*, 27ª. ed., México, Porrúa, 1993.

<sup>11</sup> AURELIO CAMPILLO, *Tratado elemental de derecho constitucional mexicano*, México, 1928.

<sup>12</sup> ELISUR ARTEAGA NAVA, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 1998.

hacer de México (el Gran Anáhuac) un Imperio, siendo expulsado del país por las condiciones del «Plan de Casa Mata». Dicho Plan será el punto de inicio —dirá José Barragán— del movimiento general hacia el federalismo, de notable trascendencia para el posterior pronunciamiento de autodeterminación de algunas diputaciones provinciales (Zacatecas, Oaxaca, Querétaro y Yucatán) en estados libres y soberanos, pero reconociendo su integración en una «República federalista», siguiendo el ejemplo de Jalisco. Sin embargo, a la fuerza de estos hechos, habrá que agregarse el elemento jurídico y político que impuso la recepción y posteriores confirmaciones de la vigencia de todas las leyes españolas, implicando con ello, además, las instituciones políticas sobrevivientes de la Constitución de Cádiz.

Ambos elementos, «el derecho y las instituciones, que sobreviven, fueron precisamente las bases de estos movimientos libertarios, ya fuera para intentar formar un gran imperio; ya fuera para formar nuevas repúblicas, bajo gobiernos unitarios o federalistas». Ahora bien, el profesor Barragán analiza con detenimiento, a muestra de ejemplo, los casos particulares de Jalisco, Yucatán, Oaxaca y el pronunciamiento de Querétaro, el proceso de autodeterminación que vivieron dichas diputaciones provinciales en estados libres y soberanos, la idea de la reasunción de la soberanía del pueblo para constituirse o autoconstituirse.

Es significativo el caso de Jalisco, convertida en ejemplo para las demás provincias que siguieron el camino a favor del sistema de estados libres y soberanos, pero federales. Es a través del texto Manifiesto, que hace la diputación provincial del estado libre de Jalisco; el derecho y conveniencia de su pronunciamiento en República federada, y por supuesto del análisis de nuestro autor, donde mejor se logra per-

cibir la idea del sistema federalista propuesto y aprobado por el pueblo jalisciense:

«Es aquella —afirma el Manifiesto— que constituye a cada provincia en un estado independiente, que toma sobre sí el derecho particular de hacer su prosperidad y fortuna; es aquella que deja separadas a cada provincia en el goce de todos sus bienes y derechos privativos, los compromete en cuanto estado federado, a no ejercer sino de común consentimiento ciertos atributos de la soberanía, sobre todo los que conciernen a su defensa mutua contra los enemigos de fuera; es aquella que constituye a cada provincia árbitro y señora de sus intereses particulares, y sujeta a las demás en los intereses que a todas competen. Es decir, es un conjunto de estados perfectos, tan estrechamente unidos, que no hacen más que un solo cuerpo con respecto a las cosas que les interesan en común, aunque cada uno de ellos conserve por otra parte una soberanía plena e independiente de los otros.»

Determinante estímulo y ejemplo a seguir en posteriores procesos de autodeterminación del llamado movimiento federalista. Todo esto, para dejar en claro que no es ni la primera Constitución federal de 1824, ni la vigente Constitución de 1917, la que crea el federalismo en México. Así las cosas, se prueba la existencia previa de estados libres y soberanos, decididos a adoptar la forma de gobierno federal.

Llegado a este punto, vale la pena introducirse en el estudio de los textos que anteceden a la conformación del principal documento, el Acta Constitutiva, que impulsará la idea del federalismo, con brío y fuerza, en una forma de gobierno, estos son el Plan de la Constitución de la Nación Mexicana, el Voto a favor del establecimiento del federalismo y el Decreto de convocatoria. Otro dato relevante, que merece la

pena destacar, lo será el hecho, en la conformación del Segundo Congreso Constituyente Mexicano, de las limitantes que traen los poderes de algunos de sus integrantes, las cuales los inducen a constituir únicamente al federalismo como forma de gobierno adecuada, ninguna otra será permitida por los pueblos que los han elegido.

Parte central de la obra en comentario, es el análisis de la forma federal propiamente en el Acta Constitutiva, «un texto muy solemne, fundacional, tan importante, cuando menos, como la misma constitución» —dirá nuestro autor—. En este sentido, cobra importancia en la discusión las ideas prevalentes, en aquel período, de nación, soberanía, Estado y federación. José Barragán entra de lleno a un tema difícil y delicado, el reconocimiento claro y directo de la soberanía de los estados para ejercer el poder dentro de su territorio, de darse su propia Constitución, pero subordinada a la Constitución federal. El espíritu fundamental de la federación es la unión, el pacto de Unión que decidieron establecer en el Acta Constitutiva nuestros antepasados, y renovado o ratificado sucesivamente hasta nuestros días con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Como complemento a la unidad de dicha parte central de la obra, es el examen y estudio jurídico, que se inicia de manera un tanto conceptual y filosófica, de lo federal como forma para distribuir el poder. Nos referimos en esencia a la distribución y la regulación que se des-

prende del artículo 124 constitucional. Las asignaciones directas a las entidades federativas, las asignaciones directas al Estado y a la nación. También, la utilización de otros principios como la perspectiva territorial, o de la naturaleza de la materia. Un punto que rebasa con creces las breves anotaciones que pretendemos brindar al lector.

Más allá de lo que hemos venido comentando, este esfuerzo intelectual de José Barragán, desemboca en los dos últimos capítulos en la cuestión fundamental del problema del federalismo, su futuro, es decir, su éxito y eficiencia, que en palabras del autor, tiene que ver con la asunción de la idea de la concertación, del federalismo y actividad concertada, su utilización entre la federación y los estados integrantes, y en cierto sentido entre éstos últimos y sus respectivos municipios.

El capítulo séptimo, «El llamado federalismo judicial», a manera de ejemplo ilustra la grave situación en que se encuentran las relaciones de competencia, erróneas, entre la federación, por un lado, y los estados, por el otro. En este caso, el seguir incentivando y alentando la intromisión de la federación (los jueces y tribunales federales) en el ámbito interno de los estados en materia judicial, se vuelve inaceptable.

Por último, invitar y alentar a nuestro lector, especialista o simplemente interesado en el tema, a la lectura ágil y rica en contenido del más reciente libro de don José Barragán Barragán, producto de una apasionante actividad investigadora y docente.