



CAPÍTULO IV

TRANSICIÓN DEL SISTEMA IMPERIAL AL REPUBLICANO POPULAR Y FEDERAL, Y DE LA INTENDENCIA DE VALLADOLID, AL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN

I. EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

El sistema federal es una herramienta política que se utiliza para unir lo que está desunido o para desunir lo que está unido. Centraliza lo que está descentralizado, pero también descentraliza lo que está centralizado. El objetivo a lograr no depende de la herramienta, sino de la voluntad del que la utiliza. Y esta voluntad es distinta, según tiempo, lugar y circunstancias. Por eso, el sistema federal de varias naciones del mundo, siendo el mismo, adopta las formas que los pueblos le imprimen, según sus necesidades, intereses, historia, tradiciones, fines políticos y desarrollo democrático. Aunque el federalismo de Suiza, Estados Unidos, Canadá, Alemania o México se basa en idénticos principios, se manifiesta y configura en formas distintas.

Con base en lo expuesto, podría afirmarse que el debate sobre la formación del federalismo mexicano no siempre ha sido adecuadamente planteado, ni cuando se afirma, por una parte, que es una copia del modelo norteamericano, una derivación de la Constitución de Cádiz o el fruto del desenvolvimiento histórico y político mexicano, ni por otra, que el gobierno central creó las entidades federativas o que éstas produjeron a aquél, porque lo cierto es que ha sido el resultado de un rico, complejo y contradictorio proceso que ha respondido no sólo a la influencia ex-

tranjera, sino también —y sobre todo— a la tradición jurídica y política propia, así como a los dos imperativos propios de este sistema, el congregante y el disgregante, es decir, el que se orienta a consolidar el conjunto y el que tiende a dar identidad y fortaleza a las partes que lo dispersan; imperativos que han actuado en distinta forma, según se han presentado las circunstancias, a veces para que las entidades componentes asuman el máximo de sus atribuciones y a veces para que las reduzcan al mínimo, en función del conjunto.

II. FRAGMENTACIÓN Y CONCENTRACIÓN

Cualquiera diría que en 1823 la nación mexicana estaba a punto de fragmentarse. Sin embargo, un análisis más cuidadoso obliga a tomar en consideración los contradictorios antecedentes del caso; por una parte, los relativos a la formación, a lo largo del tiempo, de las demarcaciones político-territoriales del reino de Nueva España en los siglos XVI, XVII y primera mitad del XVIII; del establecimiento de las intendencias del reino, particularmente a partir de la segunda mitad del XVIII y primera década del XIX, así como de las seis/siete provincias constitucionales de la América Septentrional en 1812-1814 y 1820-1821 (que se convirtieron en veinte provincias constitucionales en 1821) y, por otra parte, los relacionados con la voluntad de todos los sectores sociales de dichas demarcaciones por alcanzar la libertad, la independencia y la soberanía de una nación única e indivisible, así como con la de mantener su unidad y mantener su fortaleza.

En relación con los antecedentes que fueron separando, configurando y dando vida a las distintas regiones de la América Septentrional, vale recordar los siguientes:

- Las provincias que se formaron en los siglos XVI, XVII y primera mitad del XVIII bajo el gobierno del rey en turno, a través de su empleado el virrey, conforme a las Leyes de Indias.

- Las provincias internas que se separaron de la jurisdicción del virrey y quedaron bajo el gobierno de su comandante militar, y que se dividieron con el tiempo en Provincias Internas de Oriente y Provincias Internas de Occidente, cada conjunto bajo el mando y gobierno de su propio comandante militar.
- Las intendencias bajo el gobierno absoluto de los intendentes, conforme a la Ordenanza de Intendencias, que coexistieron al lado de las Provincias Internas de Oriente y de Occidente, así como de las provincias gobernadas por el virrey, directamente y a través de los gobernadores y corregidores.
- Las seis/siete grandes provincias constitucionales bajo el gobierno de los jefes superiores y de sus diputaciones provinciales, en forma independiente una de otra, conforme a lo dispuesto por la Constitución de Cádiz.
- La proliferación del sistema de diputaciones provinciales en todas las intendencias, y al final, en todas las provincias, fueran o no intendencias, conforme a los decretos de las Cortes ordinarias de España e incluso *de facto*, antes del establecimiento del Imperio mexicano, movimiento que afirmó la voluntad de cada una de ellas de ejercer su propio gobierno interior, con independencia de las demás y, sobre todo, con independencia del gobierno central, algunas de las cuales, a la caída del Imperio, fueron convertidas en legislaturas locales.

El antecedente de signo contrario, que no debe omitirse, es decir, el tendiente a la centralización, vinculación y unificación, está estrecha y fuertemente ligado con la emoción política, la voluntad de poder y los heroicos esfuerzos de todas las entidades político-territoriales —sus pueblos, sus clases dirigentes y sus personalidades— por formar una sola nación, única, unida, indivisible, independiente y soberana.

La gesta de trece años, de 1808 a 1821, por la independencia, la libertad y la soberanía de la nación —por diversos medios y distintas vías—, había cohesionado los anhelos populares de consolidar su unidad; anhelos demasiado frescos como para darles la espalda e impulsarlos a formar unidades provinciales político-territoriales separadas, distintas, sin vínculos entre sí, o convertirlas en repúblicas independientes.

La fórmula más adecuada para conjugar estas dos grandes, poderosas e intensas fuerzas políticas de signo opuesto, las disgregantes y las congregantes, era y es el sistema federal, porque resuelve la contradicción de mantener dividido lo que está unido y, al mismo tiempo, de unir y reunir lo que está dividido.

III. CONJUGACIÓN DE LAS TENDENCIAS ENCONTRADAS

No es ocioso reiterar la determinación, voluntad y celo de las diputaciones provinciales para asumir el gobierno de sus entidades, con independencia del poder central, ni al mismo tiempo reconocer y subrayar la prudencia, tacto y diplomacia que desplegaron para mantener y fortalecer la unidad organizada de la nación.

Horas antes de quedar disuelto el Imperio, por la renuncia del emperador Iturbide, el diputado de Valladolid, Francisco Argánzar, había expresado a la Junta Nacional Instituyente —la asamblea parlamentaria del emperador— que la diputación provincial que representaba había resuelto no reconocer a dicha Junta Nacional como cuerpo legislativo de la nación, y al abdicar el emperador, otro diputado michoacano, Sánchez de Tagle, declaró que no debía tenerse por existente órgano alguno de gobierno nacional. Por eso, cuando el Congreso Constituyente fue reinstalado por Iturbide, antes de abdicar, y dicho Congreso empezó a expedir sus decretos, Manuel Mier y Terán señaló correctamente que no había gobierno que pudiera despacharlos, porque el de la

ciudad de México no era un gobierno nacional, sino local, y las provincias no reconocían más gobierno que el que se habían dado ellas mismas.

De nada sirvió, pues, que el Congreso Constituyente reinstalado, que después de haber establecido el gobierno imperial y declararlo nulo, estableciera ahora un gobierno provisional formado por tres personas.¹ El movimiento centrífugo de las provincias, en lugar de amainar, aumentó su fuerza. Las diputaciones provinciales se negaron a reconocer dicho Congreso, salvo en calidad de convocante de otro Constituyente. Y se negaron, no porque quisieran evadir la tendencia política aglutinadora y fortalecer la separatista, sino porque consideraban que el Congreso reinstalado ya había agotado sus funciones. En 1822, en efecto, dicho Constituyente había establecido la forma imperial de gobierno y elegido emperador, y al abdicar el emperador, había declarado nula la coronación, nulo el imperio y nulos el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba. Luego entonces, todo lo que había constituido, lo había vuelto a desconstituir.

La nación ya no era un reino perteneciente a la corona de España y de las Indias, como en el régimen borbónico, ni tampoco un conjunto de provincias constitucionales que integraban la Monarquía española; pero tampoco un Imperio mexicano unificado e independiente, como el establecido por el Congreso Constituyente conforme al Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, porque había sido anulado por él mismo al ser reinstalado por el Emperador que lo había disuelto y abdicado ante él. Todo estaba revuelto. La nación carecía de forma de gobierno. Estando desconstituida o inconstituida, se requería de un órgano que la constituyera o la reconstituyera, y ese órgano ya no podía ser el

¹ “Decreto número 318 por el que el soberano congreso constituyente mexicano nombra para el Poder Ejecutivo a Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete”, marzo 31 de 1823, en Dublán, Manuel Lozano, y José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, <http://biblioweb.dgsca.unam.mx/dublanylozano/>, consultada en noviembre 2008.

Constituyente, porque después de formado, disuelto y reinstalado, había deshecho todo lo que había hecho, se requería de un nuevo Constituyente que recomenzara la labor desde cero.

El Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, expedido el 16 de mayo de 1823 por el Congreso reinstalado, reconoce la necesidad de una nueva forma de gobierno y propone la República federal; pero las diputaciones provinciales consideraron que el pronunciamiento político de este cuerpo, aunque acertado, era extemporáneo y sobrepasaba sus atribuciones. En efecto, dicho Constituyente había sido dotado de poder para constituir a la nación, no para que la desconstituyera y la reconstituyera. Por eso, dichas diputaciones provinciales insistieron en no reconocerlo como cuerpo constituyente, sino sólo como convocante de otro constituyente.

IV. CONGRESOS PROVINCIALES Y PREFECTOS

El Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, de 16 de mayo de 1823, elaborado por una comisión del constituyente reinstalado, es un documento revelador. No es una ley, sino un proyecto; no tiene fuerza coercitiva, sino carácter programático; no contiene disposiciones, sino proposiciones, y éstas no son resultado de un debate parlamentario, sino de la reflexión de una comisión parlamentaria.

El Plan ni siquiera está firmado por los miembros del Congreso, sólo por ocho diputados.² Pero aunque hubiera sido aprobado por el Congreso, carece de todo valor jurídico, porque la autoridad ejecutiva provisional que había quedado en lugar del Emperador, formada por tres individuos, carecía de facultades para publicarlo. No teniendo ninguna legitimidad, dicha autori-

² Suscriben el *Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana* los diputados José del Valle, Juan de Dios Mayorga, Doctor [fray Servando Teresa de] Mier, Lic. José Mariano Marín, Lorenzo de Zavala, José María Jiménez, José María de Bocanegra y Francisco María Lombardo.

dad ejecutiva también carecía de facultades expresas para dar a conocer cualquier plan.

Luego entonces, este documento no tiene más valor que el puramente declarativo. Sin embargo, revela la evolución del pensamiento y del lenguaje político de esos días.

En dicho documento, el concepto de provincias se mantiene, el de federación aparece y ambos conceptos se vinculan entre sí. Además, surge el concepto de nación, que se define del siguiente modo: “la nación es la sociedad de todas las provincias del Anáhuac o Nueva España, que forman un todo político”.³

Por otra parte, se reconoce que “los derechos de los ciudadanos son los elementos que forman los [derechos] de la Nación. El poder de ésta es la suma de los poderes de aquéllos”.⁴

Por último, se exige que los representantes del pueblo en todos los órganos del Estado tanto en el ámbito central como en los locales, sean ilustrados. “La ilustración es el origen de todo bien individual y social”.⁵

Aunque no declara la división de poderes, se establece un Congreso nacional, un ejecutivo compuesto de tres individuos y los jueces que haya designado la ley.⁶ Además, en cada provincia, en lugar del jefe superior y de la diputación provincial, se hace referencia a un Congreso provincial con facultades legislativas y políticas, y a un prefecto encargado de ejecutar y hacer ejecutar las leyes que le comunique el Congreso provincial.⁷

De este modo, si la diputación provincial, al ser una especie de consejo de gobierno, había sido, según la Constitución gaditana,

³ *Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana*, 16 de mayo de 1823, artículo 1o., párrafo primero. Vale aclarar que este documento da a los términos “provincias del Anáhuac” y “Nueva España” su significado histórico y político más amplio, equivalente al de América Septentrional, no un sentido restringido que hubiera dejado reducidas a dichas provincias a las que integraban la parte media de dicha América.

⁴ *Ibidem*, art. 1o. párrafo quinto.

⁵ *Ibidem*, art. 6o.

⁶ *Ibidem*, arts. 3o., 4o. y 7o.

⁷ *Ibidem*, art. 5o., párrafos primero y tercero.

una prolongación del jefe superior, el prefecto previsto por el plan constitucional comentado, es decir, el ejecutivo local, al contrario, debía ser una prolongación y un instrumento del congreso provincial, pues no tendría más función que la de ejecutar sus decisiones. En todo caso, la diputación provincial debía dejar de existir como órgano dependiente del ejecutivo y convertirse en un órgano legislativo independiente.

Aunque los congresos provinciales y los prefectos nunca llegarían a elegirse ni a instalarse conforme a los preceptos de este Plan, el marco teórico que éste planteó influiría decisivamente en la opinión de los futuros constituyentes.

V. LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

Si el Congreso Constituyente reinstalado ya no tenía razón de ser; si el órgano ejecutivo imperial había dejado de existir; si el triunvirato que se acababa de establecer para suplir al emperador era ilegítimo, y si la existencia de los jefes superiores, jefes políticos o como se les llamara, era *de facto*, en cambio, las diputaciones provinciales —además de los ayuntamientos— eran únicas instituciones genuinas y legítimas con las que contaba la nación, porque habían sido electas por el pueblo.

En tales condiciones, en los meses siguientes, dichas diputaciones provinciales se apresuraron a reafirmar la independencia, libertad y soberanía de las provincias, aunque en el marco de la misma nación; a definir o transformar su naturaleza política, y a establecer los nuevos órganos de gobierno de la nación, a fin de que ésta configurara y uniformara, a su vez, la naturaleza de los nuevos órganos políticos de las propias provincias.

Eso significa que las provincias no se encerraron en sí mismas. Al contrario. Mientras regateaban legitimidad a los órganos del gobierno central, la diputación provincial de Michoacán nombró como representante a José Mariano Michelena ante los gobiernos de Guanajuato y Querétaro, a fin de establecer con las demás diputaciones provinciales un nuevo gobierno nacional. Puebla tuvo

la misma idea y propuso a las demás que enviaran representantes con facultades para constituir un gobierno nacional. Oaxaca, Zacatecas y Yucatán, al tiempo que transformaron sus Provincias en Estados libres, independientes y soberanos, por decisión de sus propios órganos políticos —que asumieron *motu proprio* la calidad de constituyentes—, admitieron lazos de “hermandad y confederación” con las demás entidades. La diputación provincial del “estado libre de Jalisco” se convirtió en legislatura estatal y convocó a los representantes de las provincias de Guanajuato, Querétaro y San Luis no sólo a formar un gobierno nacional, sino también un nuevo Congreso Constituyente, y Chiapas, a pesar de haberse declarado absolutamente independiente de México y Guatemala, se adhirió de inmediato a la Federación mexicana, en cuanto ésta fue anunciada.

Luego entonces, la tendencia política disgregadora que se observó en 1823 no tuvo el propósito de formar naciones autónomas distintas o entidades políticas independientes de la nación mexicana, sino de fortalecer la unidad de la nación mexicana a través de nuevos órganos políticos centrales que expresaran la multiplicidad, la riqueza y la variedad de los intereses locales, y que fueran fruto de su voluntad soberana.

El mismo Congreso Constituyente reinstalado terminó por admitir su falta de legitimidad para reconstituir a la nación, porque no aprobó el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de 1823, al que se ha hecho referencia, presentado por una comisión —aunque estuviera de acuerdo con su contenido— y en cambio dio a conocer lo que se ha llamado Voto del Congreso, que coincidía con la opinión general, y anunciaba que había expedido la convocatoria para elegir una nueva asamblea nacional constituyente.

Mientras expedía la convocatoria, dicho Congreso declaró que se ocuparía “principalmente en la organización de la hacienda, el ejército y la administración de justicia”; pero las entidades provinciales le reiteraron que sus disposiciones serían acatadas sólo

en lo que las atañera y a condición de que fueran aprobadas por sus propios órganos de gobierno.⁸

VI. DECISIÓN SOBERANA DE LA NACIÓN

La convocatoria del congreso para elegir un nuevo Congreso Constituyente dispuso que las elecciones se iniciaran el 3 de agosto siguiente y se instalara el 31 de octubre de 1823 “o antes si se hubiere presentado la mitad y uno más de sus diputados”.⁹

A las diputaciones provinciales se les confirieron atribuciones de juntas preparatorias electorales. La nación respondió al llamado. Participaron 23 provincias en el proceso electoral. Por la provincia de Michoacán resultaron electos diputados constituyentes José María de Izazaga, Ignacio Rayón, Manuel Solórzano, Tomás Arriaga y José María Cabrera.¹⁰

El nuevo Congreso Constituyente Nacional expidió el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, pacto que fundaba la República sobre bases federales, populares y representativas.

Se declaraba que el territorio de la nación mexicana abarcaba el de toda la América Septentrional, excluyendo Guatemala y demás provincias de América Central, las Floridas y las islas de Cuba, Puerto Rico y Santo Domingo, que no habían querido o no habían podido formar parte de ella: “la nación mexicana se com-

⁸ “Decreto número 335, Convocatoria para nuevo congreso”, mayo 21 de 1823, en Dublán y Lozano, *op. cit.*

⁹ “Decreto número 340, Bases para las elecciones de un nuevo congreso”, junio 17 de 1823, en Dublán y Lozano, *op. cit.* Las provincias que participan son: California Alta, California Baja, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guadalajara, León (Nuevo reino de), México, Nuevo-México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Santander, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tejas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Las de Guatemala se abstienen, porque están en proceso de declarar su independencia, salvo Chiapas.

¹⁰ *Acta Constitutiva de la Federación*, 31 de enero de 1824. Parte final: firmantes.

pone de las provincias comprendidas en el territorio del virreinato llamado antes de Nueva España, en el que se decía capitania general de Yucatán y en el de las comandancias generales de las provincias internas de Oriente y Occidente”.¹¹

A diferencia del régimen monárquico borbónico absolutista, en que la nación se consideraba patrimonio de una persona o una familia, ahora se evocan conceptos de la Constitución de Apatzín-gán de 1814; se reconoce que la nación es patrimonio de su pueblo —aunque no se declare expresamente— y se reafirma su libertad e independencia respecto de cualquier otro poder externo: “la nación mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquiera otra potencia, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”.¹²

Aunque la nación haya sido un reino en el régimen monárquico absolutista borbónico —mal llamado virreinato—, una provincia virreinal, según la Ordenanza de Intendentes, un conjunto de provincias constitucionales de la América Septentrional, bajo la Constitución de Cádiz y —compelida por las circunstancias— un Imperio mexicano independiente, tenía el derecho de establecer, en ejercicio de su soberanía, cualquiera otra forma de gobierno que le permitiera mantener su integridad y su unidad, según le pareciera útil y a propósito.

De este modo, declara:

La soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas y variándolas, según crea convenirle más.¹³

¹¹ *Ibidem*, art. 1o.

¹² *Ibidem*, art. 2o.

¹³ *Ibidem*, art. 3o.

VII. LA NACIÓN ADOPTA LA FORMA REPUBLICANA, REPRESENTATIVA Y FEDERAL DE GOBIERNO

El Acta Constitutiva de la Federación de 24 de enero de 1824 proclama cuál es la voluntad del soberano. Siendo soberano el pueblo, “la nación adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal”.¹⁴ Esta forma de gobierno, al ser federal, implica la existencia de dos clases de poder, el poder de la Federación y el poder de los estados; el de la Federación tiene el carácter de supremo —por voluntad de los estados—, jamás será absoluto y se dividirá para su ejercicio en tres órganos distintos: “el poder supremo de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una sola corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un individuo”.¹⁵

Si la nación mexicana es libre, independiente y soberana respecto de España o cualquiera otra potencia, los estados de la Federación —que integran la nación mexicana— son libres y soberanos respecto de las otras entidades federativas, así como de los poderes de la Federación, exclusivamente en lo que se refiere a la organización y dirección de su vida interna: “sus partes integrantes son estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior...”.¹⁶

Por decisión soberana de los representantes de los estados, reunidos en Congreso Nacional Constituyente, el principio de división de poderes, establecido en el ámbito de la Federación, es reproducido en el de las entidades federativas: “el gobierno de cada Estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y nunca podrán unirse dos o más de ellos en una corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un solo individuo”.¹⁷

¹⁴ *Ibidem*, art. 5o.

¹⁵ *Ibidem*, art. 9o.

¹⁶ *Ibidem*, art. 6o.

¹⁷ *Ibidem*, art. 157.

Así que, en lugar de las provincias de la América Septentrional, establecidas conforme a la Constitución Política de la Monarquía Española y a los Decretos del primer Congreso Constituyente de la Nación Mexicana, se establecieron los estados de la Federación mexicana; en lugar de las diputaciones provinciales, los Congresos estatales, y en lugar de los jefes superiores y jefes políticos (o de los proyectados prefectos), los gobernadores.

La nación debía ser gobernada, en lo sucesivo, no por un gobierno central, como había acontecido en el Imperio mexicano, o antes, en la América Septentrional de la Monarquía española, o incluso antes, en el reino de la Nueva España, sino por los órganos políticos de la Federación Mexicana —por mandato de las entidades federativas— ante las potencias del mundo, y por los de la Federación y las entidades federativas, según los respectivos ámbitos de su competencia, para atender sus asuntos interiores.

Además, se acentuó la preponderancia, preeminencia y predominio de las asambleas legislativas, tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas, en relación con los titulares del Poder Ejecutivo, con lo que se pretendió moderar el despotismo —ilustrado o no— en todos los espacios políticos de la nación.