



CAPÍTULO CUARTO	
LA FORMA FEDERAL SEGÚN EL ACTA	65
I. Idea general	65
II. La idea de nación	66
III. La idea de soberanía	67
1. Soberanía atribuida únicamente a la nación	69
2. Soberanía atribuida únicamente a los estados	71
3. La tesis de las dos soberanías	71
IV. Lo federal como forma de gobierno	72
1. Según el discurso preliminar	73
2. Según el articulado	74
3. Según el debate	74

CAPÍTULO CUARTO

LA FORMA FEDERAL SEGÚN EL ACTA

Sin lugar a dudas, es el Acta Constitutiva la forma jurídica más importante del federalismo mexicano, por ser lo que es, el documento solemne de su constitución, un texto más solemne que la propia Constitución, la cual debía subordinarse a dicha Acta, como lo decía el artículo 38 del texto del proyecto originalmente propuesto para discusión. Es cierto, este artículo luego fue suprimido, sin que fuera discutido. Pero decía:

Artículo 38. La constitución general y mientras se publica esta acta constitutiva que será base de ella, garantizan a cada uno de los Estados de la federación mexicana la forma de gobierno de república representativa popular federal, adoptada en el artículo 5o. de esta ley y cada Estado queda obligado a sostener a toda costa la unión general de todos.¹⁴⁰

Un texto muy solemne, fundacional, tan importante, cuando menos, como la misma Constitución. Y, desde luego, parte de la misma, como se le consideró siempre hasta la publicación de la Constitución de 1857.

Bien, no es nuestra intención ahora sino recordar cuál es el tratamiento que se le da en esta Acta al tema del federalismo, que no es otro sino el de considerarlo como una forma de gobierno, como se ha estado haciendo hasta este momento histórico. Se dice así textualmente en el Acta y se reitera una y otra vez en el debate. Veamos.

I. IDEA GENERAL

A los pocos días de iniciar sus labores, la Comisión de Constitución presentó el proyecto de Acta Constitutiva de la nación mexicana.

La Comisión estaba formada por Ramos Arizpe, diputado por Coahuila; Miguel Argüelles, diputado por Veracruz; Rafael Mangino, diputado

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 108.

por Puebla; Tomás Vargas, diputado por San Luis Potosí; y José de Jesús Huerta, diputado por Jalisco. A éstos, se les unieron más tarde los nombres de Cañedo y Rejón, diputados por Jalisco y Yucatán respectivamente.

El proyecto se puso a la consideración del pleno, en primera lectura, el día 20 de noviembre.¹⁴¹ Se discutió en lo general; se mandó imprimir, aplazándose su discusión hasta el día 3 de diciembre.¹⁴²

Dicho proyecto consta de una especie de exposición de motivos y de un cuerpo de 40 artículos. Y fue, contra la opinión de Tena Ramírez,¹⁴³ objeto de hondas y profundas modificaciones y largos debates.

II. LA IDEA DE NACIÓN

A lo largo de esta etapa que va de 1821 a 1824, se habla del Gran Anáhuac; de Imperio; de República y de Nación. Por supuesto, también se usa el término de Estado y el de estados miembros.

Y cuando se habla de nación, es para referirse a la nación mexicana, por ejemplo; y para referirse a terceras naciones. También se usa el término, cuando se habla de la soberanía nacional, o cuando se dice que la soberanía reside en la nación.

Por último, cuando se trata de explicar lo que es la nación, esta explicación toma en cuenta al elemento poblacional y al elemento territorial. Por tanto, nación es la población asentada dentro de un territorio dado, que es lo que se dice en el artículo 1o. del proyecto, que comentamos: “La nación mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del antiguo virreinato de Nueva España, en el de la capitanía de Yucatán y en el de las comandancias generales de provincias internas de oriente y occidente”.¹⁴⁴

Y hablando de la soberanía, se dice lo siguiente:

Artículo 4o. La soberanía reside esencialmente en la nación y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar la forma de gobierno que le parezca más conveniente para su conservación y mayor

¹⁴¹ Véase la crónica de esta sesión y el texto completo del proyecto en *ibidem*, pp. 93 y ss.

¹⁴² *Ibidem*, p. 192.

¹⁴³ Ramírez Tena, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, cit., nota 121, p. 153.

¹⁴⁴ Véase en *Crónicas del Acta Constitutiva*, cit., nota 127, p. 93.

prosperidad; de establecerse por medio de sus representantes sus leyes fundamentales; y de mejorarlas, o variarlas según ella crea convenirle más.

Este es el enunciado que figura como artículo 4o. del texto del proyecto. Por eso mismo, el artículo siguiente del mismo proyecto, que habla de lo federal, dice: “Artículo 5o. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”.¹⁴⁵

Y el artículo 6o., como consecuencia dice: “Sus partes integrantes son Estados libres, soberanos e independientes en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno, según se detalle en esta Acta y en la Constitución general”.¹⁴⁶

III. LA IDEA DE SOBERANÍA

Ya hemos visto la forma en que se enuncia en el artículo 4o. del proyecto, que pasará como artículo 3o. del texto definitivo.

Cuando se puso a discusión, se externaron diversos comentarios, muy importantes, que ayudan mucho para comprender el significado de la idea misma que se está ofreciendo de la soberanía.

Miguel Ramos Arizpe, por ejemplo, dijo que la Comisión consideraba por nación al territorio y los habitantes.¹⁴⁷ Lo mismo dijo Cobarruvias que por nación debían entenderse los habitantes de tal territorio. Mientras que Gordoa precisaba que *la nación era la reunión de los habitantes, a causa de que ella comprende aún a los transeúntes*. Berruecos, en cambio, dijo que no podíamos llamarnos nación, porque todavía *estaban los mexicanos sin constituirse*.

A esto último respondió Zavala que, *siendo los mexicanos independientes, estando en sociedad, con leyes, gobierno, arte y comercio seguramente merecía llamarse nación, nombre que tienen aún los pueblos bárbaros*.

Guridi y Alcocer, al hablar de la soberanía, recordó que desde que fue individuo de la Comisión de Constitución en las Cortes de España, propuso que se dijera que la soberanía reside radicalmente en la nación, para explicar no sólo que la soberanía es inenajenable e imprescriptible, sino

¹⁴⁵ *Idem.*

¹⁴⁶ *Idem.*

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 244.

el modo con que se halla en la nación, pues que esta conserva la raíz de la soberanía, sin tener su ejercicio.¹⁴⁸

Ahora bien, también hubo fuertes contrastes de opiniones entre la soberanía nacional, de que habla el artículo 4o. del Proyecto y la idea de que los estados miembros de la Federación, tengan que ser soberanos también, según lo expresa el artículo 6o. del mismo proyecto.

Cañedo, por ejemplo, solicitó la supresión de dicho artículo:

Porque si se adopta el gobierno republicano federal, y cada estado es soberano como se asienta en un artículo posterior, no se puede concebir cómo la soberanía que es el principio y fuente de la autoridad y del poder y que por lo mismo es una, se divida en tantas cuantos son los estados. Que por eso la Constitución de los Estados Unidos en que establecieron su federación no habla de la soberanía de la nación, y por eso en opinión de su señoría no debió aprobarse el artículo 1o. en que se habla de la nación, porque este no conviene en el estado que tenemos.¹⁴⁹

Entonces tomó Vargas la palabra y contestó que los Estados Unidos procedieron de la circunferencia al centro, porque estando separados, se unieron, y nosotros procedemos del centro a la circunferencia, porque estando unidos y con un gobierno central, vamos a distribuirlo en los estados, que se llaman provincias. Que el llamar soberanos a los estados, porque a ellos compete exclusivamente todo lo respectivo a su gobierno interior, no se opone de modo alguno a la soberanía de la nación.¹⁵⁰

Cañedo protestó diciendo que sus poderes no lo facultaban para representar los derechos de sus comitentes, *sino que se limitan a cinco o seis puntos, pues para lo demás tienen su Congreso provincial, y así viene a ser un mandatario o agente.*¹⁵¹

Aquí tenemos ya ejemplos de las tres tesis que se manejan en este debate: primera, la tesis de la soberanía atribuida únicamente a la nación y no a los estados; segunda, la tesis de la soberanía atribuida únicamente a los estados y no a la nación; y la tercera, la tesis de las dos soberanías. Y, como es obvio, no conocen a Tocqueville.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 269.

¹⁴⁹ *Idem*.

¹⁵⁰ *Idem*.

¹⁵¹ *Idem*.

Ahora bien, pese a la existencia de esas tres tesis, en realidad existe coincidencia y unanimidad de opiniones en cuanto al concepto esencial de lo que es la soberanía, de manera que las diferencias entonces se marcarán con respecto al sujeto a quien se le pueda atribuir dicha soberanía: únicamente a la nación; únicamente a los estados; bien a ambos, a la nación y a los estados.

1. *Soberanía atribuida únicamente a la nación*

Es la tesis sostenida, por ejemplo, por Fray Servando Teresa de Mier, su famoso discurso llamado de las profecías, puede ser un referente adecuado.

Mier sostuvo que, como ningún individuo puede tener más talento ni más fuerza que todos los que componen la nación; y que como en aquella superioridad absoluta consiste la soberanía, de ahí era que sólo la nación puede tenerla; pero que la soberanía convencional se halla en las personas o cuerpos a quienes la nación confía su poder.

Es la misma idea que mantiene Guridi y Alcocer respecto de la soberanía; es decir, respecto del enunciado incorporado al artículo 3o. de la Constitución Española de 1812, una soberanía para una nación organizada bajo la forma de imperio y poderes centralizados.

Mier es unionista, no es federalista: su discurso empieza con las siguientes palabras: “Señor, antes de comenzar digo: voy a impugnar el artículo 5o. ó de república federalista en el sentido del 6o. que la propone compuesta de estados soberanos e independientes”.

Este discurso fue pronunciado durante la sesión del día 7 de diciembre de 1823.¹⁵²

Y, antes de terminar, decía: “Señor, si tales soberanías se adoptan, si se aprueba el proyecto del acta constitutiva en su totalidad, desde ahora lavo mis manos diciendo como el presidente de Judea, cuando un pueblo tumultuante le pidió la muerte de Nuestro Salvador, sin saber lo que se hacía”.¹⁵³

Luego añadía que protestaba el no haber tenido parte en los males que lloverían sobre todos los pueblos del Anáhuac. Mier preveía los males de llevar a los extremos la idea de las soberanías estatales, hasta llegar a una

¹⁵² Nosotros reproducimos íntegro este discurso en *ibidem*, pp. 280 y ss.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 294.

atomización de la nación mexicana. Por ello se le llama discurso de las profecías, sin advertir que, pese a ser soberanos, los estados llevan más de un siglo y medio sufriendo el horror del centralismo, que el propio Mier condenaba:

Yo siempre he estado por la Federación, pero una Federación moderada y razonable, una Federación conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente, que debe hallarnos muy unidos. Yo siempre he opinado por un medio entre la Confederación laxa de los Estados Unidos... y la concentración peligrosa de Colombia y del Perú: un medio en que dejando a las provincias las facultades muy precisas para proveer a las necesidades de su interior, y promover su prosperidad, no se destruya la unidad.¹⁵⁴

Por esto, Mier incluso afirma que prefiere el enunciado de soberanía que el señor Mangino trae en su voto particular, que decía: “La soberanía reside en la reunión de los estados que componen la nación mexicana; y la facultad para ejecutar las leyes será ejercida por los cuerpos y personas que se designen en esta Acta y en la Constitución”.¹⁵⁵

Es una buena concesión a favor de quienes propugnan la soberanía atribuida únicamente a los estados. Sin duda Mier está pensando que la reunión de los estados es la reunión de todos los habitantes de la nación, por ello no cambia la esencia de la soberanía y se puede enunciar en los términos que lo hace Mangino.

Al lado de Mier, habrá que colocar a todos los que votaron contra la palabra federal, que traía y mantuvo el artículo 5o., que suman nueve: Manuel Ambrosio Martínez de Veá, diputado por Sinaloa; Miguel Guridi y Alcocer, diputado por Tlaxcala; José María de Bustamante, diputado por México; Carlos María de Bustamante, diputado por México; Cayetano Ibarra, diputado por México; José Ignacio Espinosa, diputado por México; José María Becerra, diputado por Veracruz; Florentino Martínez, diputado por Chihuahua; Ignacio de Mora, diputado por México. A estos nueve, se pueden sumar los nombres de José Rafael Berruecos, diputado por Puebla y Alejandro Carpio, diputado por Puebla, quienes se opusieron en su momento al federalismo.¹⁵⁶

¹⁵⁴ *Idem.*

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 108.

¹⁵⁶ *Ibidem*, pp. 337 y 338.

2. Soberanía atribuida únicamente a los estados

Ya conocemos la opinión de Cañedo, diputado por Jalisco. Rejón, diputado por Yucatán, defendió la misma tesis de la soberanía a favor de los estados. A ellos se sumaron otros 41 diputados que también aprobaron la palabra el que los estados fueran soberanos, cuando se puso a votación durante la sesión del día 16 de diciembre de 1823 frente a 28 señores que se opusieron.

Como ya lo hemos estudiado con todo detenimiento en nuestro libro *Introducción al federalismo*, que ya conoce el lector, estas votaciones fueron nominales y referidas a cada una de las palabras fundamentales; esto es, sesenta y tres señores aprobaron que los Estados fueran *libres e independientes* y seis votaron en contra; luego, cuarenta y uno votaron a favor de que fueran *soberanos* frente a veintiocho que votaron en contra; y, por último, setenta y uno aprobaron la palabra *federal* frente a nueve que la rechazaron.

3. La tesis de las dos soberanías

Esta tesis fue sustentada, entre otros, por Santos Vélez, diputado por Zacatecas; por Juan José Ramos, diputado por Jalisco; y por Gómez Farías, diputado de Zacatecas, entre otros varios. Y hablan de las dos soberanías con matices diferentes, por ejemplo:

Santos Vélez dijo en cuanto a la observación del sr. Castorena sobre la soberanía parcial y general que la primera, esto es la de cada estado, consiste en el uso de los derechos que este se ha reservado; y la segunda, o la de todos los estados, consiste en los derechos que cada uno ha puesto a disposición de la Confederación para que pueda subsistir ella y los estados que la componen; todo lo cual no era incompatible ni difícil de comprender y distinguir.¹⁵⁷

Gómez Farías, por su parte decía:

Que la soberanía de la nación tiene órbita separada de la de los estados y no es incompatible, ni aún puede rozarse con ésta.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 216.

Que todas las cualidades que se atribuyen a la soberanía de la nación, se hallan en la soberanía de los estados, limitada la última al gobierno interior de ellos, así como aquélla está limitada al territorio de la nación, sin que pueda extenderse a las extrañas.

Que es un equívoco decir que la soberanía de los estados no les viene de ellos mismos, sino de la Constitución general, pues que ésta no será sino el pacto en que todos los estados expresan por medio de sus representantes los derechos que ceden a la Confederación para el bien general de ella y los que cada uno se reserva.¹⁵⁸

IV. LO FEDERAL COMO FORMA DE GOBIERNO

Según lo hemos podido apreciar por diferentes ejemplos citados, la idea de lo federal aparece en este debate vinculada con la idea de la forma de gobierno, precisando que la determinación de este principio es una cuestión soberana.

Es decir, la nación tiene siempre el derecho de determinar la forma de gobierno que más le conviene. Y este derecho, inherente a la idea de la soberanía, nunca estuvo a discusión. Lo que se discutió fue si en aquel momento se aprobaba la forma de república unitaria, o centralizada; o por el contrario, se aprobaba la forma de república federal. Quedó aprobada, como ya dijimos, por setenta y un votos contra nueve.

Y se aprueba, volvemos a reiterarlo, como forma de gobierno, tal como lo indica el texto definitivo del Acta:

Artículo 5o. La Nación adopta para su Gobierno la forma de República representativa popular federal.

Artículo 6o. Sus partes integrantes son estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta Acta y en la Constitución General.¹⁵⁹

Para nosotros no hay duda que estamos ante una forma de gobierno, conscientemente aprobada como tal. Así lo muestran las diferentes expresiones, tomadas del debate, que pasamos a citar, a modo de ejemplos.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 366.

¹⁵⁹ En la obra citada (*Crónica del Acta Constitutiva*), se reproducen el texto original manuscrito, así como el original impreso.

1. Según el discurso preliminar

Para comenzar, debemos advertir que el título que trae el texto original impreso del Proyecto de Acta,¹⁶⁰ indica que se trata de un *Acta Constitutiva de la Nación Mexicana*, idea esta que se repite en el texto del discurso preliminar.¹⁶¹ En cambio el texto original manuscrito, ya aprobado, trae la leyenda de *Acta Constitutiva de la Federación*.¹⁶²

Ahora bien, tanto en el discurso preliminar como en el articulado se habla siempre de un esfuerzo para organizar a la nación mexicana; para aprobar un proyecto de un acta constitutiva de la nación mexicana; y, ya en particular, para aprobar la forma de gobierno de la nación mexicana: así, por ejemplo, leemos:

...de una constitución digna de la nación mexicana.¹⁶³

...hacen el ornamento más ilustre de la nación mexicana.¹⁶⁴

...para su deliberación, un acta constitutiva de la nación mexicana.¹⁶⁵

...por la adopción definitiva de una forma determinada de gobierno y por el firme establecimiento de éste y desarrollo de sus más importantes atribuciones.¹⁶⁶

En ella verá el Congreso la organización de la nación mexicana y la forma de gobierno que a juicio de la comisión es más conforme a la voluntad general.¹⁶⁷

...las razones que la han decidido a preferir para el gobierno de la nación mexicana la forma de república representativa popular federada.¹⁶⁸

...fuerza y energía el gobierno nacional.¹⁶⁹

...reducir a prácticas los principios genuinos de la forma de gobierno general ya adoptado.¹⁷⁰

160 *Ibidem*, pp. 97 y ss.

161 *Ibidem*, p. 101.

162 Véase la reproducción de este original en *idem*.

163 *Ibidem*, p. 98.

164 *Idem*.

165 *Idem*.

166 *Idem*.

167 *Idem*.

168 *Idem*.

169 *Ibidem*, p. 99.

170 *Ibidem*, p. 100.

...se presenta a la nación al universo revestida del candor y buena fe tan necesaria para alternar con las naciones independientes.¹⁷¹

2. Según el articulado

Consecuentemente al lenguaje empleado en el discurso preliminar, en el texto del articulado se emplearán las voces correlativas. Por eso leemos:

- Artículo 1o. La nación mexicana se compone...;
- Artículo 2o. La nación mexicana es libre...;
- Artículo 3o. La religión de la nación mexicana...;
- Artículo 4o. La soberanía reside esencialmente en la nación...;
- Artículo 5o. La nación mexicana adopta para su gobierno...

Estas expresiones de la *nación mexicana* contrastan, por ejemplo, con las siguientes, que se refieren a la entidad llamada *Federación*:

Ha creído necesario presentar divididos para siempre los supremos poderes de la Federación.¹⁷²

A fijar el número de estados que deben componer la Federación de la nación mexicana.¹⁷³

Artículo 7o. Los estados de la Federación son..

Artículo 9o. El supremo poder de la Federación Mexicana.

Artículo 10. El Poder Legislativo general de la Federación; el Congreso General de la Federación.

3. Según el debate

Ramos Arizpe considera al Acta Constitutiva como un pacto para conservar la unión de la nación mexicana. “Ramos Arizpe hizo presente la urgencia de que cuanto antes se deliberase sobre el proyecto de acta constitutiva para que la nación tenga muy en breve un centro de unión”.¹⁷⁴

¹⁷¹ *Idem.*

¹⁷² *Ibidem*, p. 99.

¹⁷³ *Idem.*

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 128.

El diputado por Veracruz, en un extenso voto particular, al referirse al tema, que ahora estudiamos, siempre habla de lo federal como forma de gobierno: “Va a tratarse de la forma de gobierno que más convenga a la nación.¹⁷⁵ ...es el de que la voluntad general de la nación es la de constituirse en República federada, o lo que es lo mismo, que esa es la forma de gobierno que debe adoptarse por ser esta la voluntad general”.¹⁷⁶

José María Luciano Becerra se opone a la idea de una República federada. Dice que *es un edificio que amenaza ruina y que no promete ninguna felicidad a la nación*.¹⁷⁷ En su opinión no se puede afirmar que la voluntad de los mexicanos esté bien conformada, como para fundamentar la implantación de dicha Federación y así lo anuncia en su escrito, como si fuera un enunciado a demostrar y dice: “Los pueblos no quieren más forma de gobierno que la federal. Ya hemos visto en la primera parte la falsedad de esta aserción”.¹⁷⁸

Se opone pues, pero sigue usando la expresión consagrada de lo federal como forma de gobierno.

Habiéndose puesto a discusión en lo general, durante la sesión del 3 de diciembre de 1823, de nueva cuenta Ramos Arizpe insistió en la importancia de dar a *la nación una áncora que la libertase del naufragio que la amenazaba*.¹⁷⁹

Cobarruvias, después de haber sostenido *que el gobierno republicano federal es el único conforme a la naturaleza*.¹⁸⁰

Vargas contestó en que no había duda que primero se debía “establecer la forma de gobierno, como que éste es el principio que arregla toda la organización de la sociedad, y no las juntas electorales; porque si *v. gr.* se adoptara la monarquía absoluta no existirían tales juntas”.¹⁸¹

Como apreciamos, el empleo de los términos sigue siendo muy correcto: lo federal es una forma de gobierno, como es una forma de gobierno la forma monárquica, o la forma republicana, ahora mencionada por

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 155.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 156.

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 164.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 170.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 198.

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 199.

¹⁸¹ *Idem*.

Carlos Bustamante: “El sr. Bustamante (d.C.) asentó que el gobierno republicano es el más noble y el más conveniente”.¹⁸²

Pero aseguraba que la opinión general de los mexicanos no estaba a favor del federalismo. Y dice: “...pues era bien sabido que innumerables personas y corporaciones muy respetables se han opuesto a esa forma de gobierno”.¹⁸³

A ello le contestó el señor Barbosa, quien sostuvo el proyecto, diciendo que nada obstaba *contra el sistema federal el disenso de muchas personas o corporaciones, siempre que no fuesen mayoría de la nación*.¹⁸⁴

Llave explicó que además de Jalisco, Zacatecas, Yucatán y Oaxaca, otras varias provincias se habían manifestado a favor del federalismo. Dice:

Antes bien se han explicado por el sistema de gobierno republicano federal.¹⁸⁵

El sr. Paz preguntó a la comisión que si la forma de gobierno que se propone en el Acta, había de tener efecto luego que ésta se decreta.¹⁸⁶

Martínez de Veá se opuso al proyecto porque le parecía no ser tiempo de establecer el gobierno federal, aunque lo tenía por el mejor.¹⁸⁷

El mismo diputado Martínez de Veá contesta a Vélez que de todas las cartas que ha recibido de Sonora y Sinaloa, *ninguna dice que deseen aquellos habitantes la forma de gobierno federal*.¹⁸⁸

182 *Idem.*

183 *Idem.*

184 *Idem.*

185 *Ibidem*, p. 206.

186 *Ibidem*, p. 207.

187 *Ibidem*, p. 216.

188 *Idem.*