

2. La Unión Federal en la naciente República Mexicana

El análisis de las ideas políticas al momento de independizarse nuestro país, nos obliga a considerar, previa y someramente a las instituciones jurídico-políticas coloniales que campearon durante el último periodo virreinal. Debido a la inmensa distancia que separaba a la Metrópoli de sus provincias de ultramar, la real política interior se caracterizó por una desconfianza que se reflejó fielmente en la asignación de funciones gubernativas a las Audiencias, verdaderos contralores de los virreyes, así como la instauración de instituciones, tales como la real confirmación, que implicaba la necesaria sanción real a todo acto jurídico de alguna significación, proveniente de las autoridades virreinales, para que pudiera obtener plena validez.¹

De tal manera, esta desconfianza propició una centralización que operaba a todos los niveles. El régimen municipal con rasgos democráticos hasta el siglo XVI, fue alterado en su esencia al asignar a la autoridad central la facultad de nombrar a los funcionarios municipales. Por su parte, los reinos, provincias y capitanías generales de los virreinos eran gobernados mediante *instrucciones* que el virrey enviaba a los gobernadores, corregidores y capitanes generales, en las cuales se les indicaban las pautas a seguir en el desempeño de sus funciones.²

Con la Ilustración, la tendencia centralista se agudizó aún más y, en virtud del ejemplo francés, se crearon en España las Secretarías del Despacho, con las que se fortaleció el poder real al marginar a los Consejos de la Corona, así como la restructuración política del reino, al sustituir la antigua división política por intendencias, al frente de las cuales estaba el intendente gobernador, sometido, a la doble potestad del virrey y del intendente general.³

¹ Cfr., Ots Capdequí, José María, *El Estado español en Las Indias*, Fondo de Cultura Económica, 1965, pp. 50, 51, 52 y 58.

² Nava Oteo, Guadalupe, *Cábilos de la Nueva España en 1808*, Secretaría de Educación Pública, 1973, pp. 14, 15 y 25. Ots Capdequí *op. cit.*, pp. 59, 61, 62 y 63. Gamás Torruco, José, *El federalismo mexicano*, Secretaría de Educación Pública, 1975, pp. 21 y ss.

³ Cfr., Ots Capdequí, *El Estado...*, pp. 68-69; así como del mismo autor "Las instituciones jurídicas coloniales al tiempo de la independencia y su influencia sobre

16 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

No obstante, aunque las disposiciones reales conducían a la concentración del poder, las cuestiones tácticas, como las grandes extensiones del virreinato y su incomunicación, diluyeron la centralización, gozando las provincias o intendencias de una relativa autonomía.⁴ Aunado a ello cabe suponer que igualmente la desconfianza en los funcionarios virreinales resultó contraproducente, ya que el poder del virrey se vio mediatizado por los Reales Acuerdos de la Audiencia, impidiendo la consolidación de una autoridad central, lo suficientemente fuerte como para superar las dificultades fácticas.

En este estado de cosas, al iniciarse el siglo XIX, un nuevo orden habría de plantearse; acaecida la abdicación de Bayona y la invasión napoleónica a España, los cabildos de las más importantes ciudades, proclamaron que, como “los vínculos que unían al soberano y a la nación han sido inicua, violenta y tiránicamente rotos, y la crisis espantosa en que nos constituye este desgraciado acontecimiento, manda imperiosamente a todo ciudadano fiel a su patria, hacer pública profesión de su opinión, dirigida a mantener sus derechos e *independencia* contra el usurpador, o cualquiera otra dominación ilegítima y extranjera”.⁵ En esta crisis política, es interesante señalar que en las resoluciones de los cabildos, se hizo mención a la tesis del “Fuero y establecimiento” proveniente de las Leyes de Partida y con la cual se exalta la unión nacional: “Debe el pueblo guardar que el señorío sea todavía uno e non consientan en ninguna manera que se enagene ni se depárta cá que los fiziesen, errarían en muchas maneras primeramente contra Dios, departiendo lo que él ayuntara, e despreciándolo teniendo envil lo que les él diera por honra. . .”⁶ La decisión más trascendente en esa época, fue el acuerdo del Ayuntamiento de México, tomado el 19 de julio de 1808, por medio del cual el pueblo debía reasumir la soberanía, pues en él reside originalmente, en atención a lo cual, las autoridades constituidas se independizarían de la autoridad real o central, que fue coaccionada a dimitir.⁷

Los sucesos de 1808 ofrecen, como pocos ejemplos históricos, aspectos esencialmente importantes para la consideración de cómo proceder ante

las nuevas nacionalidades americanas”. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, No. 59, 1965, pp. 683-688.

⁴ Cfr., Ots Capdequí, “Las instituciones. . .”, pp. 694-696.

⁵ Cfr., “Ofrecimientos de los alcaldes ordinarios y muchos de Zacatecas”, *Historia*, Archivo General de la Nación, t.46, legajo 23, folio 1-405-426. Nava Oteo, *op. cit.*, p. 65.

⁶ Cfr., “Ofertas y demostraciones de lealtad de la ciudad de Zacatecas”, *Historia*, Archivo General de la Nación, t.46, legajo 14, folio 345-365. Nava Oteo, *op. cit.*, p. 73.

⁷ Cfr., Cueva, Mario, De la, “La idea de la soberanía”, en *Estudios sobre el Derecho Constitucional de Apatzingán*, UNAM, 1964, pp. 306-307.

la ilegitimidad o usurpación del poder político. Contrario a lo que analizamos en el presente trabajo, la usurpación se verificó en el poder central y son las provincias de ultramar las que defienden a los monarcas legítimos, arrogándose, en tal virtud, la soberanía nacional y desconociendo al usurpador.

La tradición teórico-política de los jesuitas españoles, Mariana y Suárez, que finca el origen de la sociedad en un estado de naturaleza anterior al gobierno, siendo éste instituido en atención a las necesidades humanas, y que llegó a reconocer el derecho de los ciudadanos a matar al tirano o al usurpador,⁸ fue decisiva para el movimiento de los cabildos mexicanos, la cual se combinó con la teoría del origen popular del poder político, para declarar nulas las abdicaciones de Bayona, por estar en contra de los derechos de la nación, a quien ninguno puede darle Rey, sino es ella misma por el consentimiento universal de sus pueblos.⁹ De aquí a la Independencia sólo había un paso, pero ¡cuánto costó al país prescindir de la figura de Fernando VII y cómo entorpeció en esta ocasión la llamada unidad nacional!

Abortado este brote emancipador, debido a la Audiencia y a una conspiración, las ideas sembradas fructificaron en el constitucionalismo mexicano. ¿Por qué la Nueva España tendría que soportar la suerte de España? ¿Nos invadirían las fuerzas francesas? Fueron cuestiones que, desde las actas de los cabildos, se plantearon y motivaron el movimiento de 1808. La conquista había sido en el fondo el título para sojuzgar a la Nueva España y, realmente, como desde 1776 manifestara Thomas Paine,¹⁰ no podía considerarse como título muy honorable; de esta manera Ignacio López Rayón pensaba que al no tener España más título legal que el uso de la fuerza bruta, América tenía el derecho a rebelarse, dado, además, que la soberanía emanaba directamente del pueblo, por lo que en México no sucedió lo que en Estados Unidos, al fincarse originalmente la soberanía en los estados; lo que motivó que algunos de ellos aprovecharan su “soberanía originaria” para proclamar su supremacía sobre la Federación, mientras que ésta tuvo que acudir a la jurisprudencia,

⁸ Sabine, George H., *Historia de la Teoría Política*, F.C.E., 1975, pp. 290-291. Vid., Carrillo Prieto, Ignacio, *Cuestiones jurídico-políticas en Francisco Suárez*, UNAM, 1977.

⁹ Cfr., De la Madrid, Hurtado Miguel, “La soberanía popular en el constitucionalismo mexicano y las ideas de Rousseau”, en *Presencia de Rousseau*, UNAM, 1962, p. 331. Este mismo artículo se reproduce en la recopilación de las obras del autor *Estudios de derecho constitucional*, UNAM, 1977, p. 66.

¹⁰ “El sentido común”, 10 de enero de 1776, Cfr., Morris Richard, et al., *Las revoluciones de Independencia en México y en los Estados Unidos*, t. III, S.E.P., 1976, p. 43.

18 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

basada en el concepto de soberanía nacional para neutralizar tal hipótesis. De esta manera, conquista y usurpación fueron los acontecimientos que emotivamente explotaron los emancipadores de México, y que en la conciencia nacional desde entonces, ha encontrado respuesta para justificar importantes decisiones jurídicas, como la desaparición de poderes; ya Locke, de indudable influencia en América, manifestaba que “la conquista, podría calificarse de usurpación extranjera, y la usurpación podría llamarse la conquista interior”,¹¹ por lo tanto, los mexicanos de principios del pasado siglo estaban luchando contra la misma injusticia que centurias atrás habían sido objeto los naturales, y en el siglo XIX con una conciencia nacional ya formada, nunca había sido más propicio un movimiento autonómico.

En México, la idea de la retroversión de la soberanía a su titular, originario, el pueblo, cuyos orígenes se encuentran en la propia Francia del siglo XV¹² tuvo que transformarse y reconocer como soberana a la nación, con el objeto de poder estructurar un sistema representativo que, alejándose de Rousseau y aceptando a Sieyès, es incompatible con la soberanía popular, pues la voluntad general jamás puede enajenarse.¹³ La tradición española de las “juntas españolas” que representaban a la población, la idea de un congreso o una junta central representativa de la nación, predominaron desde el cabildo mexicano en 1808 y persistieron en el movimiento insurgente, con Rayón y Morelos, no sólo para dirigir centralizadamente la insurgencia, sino para ser el conducto idóneo en la búsqueda de la ayuda y reconocimiento del extranjero, principalmente de Estados Unidos e Inglaterra.¹⁴ Es por ello que en el constitucionalismo mexicano tiene tanta importancia el sistema representativo y la soberanía ha radicado indiscutiblemente en la nación, que se funda en unidad de conciencia, de propósitos, de población y, por lo tanto, la institucionalización de un gobierno central ha sido, por el acontecer histórico, un fenómeno no cuestionado teóricamente, como sucedió en la Unión Americana.

¹¹ *Ensayo sobre el gobierno civil*, Aguilar, 1973, p. 150.

¹² Cuando en 1484 se reunieron los estados generales de Tours, Philippe Pot puntualizó: “¿Cuál es en Francia la potestad que tiene el derecho de regular la marcha de los asuntos, cuando el rey es incapaz de gobernar? Evidentemente esta carga no retorna ni a un príncipe, ni al consejo de los príncipes, sino al pueblo dador del poder”. *Cfr.*, Pantoja Morán David, *La idea de soberanía en el constitucionalismo latinoamericano*, UNAM, 1973, p. 39.

¹³ Pantoja Morán, *op. cit.*, pp. 59. De la Cueva, *op. cit.*, pp. 286-287.

¹⁴ De la Madrid, *La soberanía popular...*, p. 332. Macías, Ana, *Génesis del gobierno constitucional en México: 1808-1820* Secretaría de Educación Pública, 1973, pp. 45 y 77. De la Torre Villar, Ernesto, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano*, UNAM, 1964, p. 38. Miranda, José, *Las ideas y constituciones políticas mexicanas*, UNAM, 1978, pp. 226 y 55.

Por otra parte, la consolidación jurídica de la soberanía nacional se verificó con la promulgación de la Constitución de Cádiz, la cual, además estableció las diputaciones provinciales, cuyo origen está en las juntas o asambleas provinciales que se configuraron desde el inicio de la invasión francesa en España y cuyos promotores fueron los diputados americanos a las Cortes, fundamentalmente Miguel Ramos Arizpe, quien con fecha 10. de noviembre de 1811 redactó una memoria sobre la conveniencia de que cada provincia española (incluyendo las que se encontraban en América) debería contar con una diputación provincial.

Algunos diputados, como el Conde de Toreno y Argüelles, impugnaron el proyecto de implantar dichas diputaciones, pues vieron en ellas, con sobrada razón, el germen de la emancipación de las provincias ultramarinas.

Es importante resaltar que la Constitución de Cádiz declaró a cada diputación provincial, *independiente entre sí*, con un aparato administrativo propio integrado por un jefe político, intendentes y una diputación.¹⁵ Aunado a lo anterior, la diputación provincial fue particularmente favorable para establecer una descentralización política en la Nueva España, ya que tales diputaciones dependían directamente del gobierno central de Madrid, con lo que se lograba nulificar el control del virrey.

La institución de la diputación provincial arraigó en la América Septentrional, así como en las antiguas y grandes provincias de Nueva España,¹⁶ Nueva Galicia, Nueva Vizcaya, Nuevo México y Yucatán, se disgregaron y formaron, hacia agosto de 1814, cuatro de las seis diputaciones previstas y ya desde entonces, Chiapas pugnaba por una diputación autónoma de la Audiencia de Guatemala a la cual pertenecía. Hacia 1821 el número de diputaciones se elevó a catorce y en noviembre de 1822 eran dieciocho, llegando a veintitrés en diciembre de 1823.¹⁷ Con estos datos, no cabe duda pensar que tales diputaciones constituyen el antecedente más inmediato de la formación de los actuales estados autónomos, y que la descentralización política que las animó, constituye el precedente más importante del federalismo mexicano.

Después de tales acontecimientos, Morelos proclamó el 6 de noviembre de 1813, que la "América Septentrional" había recobrado el ejercicio de su soberanía usurpada y se dispuso a convocar un Congreso que fuera

¹⁵ Benson Nettie Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, El Colegio de México, 1955, pp. 13, 16 y 17.

¹⁶ La cual comprendía a las provincias de Veracruz, Oaxaca, Puebla, México, Michoacán, Tlaxcala y, posteriormente, Guanajuato, San Luis Potosí y Querétaro. *Cfr.*, Benson, *op. cit.*, pp. 20 y 31.

¹⁷ *Cfr.*, Benson, *op. cit.*, pp. 41, 66, 69 y 83.

¹⁸ *Cfr.*, Morris, *et al, op. cit.*, t. II, p. 54. Macías, *op. cit.*, p. 77.

20 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

símbolo permanente de la unidad nacional.¹⁸ Esta unidad preocupó a tal grado, que el Congreso de Chilpancingo, al aprobar el primer ideario constitucional de México, la Constitución promulgada en Apatzingán, en su artículo 43 asentó el principio de unidad de amplia tradición histórica en España: “Estas provincias no podrán separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en partes”.¹⁹

No obstante, dicho precepto resulta especialmente importante porque agrega, al principio de indivisibilidad del territorio nacional, plasmado claramente en España desde 1519, y confirmado en el artículo 172 fracción IV de la Constitución de Cádiz, la unidad en la forma de gobierno, misma que constituye el germen de la garantía de la forma republicana de gobierno, y que implica su presencia desde el mismo nacimiento del constitucionalismo mexicano.

La unidad que pretendía la Constitución de Apatzingán, a diferencia de la federación americana, se fundaba en un gobierno central inspirado en las ideas rousseauianas de la soberanía popular, una e indivisible, que en las Cortes se representasen los intereses de toda la población y no de las provincias, defensoras de intereses locales, y de allí la supremacía de la “corporación” legislativa sobre la ejecutiva y judicial, pues en ella se conjuntan tales intereses. Aunque para la conformación del Congreso se convocaron representantes de las provincias, la Constitución, en su artículo 232, previno que el año siguiente de su promulgación se convocaría a una representación nacional con base en la población.²⁰

Una vez consumada la Independencia mexicana, las Cortes españolas que consideraron al Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba como documentos ilegales y absurdos, ante la fuerza de los hechos, hubo en su seno una lucha entre los diputados de América y los del Continente, pues los miembros trataron de aprovechar la coyuntura histórica para que las Cortes mismas reconocieran la independencia. El diputado español Golfín, propuso el 27 de enero de 1822, comprendiendo bien la situación, el establecimiento de una *conferencia* compuesta de los estados americanos y España, la cual se llamaría Confederación Hispano Americana.²¹ Si las antiguas colonias se habían emancipado, no procedía desconocer los hechos consumados, antes bien configurar una unión basada en el recono-

¹⁹ Principio que proviene desde las Leyes de Indias. De la Torre, Villar, *La Constitución de Apatzingán...*, pp. 59 y 383.

²⁰ Macías, *op. cit.*, pp. 123, 125, 133 y 143. Miranda, José, “El influjo político de Rousseau en la Independencia Mexicana”, en *Presencia de Rousseau*, UNAM, 1962, pp. 269-270.

²¹ *Cfr.*, Valadés, José C., *Alamán: estadista e historiador*, UNAM, 1977, pp. 138-139.

cimiento de estados soberanos; sin embargo, esta propuesta fue rechazada en medio de una gran conmoción.

En esta época, la nación mexicana no había delimitado con precisión su inmenso territorio y nunca como en ese momento se preocupó tanto por hacerlo debido a la acción de Lucas Alamán. Al norte, el tratado de límites celebrado en 1819 por España con Estados Unidos, peligraba por los deseos acrecentados de expansión territorial elocuentemente formulados por James Monroe; al sur, en la Capitanía General de Guatemala se convocaba, por Gabino Gainza, a una junta que concluyó proclamando igualmente su independencia, el 15 de septiembre de 1822.²² Poco después, por la implantación del federalismo, el peligro de la desintegración nacional provendría de las provincias internas.

El principio secular de la unión nacional, forzosamente quebrantado por la Independencia mexicana con respecto a España, no pudo ser reimplantado en la nueva nación, sin antes afrontar y resolver sus peligrosas consecuencias en el interior del país; para ello, la generación de federalistas tendría que desplegar sus mejores esfuerzos.

Alamán, desde el Ministerio de Relaciones, consideró siempre peligrosa la colonización americana en Texas y, aunque conservador, siempre se opuso al movimiento independentista de dicha provincia;²³ mientras que el federalista —y enemigo político de Alamán— Lorenzo de Zavala, acabó no sólo por sostener, sino proclamar la independencia de Texas, disgregando una parte importante, aunque olvidada, de la nación mexicana. El gobierno nacional, aunque centralista, luchó y perdió sufriendo un descalabro.

Supuesto distinto fue el de Guatemala. Desde el virreinato, la Capitanía General funcionaba con cierta independencia de la Nueva España y, cuando ésta se independizó, también hizo lo mismo con respecto a España más que como expresión de la voluntad de escindir-se de México. Iturbide convenció a Gainza de que “el interés actual de México y Guatemala es tan idéntico e invisible que no pueden erigirse en naciones separadas e independientes sin anular su existencia y seguridad”.²⁴ Aceptación que se encontraba en armonía con el movimiento de unificación de Hispanoamérica que era promovido igualmente por Simón Bolívar en el sur del continente. Así, el 5 de enero de 1822, la Junta de la Capitanía de Guatemala, resolvió su anexión a México.

Sin embargo, tal unión no perduró y debido a los disturbios separatistas, el 10. de julio de 1823, Alamán instruye a Vicente Filisola del

²² Cfr., Chávez, Ezequiel A., *Agustín de Iturbide*, Editorial Jus, 1962, p. 117.

²³ Cfr., Valadés, *op. cit.*, pp. 151-152.

²⁴ Cfr., Chávez, *op. cit.*, p. 118.

22 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

siguiente acuerdo: “Que siendo libre el pueblo de Guatemala para constituirse de la manera que le sea más conveniente a sus intereses y que crea más propio para promover su felicidad, se retiren de su territorio las tropas mexicanas destinadas a él, a las órdenes del brigadier Filisola”,²⁵ y así todas las provincias de la Capitanía, exceptuando Chiapas con afinidad por México, resolvieron confederarse.²⁶ Resulta éste un claro ejemplo de autodeterminación de los pueblos que además ilustra la verdadera dimensión de un comisionado del gobierno central, como lo era Filisola, quien previa disolución del Imperio, convocó a un congreso en Guatemala para que decidiera sobre su forma de gobierno y anexión de México, respetando y haciendo respetar, por otra parte, la decisión de Chiapas al respecto.

La caída de Iturbide provocó que el movimiento federalista irrumpiera violentamente, como reacción a la centralización. Algunas provincias, como Jalisco, Oaxaca, Yucatán, Michoacán y Querétaro, proclamaron ser estados libres y soberanos, así como a exigir la implantación del federalismo.

Jalisco fue la piedra de toque del movimiento de federalización de 1823.²⁷ Partiendo del hecho que con la caída de Iturbide, el pueblo de la provincia de Nueva Galicia había reasumido la soberanía, su diputación provincial promulga el 12 de marzo un manifiesto de adopción del sistema federal, en el que en un plano de igualdad manifestó: “Tome, enhorabuena México, el partido que más le acomode; pero si insiste en querer sostener un derecho de dominación universal sobre las provincias, sepa desde ahora que el Estado Libre de Xalisco, concentrando su valor y sus luces en el Valle de Atemajac, renovará con ventajas los tiempos heroicos de la república de Tlaxcala”.²⁸ Sin lugar a dudas, éste es el primer fenómeno de autodeterminación de las provincias que, convirtiéndose en estados, tuvieron que luchar contra el gobierno central para el reconocimiento de su autonomía; de tal manera, en México la realidad fue opuesta a la que se observó en Estados Unidos: aquí la existencia de un gobierno central fue primigenia y los estados tuvieron que luchar para que se les reconociera su autonomía; en cambio,

²⁵ Cfr., Valadés, *op. cit.*, p. 152.

²⁶ Morris, *et al.*, *op. cit.*, t. III, pp. 149, 168 y 169.

²⁷ Barragán, José, *Introducción al federalismo*, UNAM, 1978, p. 148. Del mismo autor *El pensamiento federalista mexicano: 1824*, Universidad Autónoma del Estado de México, 1983, y *Principios sobre el federalismo mexicano: 1824*. Departamento del Distrito Federal, 1984, Colección Conciencia Cívica Nacional núm. 12.

²⁸ Cfr., Muriá, José Ma., *El federalismo en Jalisco (1823)*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1973, p. 35.

allá, los estados nacieron autónomos y el gobierno central tuvo que fraguar su reconocimiento y supremacía.

Sin embargo, este movimiento de federalización, tanto en Jalisco como en las demás entidades que participaron,²⁹ no pretendía la emancipación de las mismas, como ocurrió en Texas posteriormente, sino implantar una república federada, constituida por estados independientes comprometidos a no ejercer, sino de común acuerdo, ciertos atributos de la soberanía, sobre todo la defensa exterior, pero aclarando que cada estado es árbitro y señor de sus intereses particulares;³⁰ a tal grado se entendió esta facultad, que la diputación provincial de Jalisco, mediante acuerdos de fecha 5 de junio de 1823, a semejanza de lo que ocurriría con mayor fuerza en Estados Unidos, estableció el reconocimiento limitado a los supremos poderes de México y consagró en su acuerdo quinto lo siguiente: “Las órdenes (dictadas por tales poderes) que sólo interesen a este Estado de Jalisco, se suspenderán o no, según convengan al mismo Estado”,³¹ con lo cual implantaba la ya vista tesis de la anulación que Calhoun desarrollaría mucho después en Estados Unidos.

Luis Quintanar, jefe político de la provincia de Jalisco, en el transcurso de estos acontecimientos, desplazó la fuerza militar con que contaba, a los límites de la misma, y además de argumentar lo asentado por la diputación provincial, también invocó el reciente caso de Guatemala, en el cual se le permitía a la provincia independizarse. Alámán le escribía que “si las provincias, desconociendo esa misma federación que proclaman, coartan a su antojo las facultades del gobierno impidiendo el efecto de sus medidas”,³² podría peligrar gravemente la independencia del país entero, pues la segregación siempre perjudica los intereses generales y ante el caso de una agresión externa ¿cómo podría combatirla el país si se encuentra dividido?

Lo cierto es que ambas posturas ideológicas estaban en lo correcto. Los estados, cansados de su categoría provincial, y los gobiernos centrales, trataron de obtener su autonomía, después de que el país había logrado su independencia y planteaban la disyuntiva entre federación o segregación, ahora que, con el Plan de Casa Mata, se había acabado con el intento de implantar una monarquía constitucional. Por otra parte, la Junta Provisional Gubernativa solicitaba la unión y apelaba a la fuerza de un gobierno central, aun reconocido en una federación, para

²⁹ Para encontrar los argumentos y circunstancias propias de cada una de esas entidades, *Vid.*, Barragán, José, *Introducción*, pp. 136 a 163.

³⁰ *Ibidem*, p. 156.

³¹ Muriá, *op. cit.*, p. 46.

³² *Cfr.*, Valadés, *op. cit.*, p. 157.

24 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

afrontar una posible agresión proveniente de Fernando VII y la Santa Alianza.

En este contexto, se publica oportunamente el 28 de julio de 1823, la obra del jalisciense Prisciliano Sánchez: *El Pacto Federal de Anáhuac*, en el cual se recogen estas inquietudes y proclama: “La nación se ha pronunciado suficientemente por el sistema de república federada”, integrada por estados que “se independen mutuamente para administrarse y regirse por sí mismos, puesto que nadie mejor que ellos puede hacerlo con más interés, con mayor economía, ni con mejor acierto”. Propone el establecimiento de un Congreso General, representativo de la nación, integrado por diputados que conservasen la unión federal y dictaren al efecto las providencias necesarias.³³

Resulta muy ilustrativa la sugerencia de Prisciliano Sánchez con relación a la unión, pues ubica en sus debidas proporciones al movimiento federalizante de Guadalajara, del cual era uno de sus promotores, ya que si bien no era fundamentalmente un movimiento separatista, sí propició una separación temporal del régimen central imperante, al otorgarse la provincia una constitución acorde con el federalismo y, además, al constituirse como el estado libre de Jalisco. Todo ello, al parecer incompatible con la unión proclamada en su *Pacto*, muestra el cambio de la denominada unión nacional a la unión federal; la primera, proveniente de la doctrina española, aludía a la integridad de un gobierno centralizado en un territorio determinado, es decir, a la continuidad de un solo poder de mando y decisión en un ámbito especial; mientras que la unión federal se entendía entre estados libres con sus propios gobernantes que otorgan al gobierno federal la autoridad, bastante y suficiente, para mantener el pacto federal. De tal manera, corresponde a Prisciliano Sánchez la designación y delimitación, por primera vez en México, de la *unión federal*, concepto tan importante para nuestro estudio.

Curiosamente, el ilustre jalisciense establece en las bases 20 y 21 para la Constitución general, la formación de un Senado, no legislativo sino integrante del ejecutivo federal, compuesto por uno o dos senadores de cada estado, cuyo objetivo era “velar por la observancia de la Constitución para que se mantuviera el orden, tanto en la Federación como en la independencia recíproca de los estados, y dando cuenta al Congreso de las infracciones que advierta para que disponga lo convenient-

³³ Sánchez, Prisciliano, *El Pacto Federal del Anáhuac*, Materiales de Cultura y Divulgación Política, 1974, *passim*; asimismo, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XIV, núm. 56, octubre-diciembre de 1964, pp. 1153-54-56-61 y 62. *Cfr.*, Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, tomo I, Fondo de Cultura Económica, 1974, pp. 387 y ss.

te”.³⁴ Precepto que seguramente inspiró las futuras medidas para asegurar la forma republicana de gobierno, así como el orden interno.

De tal manera, la descentralización política se presentaba como la solución a los graves problemas que surgieron en las provincias, imponiéndose como necesaria, en virtud de la inmensa distancia que separaba al gobierno de México con el resto del país;³⁵ por lo que, aun en el supuesto de haber sostenido un gobierno central, éste hubiera sido desbordado por las circunstancias de hecho que se presentaban ante la imposibilidad de hacer acatar puntualmente las órdenes del centro. Por ese motivo, la soberanía se hizo girar en torno al concepto de nación y no en el del pueblo, como se efectuó en la Constitución de Apatzingán, pues en el primero podía abarcarse no sólo al pueblo sino también a las provincias, consideradas como partes de un todo; a diferencia de la soberanía que con fundamento en la voluntad popular podía hacerse circunscribir en un ámbito local para declarar independiente a una provincia y convertirse en un estado no sólo libre sino soberano por completo, lo cual hubiera implicado el riesgo de que ese mismo pueblo no quisiera federarse.³⁶

Presentado en 1823 el Plan de la Constitución Política, se entendió, como era de suponerse por las anteriores razones, que la nación mexicana era la “sociedad de todas las provincias del Anáhuac o Nueva España, que forman un todo político” y a tal punto influyeron las posiciones de los estados que, además de declararlos como independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente tocara a su administración y gobierno interior, hubo quienes como Rafael Mangino manifestaron que “la soberanía reside esencialmente en la reunión de los estados que componen la nación mexicana”.³⁷

El concepto de soberanía fue entendido de muy diversos modos: desde el que se finca en el ejercicio de los tres poderes para cada estado, hasta el de que cada estado fuese dueño de todo cuanto le perteneciera. Francisco García Salinas explicó al efecto, en sus reflexiones sobre el Acta Constitutiva, que el cambio de denominación de provincia a esta-

³⁴ Cfr., Sánchez, *op. cit.*, Materiales, p. 19, Revista, p. 1166; Reyes Heróles, *op. cit.*, t. I, p. 388.

³⁵ En la sesión del Congreso de fecha 30 de abril de 1823, Manuel Terán aludió a esta circunstancia por lo que respecta a las provincias de Sonora y Sinaloa. Cfr., Reyes Heróles, *op. cit.*, t. I, p. 370.

³⁶ Zavala mismo lo entendió y el 9 de mayo de 1823 indicó que: “Nada... es más... que esa separación simultánea de las provincias, queriendo formar cada una, estado separado de la metrópoli”, Cfr., Reyes Heróles, *op. cit.*, t. I, p. 371.

³⁷ Cfr., Reyes Heróles, *op. cit.*, t. I, p. 390. Barragán, *op. cit.*, pp. 190, 196 y 197.

26 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

do, significaba que a éstos se les otorgaba una soberanía en cuanto a su régimen interior, a lo cual Servando Teresa de Mier exclamaría que tal soberanía resultaba muy imprecisa, pues no se podría delimitar cuál era dicho régimen interior. Al respecto, los forjadores del Estado federal mexicano observan los mismos límites que, a esta forma de gobierno, los americanos aplicaron; Prisciliano Sánchez comprendió esta coincidencia al sostener que las provincias se separaban del gobierno central, para obtener su autogobierno; pero se unían para impedir la agresión externa o de una provincia a otra.³⁸

La censura que actualmente se formula contra la concepción soberana de los estados, se escuchó desde el Congreso Constituyente de 1823, y los diputados Cañedo, Castorena, Alejandro Carpio, Florentino Martínez, González Caralmuro, Servando Teresa de Mier, Castillero, Paz, así como Becerra, basándose fundamentalmente en que sólo la nación es soberana y de que la *superomnia* es indivisible, objetaron dicha concepción. Fueron Vélez, Romero y Gómez Farías quienes refutaron tales críticas y, como lo había ideado Francisco Severo Maldonado, propusieron trasladar el contrato social al federalismo,³⁹ confirieron a la Constitución general el carácter de un pacto mediante el cual los estados cederían parte de los derechos que, como entidades, les correspondía para la formación de un gobierno federal que redundaría en su beneficio, explicando que la soberanía no es originaria de ellos, sino de la Constitución.

Ya elaborado el proyecto de Acta Constitutiva el 19 de noviembre de 1823, por una comisión entre cuyos miembros resaltó la influencia federalista de Miguel Ramos Arizpe, comienza la etapa política más trascendental del México independiente. En el desenvolvimiento de los debates constituyentes, predomina la tendencia a conservar la unión federal.⁴⁰ José Barragá explica que en tales debates hubo tres facciones que defendían diferentes tónicas sobre la soberanía:⁴¹ La concerniente a considerar a la nación como la única soberana, la que distribuye la soberanía en cada uno de los estados y aquella mixta que admite ambas

³⁸ Cfr., Reyes Heróles, *op. cit.*, t. I, pp. 396, 397 y 424.

³⁹ Vid., Noriega Cantú, Alfonso, "El contrato de asociación para la república de los Estados Unidos del Anáhuac de Francisco Severo Maldonado", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XIII, núms. 91-92, UNAM, julio-diciembre de 1973, pp. 519 y ss. Cfr., Reyes Heróles, *op. cit.*, t. I, pp. 417 y 423; del mismo autor "Rousseau y el Liberalismo Mexicano", en *Presencia de Rousseau*, UNAM, 1962, pp. 312-314.

⁴⁰ Barragán, *op. cit.*, pp. 183, 186 y 187. Vid., del mismo autor: *Crónicas del Acta Constitutiva de la Federación*, Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la restauración del Senado, 1974, pp. 97-108.

⁴¹ *Introducción*, pp. 196-206.

soberanías. Esta última concepción de soberanía, fue la que se plasmó en el Acta Constitutiva a través de sus artículos 3o. y 6o. al expresar en el primero que la soberanía reside radical y esencialmente en la nación y, en el segundo, consignar, igualmente, que los estados son independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior.

Lo anterior implica que en el Acta Constitutiva no predominó ninguna tendencia particular de supremacía. Ni los estados ni la Federación son superiores entre sí, todos y cada uno son soberanos en cuanto a su respectivo régimen o ámbito y, para ello, cada uno tiene su propia esfera de competencia. Las entidades federales ceden algunas funciones que no afectan su autogobierno y a través del movimiento federalizante se transforman en estados libres como una reacción al centralismo del virreinato y del Primer Imperio Mexicano, que fue incapaz de gobernar con la felicidad y el progreso esperados por las "lejanas provincias", por lo que en el Congreso Constituyente exigieron por medio de sus representantes, la forma de gobierno representativo y federal. Así pues, para no disgregarse políticamente y como producto del pacto o constitución general que celebran los estados que configuran la nación mexicana, resultaba necesaria la creación de órganos que se encargasen de cumplir con las atribuciones cedidas por los estados; por ello, el funcionamiento de un gobierno federal, que vele y cuide de lo estipulado en el pacto federal, en el cual radica la soberanía nacional.

En este orden de ideas, no consideramos que el estado federal haya otorgado a las antiguas provincias que ahora lo constituyen, la autonomía y participación en la creación de la voluntad estatal, necesarias para tener el carácter de estados libres, independientes y soberanos,⁴² sino que ellas mismas fueron las que plasmaron en el Acta Constitutiva la soberanía estadual y nacional como potestades coexistentes en todo estado federal; la primera para garantizar su integración y naturaleza misma y, la segunda parte, para confirmar su unión y existencia propias. La postura de Mier, en el sentido de que los diputados no eran simples mandatarios del pueblo que los había electo, al parecer no correspondió a la verdad, pues los diputados constituyentes, sobre todo los federalistas, propugnaron por los intereses de sus respectivas provincias que, evidentemente, coincidían con su ideología e intereses; tal como lo había hecho Ramos Arizpe desde las Cortes de Cádiz, al expresar los deseos de las Provincias Interiores de Oriente, y que gracias a ello se habían

⁴² Vid., Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano*, Cultura y Ciencia Política, 1972, p. 226. También en su obra *El nacimiento de la república federal mexicana*, Secretaría de la Educación Pública, 1974, p. 42.

28 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

instaurado las diputaciones provinciales. Esta representación política había sido adoptada desde el Plan de Casa Mata.

Uno de los argumentos que fueron esgrimidos para desechar en los estados el calificativo de soberanos, que aparecía en el artículo 6o. del Acta Constitutiva, fue precisamente el relajamiento de la Federación; pues pensaban que en virtud de esa soberanía, los estados desconocerían sus obligaciones para con la pretendida Federación. El diputado Juan Rodríguez, en la sesión del 17 de diciembre de 1823, sostuvo que tal argumento podía ser igualmente oponible en un sistema central y que, en todo caso, *el gobierno federal estaría facultado para reprimir si ese abuso ocurriera*.⁴³ Igualmente con motivo de la soberanía parcial de los estados, Vélez, Romero y Gómez Farías, al explicar que tanto las entidades federativas como la Federación tienen su propia órbita competencial, manifestaron que era adecuado atribuirles sendas soberanías, y que correspondería a una buena Constitución la función de evitar los abusos de soberanía de los estados, pues en el pacto federal se detallarían, como efectivamente se hizo, las atribuciones del Congreso y poder ejecutivo generales, asignándoles los medios necesarios para hacer que cada estado respetase y obedeciera las leyes federales.⁴⁴ Aquí pueden apreciarse los orígenes del intervencionismo federal.

La intención de puntualizar claramente la intervención del gobierno federal en los aspectos estatales, cuando llegase el caso de que las entidades contravinieran las disposiciones constitucionales o invadiesen la competencia federal, llevó a José María de la Llave a proponer, el 19 de diciembre de 1823, una adición al artículo sexto, artículo en el cual se consagraba la soberanía estatal: “Sus partes integrantes (de la nación mexicana) son estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente tocan a su administración y gobierno interior, según se detalla en esta acta y en la Constitución general, *quedando obligados los estados a las resoluciones y providencias del Congreso y gobierno generales en las diferencias o diversos intereses de ellos entre sí*”. Esta adición fue desechada el 19 y 20 de enero de 1824, debido a que fue considerada innecesaria, pues la injerencia federal en esos casos estaría fundada en otros artículos del documento constitucional.⁴⁵

Sin embargo, el artículo que consagraba las atribuciones tendentes a garantizar la unión federal, conservando la paz interior y rechazando las agresiones exteriores, fue el artículo 13 del Acta, en cuyas fracciones se establecen las funciones legislativas. En su fracción I prescribe que

⁴³ Cfr., Barragán, *Crónicas del Acta...*, p. 342.

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 366, 368 y 369.

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 367, 370, 531 y 533.

al Congreso corresponde sostener la independencia nacional y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores, con lo cual se establecía la atribución por antonomasia del federalismo, que consiste en cuidar y defender a los estados federados. Por lo que respecta a la fracción II, consistió en el complemento de la primera fracción, pues el Congreso debería conservar la paz y el orden público en el interior de la Federación, tal como a su vez fue igualmente complemento de la fracción III que señalaba la obligación de mantener la independencia de los estados entre sí, con lo cual permitía que la Federación pudiera auxiliar a los mismos sofocando los trastornos graves que en su territorio ocurriesen.

Quizás la atribución más significativa con relación a la intervención política de la Federación en los estados, sea la consignada entre las funciones del Congreso (artículo 13 fracción V del Acta Constitutiva),⁴⁶ consistente en conservar la unión federal y dirimir las diferencias políticas de los estados, coadyuvada por la intervención ejecutiva de la presidencia de la República (artículo 16 fracción I)⁴⁷ y definitivamente plasmada en el artículo 34 del Acta Constitutiva:

La Constitución general y esta acta, garantizan a los estados de la Federación, la forma de gobierno adoptada en la presente ley y cada estado queda también comprometido a sostener a toda costa la unión federal.⁴⁸

En este precepto se funden los conceptos de unión federal y garantía de la forma de gobierno; el primero, producto de los teóricos del federalismo mexicano y, el segundo, del constitucionalismo americano, como muestra de la simbiosis doctrinaria de la que fue producto el federalismo mexicano con sus orígenes y características propias. No hubo en el Congreso Constituyente de 1823 ninguna crítica específica a esta trascendental atribución, pues se entendió que resultaba una consecuencia del régimen federal adoptado. Por unión federal se expresaba la indisoluble vinculación política de estados libres y soberanos en su régimen interior que

⁴⁶ Artículo 13o.: Pertenece exclusivamente al congreso general, dar leyes y decretos: V. Para conservar la unión federal de los estados, arreglar definitivamente sus límites y terminar sus diferencias.

⁴⁷ Artículo 16o.: Sus atribuciones (del Supremo Poder Ejecutivo), a más de otras que se fijarán en la Constitución son las siguientes: 1. Poner en ejecución las leyes dirigidas a consolidar la integridad de la Federación y a sostener su independencia en lo exterior, y a su unión y libertad en lo interior.

⁴⁸ *Cfr.*, Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1971*, Ed. Porrúa, p. 159.

30 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

se federaban, configurando otro estado igualmente soberano. Por la garantía de la forma de gobierno, se heredaba la tradición jurídica americana, adoptándose el federalismo como la forma “más conveniente para su conservación y mayor prosperidad” (artículo 3o.) y resultando obligatoria para los estados, la adopción de instituciones concordantes con esa forma de gobierno.

El desempeño de tales funciones es atribuido por el Acta Constitutiva tanto al Congreso General como al ejecutivo federal; el primero, dictando las leyes o decretos tendentes a poner en movimiento la intervención federal, y, el segundo, a ejecutar las disposiciones legislativas. Este carácter de coordinación en los casos de intervención federal persiste hasta nuestros días.

Pero en el Acta Constitutiva no sólo se plantearon los medios directos para hacer efectiva la unión federal, sino que también en ella (artículo 13 fracción V) se encuentra la simiente para que un órgano federal dirima las controversias políticas que pudiesen suscitarse en los ámbitos estatales. Paradójicamente, esta medida, la más inocua y congruente en un régimen de derecho, sí provocó una reacción en el Congreso Constituyente, por parte de Juan de Dios Cañedo, quien se opuso a que el Congreso ejerciera esta función, ya que implicaba, en su consideración, arrogarse por el cuerpo legislativo facultades judiciales que no le correspondían y contraviniendo, por lo tanto, el principio de división de poderes. Carlos María Bustamante le contestó que sólo al Congreso podía corresponderle la solución de tales conflictos, puesto que él representa a toda la nación, la cual es la única superior a cada estado.⁴⁹

Con la Constitución federal de 1824 se consagraron definitivamente, tanto la unión federal como la garantía de la forma de gobierno, en términos muy similares a los contemplados en el Acta Constitutiva. Así pues, se establece igualmente (artículo 49 fracción II) que el Congreso General tendería a la conservación de tales principios, auxiliado en su ejecución por el ejecutivo federal (artículo 110 fracciones III y X) y, además, afirmando categóricamente en el artículo 171 que “jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, *forma de gobierno*, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los estados”.⁵⁰

La inquietud que se descubrió en los debates del constituyente de 1824 sobre la obligación de la Federación de conservar el orden público

⁴⁹ Cfr., Barragán, *Crónicas del Acta...*, pp. 426-427.

⁵⁰ Cfr., Tena Ramírez, *Leyes...*, p. 193.

y la paz interna, justificó a la atribución federal como legítima y necesaria. Al respecto, hubo una controversia entre el diputado veracruzano José María Becerra y Florentino Martínez; aseverando el primero “que al Congreso General tocaba ver por la paz interior, *no de cada estado en particular, sino de todos los estados*”, pues eso significaba el concepto de Federación;⁵¹ por su parte, Martínez sostuvo “que al Congreso tocaba atender que la paz y orden mirasen a las de toda la federación, porque si en un estado se suscita una conspiración u otro movimiento de gravedad, las autoridades generales no deben desentenderse, porque de estado en estado, podría ir cundiendo el mal hasta destruir la sociedad”.⁵²

La opinión de Florentino Martínez, que coincide con la expresada por Alexander Hamilton,⁵³ no se impuso en la interpretación del dispositivo constitucional, pues se consideró que si la Federación intervenía para restablecer el orden público en determinado estado, aquélla podría, so pretexto de restablecerlo, alterar la soberanía estadual; por lo que los diputados Becerra, Cañedo y Portugal propugnaron porque la labor saneadora de la Federación se circunscribiera a hechos que afectasen a toda la nación.⁵⁴ No obstante, el supremo poder ejecutivo, en manifiesto del 5 de octubre de 1824, significativamente preconizaría: “Com-patriotas: tengamos siempre presente que no puede existir gobierno sin subordinación (...) y que sin unión perderemos infaliblemente la Independencia (...) no hay estado en la Federación que pueda permanecer aisladamente y subsistir por sí solo”.⁵⁵

A pesar de la interpretación de Becerra, bien pronto se tuvo que desechar y adoptar la postura de Florentino Martínez, pues en 1827, debido a una asonada militar en Durango, para un solo estado, el Congreso dictó un decreto, el 24 de marzo de 1827, imponiendo la intervención federal, y el propio Guadalupe Victoria tuvo que enviar tropas para sofocar esa rebelión;⁵⁶ de aquí en adelante, México sufriría multitud de trastornos internos que materialmente forzarían a futuros Con-

⁵¹ Cfr., Barragán, José, *Crónicas de la Constitución Federal de 1824*, Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, t. I, 1974, p. 163. Sesión del 12 de abril de 1824.

⁵² Cfr., Barragán, *Crónicas de la Constitución...*, t. I, p. 164.

⁵³ Cfr., *supra*.

⁵⁴ Cfr., Barragán, *Crónicas de la Constitución...*, t. I, p. 168. Sesión del 13 de abril de 1824.

⁵⁵ Cfr., Cué Cánovas, Agustín, *El federalismo mexicano*, Libro Mex, 1960, p. 46.

⁵⁶ Informe de Guadalupe Victoria, al cerrarse las sesiones ordinarias del Congreso, el 10 de enero de 1828. Cfr., Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales*, tomo 2, 1976, p. 13.

32 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

gresos a contemplar nuevas medidas jurídico-políticas, que permitieran a la Federación afrontar las distintas convulsiones.

Continuaron las dificultades y, en 1830, el ejecutivo federal a cargo de Anastasio Bustamante, intervino para conservar la forma de estado federal en Yucatán, México y Michoacán, ocurriendo lo mismo al año siguiente en Oaxaca y finalmente, hacia 1832, en Veracruz.⁵⁷ Los estados de la República fueron adquiriendo cada vez más relevancia en la actividad política del país; ansiosos desde la Colonia de jugar el papel que les correspondía en ese campo, pudieron, a través de la Constitución de 1824, encauzar su autarquía, e incluso contar con medios que, como el establecido en el artículo 166, permitían a las legislaturas estatales efectuar observaciones sobre los artículos de la Constitución y del Acta Constitutiva. Todo hubiera continuado regularmente equilibrado, pero las facciones sociales y políticas organizadas en sectas semisecretas, cuyos intereses subyacían no sólo desde la Colonia, sino desde el propio periodo independentista, polarizado, no únicamente por el tiempo, con las figuras de Hidalgo y Morelos por un lado y de Iturbide por otro, irrumpirían en los años subsecuentes en una lucha por el poder.

Sin embargo, lo paradójico de esta situación consistió en que, a semejanza del movimiento federalista de los estados, la tendencia centralizadora y conservadora se valió de los mismos procedimientos para modificar sustancialmente el sistema federal: subvertir el orden en los estados. Se iniciaron los pronunciamientos a favor del centralismo, en noviembre de 1829 en Yucatán, el cual se separó del resto de la República proclamando la ruina del sistema federal;⁵⁸ pero el levantamiento más importante se verificó en Veracruz, cuyo jefe era el mismo vicepresidente de la República, Anastasio Bustamante, quien mediante el Plan de Jalapa pudo hacer desaparecer, de hecho, los poderes constituidos en los estados que no se alinearon al Plan.

Conforme se acrecentaba el poder político de los sostenedores del centralismo, hubo estados que sostenían el sistema federal, plasmado constitucionalmente, pero desvirtuado por planes y proclamas, tales como Zacatecas, Jalisco y San Luis Potosí, teniendo que ser sometidos por las armas y a los que aludió Antonio López de Santa Anna en sus informes al Congreso, con las siguientes palabras:

⁵⁷ *México a través de los informes presidenciales*, tomo 2, pp. 19, 23 y 24.

⁵⁸ Noriega, Alfonso, *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*, tomo I, UNAM, 1972, p. 21. Cfr., González Oropeza, Manuel, "Características iniciales del federalismo mexicano (1823-1837)", en *Seminario sobre el nacionalismo en México*, El Colegio de Michoacán, 1987.

El desorden de los acontecimientos, la funesta alternativa de los partidos en el poder y en el mando, han impedido la realización política que adoptamos en 1824. Debe hacerse justicia: sus bases son excelentes; contienen lo bastante para preservar a la sociedad de su disolución. *Aunque nuestra ley fundamental encierra algunas partes débiles y otras mal coordinadas con el todo, y presta a las facciones demasiado poder para combatirla.*⁵⁹

Tal era el pretexto que se desarrolló en una tendencia marcadamente centralizadora por los teóricos Sánchez de Tagle y Lucas Alamán, quienes comenzarían, desde el Congreso, a cuestionar la forma federal de gobierno y lograrían, hacia 1835, investir al Congreso de facultades constituyentes a pesar de la imposibilidad que tenían para ello, en virtud del artículo 171 de la Constitución de 1824;⁶⁰ sólo las voces de Guadalupe Victoria y sobre todo de José Bernardo Couto advirtieron la falaz e inconstitucional táctica de los centralistas.⁶¹

En los regímenes centralistas que fueron organizados según las Siete Leyes Constitucionales de 1836, el principio de unión federal y la garantía de la forma republicana de gobierno, a pesar de que algunos autores como Burgoa⁶² denominen a esta forma como “federalismo restringido”, ningún significado federalista pudo tener, debido a que el gobierno de los estados o departamentos estaba a cargo de gobernadores de las ternas propuestas por las juntas departamentales, con que tocaba al presidente de la República no sólo designar a los gobernadores de las ternas propuestas por las juntas departamentales, con la prerrogativa de desechar una terna si no fuese de su agrado, sino también providenciar lo conducente al buen gobierno de los departamentos,⁶³ por lo que la restante autonomía de los departamentos lo era en medida que los poderes centrales quisieran otorgársela y no había nada que garantizar, pues lo fundamental era dictado por el gobierno central o por funcionarios designados por él mismo.

Representaciones de Michoacán y México adelantaron las consecuencias que desataría un gobierno central y que quisiera gobernar en un

⁵⁹ Santa Anna al abrirse las sesiones ordinarias del Congreso el 4 de enero de 1835. *Cfr.*, *México a través de los informes presidenciales*, t. 2, pp. 35-36. *Vid.*, Noriega, *El pensamiento...*, t. I, pp. 23, 29 y 30.

⁶⁰ Burgoa, Ignacio, “La evolución de la idea federalista”, en *México, 50 años de Revolución*, tomo III, FCE, 1961, pp. 168-169.

⁶¹ Noriega, *op. cit.*, t. I, pp. 34-35.

⁶² *Op. cit.*, pp. 170-171. Igual opinión sustenta Manuel Herrera y Lasso, “Centralismo y Federalismo, 1814-1843”, en *Estudios Políticos y Constitucionales*, Escuela Libre de Derecho Miguel Ángel Porrúa, 1986, pp. 65-66.

⁶³ *Cfr.*, Tena, *Leyes...*, pp. 227, 239 y 240.

34 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

territorio mayor de cuatro mil kilómetros cuadrados: “Si se adopta el centralismo, los estados lejanos serán absolutamente abandonados, y quien sabe si algún día se verán obligados a proclamar su separación de México por la misma razón que nos hicimos independientes de los españoles”⁶⁴ y ese día había llegado, pues en noviembre del mismo año de 1835, Lorenzo de Zavala proclamaba la independencia texana de México.⁶⁵

A pesar del Plan de Tacubaya, que prometió modificar el régimen de las Siete Leyes, sólo cambiaron los dictadores y los documentos constitucionales, además de intimidar a varios departamentos y de declarar a Yucatán enemigo de la nación mexicana, por tender al restablecimiento del régimen federal; en tal virtud, hacia 1840 se evidenció la necesidad de reformar las leyes de 1836. En esta ocasión José Fernando Ramírez afirmó que la causa de los trastornos internos del país podían tener solución en otorgar “con prudencia” la suficiente autonomía como para que ellos mismos organicen en forma efectiva su gobierno interior.⁶⁶

No obstante que Santa Anna propició el cambio de las Siete Leyes, se pensaba tan sólo en una modificación de documentos, más *ad hoc* para sus personales intereses, ya que en el discurso de apertura a las sesiones del Congreso el 10 de junio de 1842, afirmó: “Yo anuncié con absoluta seguridad, que la multiplicación de estados independientes y soberanos es la precursora indefectible de nuestra ruina”,⁶⁷ puntualizando así sus pretensiones unitarias. El Congreso dividido y disuelto finalmente, produjo dos proyectos de Constitución especialmente interesantes.

El proyecto denominado de la minoría, elaborado por Mariano Otero, Espinosa de los Monteros y Octaviano Muñoz Ledo, se separó de la tónica centralista que campó en ese periodo y propuso el sistema federal, otorgando por ende, a los estados la organización de su administración interior. Asimismo, confirió al Congreso General la facultad de “conservar la paz y el orden constitucional en el interior de la federación, y cuidar de que los estados cumplan con todas las obligaciones de esta Constitución, y de que la plenitud de sus derechos no sea violada: arreglar en caso de disputa, las relaciones de los estados entre sí, y sostener la igualdad proporcional de sus derechos y obligaciones ante

⁶⁴ Cfr., Cué Cánovas, *op. cit.*, pp. 60-61.

⁶⁵ Parceró, Ma. de la Luz, *Lorenzo de Zavala*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1969, pp. 21, 59, 60 y 61.

⁶⁶ Ramírez, José Fernando, “Voto particular”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XV, núm. 50, abril-junio de 1965, p. 491. También Cfr., Tena, *Leyes...*, p. 288.

⁶⁷ Cfr., Tena, *Leyes...*, p. 305.

la Unión”, pero contemplaba igualmente de que los estados, partes integrantes de la Federación, tuvieran ellos mismos la obligación originaria de conservar la unión federal y, finalmente, estableciendo como principio fundamental, el correspondiente a que la nación pudiera anular todo acto atentatorio contra el sistema de gobierno, *llegando incluso a anular los poderes que contravinieran dicho sistema*, aun dentro de la órbita de sus funciones, si accediesen a peticiones tumultuarias e ilegales.⁶⁸ Esta medida, tan peculiar como importante, transforma a la doctrina de la anulación que Calhoun desarrolló en Estados Unidos, pues allí sirvió para consolidar el predominio de los estados frente a la Federación, mientras que en México hubiera servido para determinar la supremacía de la Federación frente a los estados.

Los autores del proyecto propusieron que el Congreso de la Unión pudiera declarar nulas las leyes estatales contrarias a la Constitución, a propuesta y consideración de la Cámara de Senadores, “la cual representa el principio federativo en toda su fuerza, y da las mejores garantías de calma y circunspección”.⁶⁹ Asimismo, propusieron que, por decisión de la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas, se declarara la constitucionalidad de los decretos del Congreso de la Unión: lo cual hubiera implicado un acabado e interesante control recíproco de la constitucionalidad de las leyes y, en su fase de las relaciones estados-Federación, superaba en mucho a lo propuesto por Calhoun, quizá porque las intenciones eran distintas.

Fue el propio Otero quien, mediante su *Examen crítico*, analizó este malogrado proyecto de Constitución, en el cual, bajo la guía de Tocqueville, se justificó la intervención federal, adoptando la garantía de la forma republicana de gobierno, citándolo en estos términos: “Por lo general se consideró como libre en su esfera de gobierno de los diferentes estados y, sin embargo, podían abusar de esta independencia y comprometer con imprudentes disposiciones, la seguridad de toda la Unión, para cuyos casos raros y definidos con anterioridad, se permitió al gobierno federal intervenir en los negocios interiores del Estado”.⁷⁰ Es pues, tal como lo era entonces, necesario determinar tales casos de intervención.

A pesar de todo, persistió el sistema centralista o unitario con las Bases Orgánicas de 1843 y nunca antes, como en los siguientes años, se mostró más incapaz para conservar la unidad que le era esencial, así como para defender al país de agresiones extranjeras: Hacia 1847, la nación norteamericana que había servido de ejemplo en cuanto a sistema de gobierno,

⁶⁸ Cfr., Otero, Mariano, *Obras*, Porrúa, 1967, pp. 185, 188 y 198.

⁶⁹ Cfr., Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, t. III, p. 390.

⁷⁰ *Idem.*, p. 227.

36 LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN LA DESAPARICIÓN DE PODERES

se convertiría en agresora y nos arrebatava la mitad de nuestro territorio. En nuestro país, gobernado por centralistas, irónicamente resurgió el federalismo, aunque no ya fiel seguidor del norteamericano.⁷¹ Esta represalia cultural permitió que la teoría política mexicana se emancipara e imprimiera al federalismo características más fundadas en la realidad nacional.

Con el restablecimiento del sistema federal a través de la célebre Acta de Reformas del mismo año de 1847, sucederían acontecimientos fundamentales que dejarían su impronta en las disposiciones constitucionales ulteriores: José Joaquín Herrera, en 1850, a cargo del gobierno federal, intervendría en el conflicto que surgió entre los estados de Chiapas y Tabasco, por la entrega de algunos reos,⁷² evitando así una verdadera guerra civil; posteriormente, estando Mariano Arista en la presidencia de la República, ocurrieron diversos problemas en distintas partes de la República, ameritando la intervención federal, fundamentalmente en Veracruz, Sinaloa y Jalisco; aunque permitiendo en otros como en Michoacán, Oaxaca y San Luis Potosí, que sus problemas fuesen arreglados por sí mismos, pues —como decía— se trataba de “cuestiones locales”.⁷³

La política seguida por Arista, respecto de las cuestiones locales, fue duramente criticada en la época en que fuera elaborada la Constitución general de 1857; así, por ejemplo, en el periódico *El Siglo XIX*, de indudable influencia, aseveraba:

Si la Constitución ha de ser la expresión del orden legal, no se necesita que ella misma establezca que la autoridad ha de tener atribución para reprimir los motines y asonadas.

Puede añadirse también que el poder del centro, so pretexto de mantener el orden podrá ingerirse en la administración de los Estados, y a título de dispensarles amparo, imponerles una tutela que nulifique su independencia de entidades soberanas.

No comprendemos qué clase de trastorno puede sobrevenir en un estado que no afecte al interés federal. No hay más que recordar cómo acabó la federación en su última época, para comprender que tan crítico abandono en el gobierno es el suicidio del sistema federal. Caía un gobernador, era desconocida una legislatura, partidas de facciosos recorrían algunos pueblos, se proclamaban distintos planes revolucionarios

⁷¹ Hale, Charles A., *El liberalismo mexicano en la época de Mora 1821-1853*, Siglo Veintiuno Editores, 1977, pp. 212-213.

⁷² Cfr., Herrera, al abrirse las sesiones ordinarias del Congreso el 1.º de enero de 1850. *México a través de los informes presidenciales*, t. 2, p. 47.

⁷³ Secretaría de la Presidencia, *La administración pública en la época de Juárez*, tomo I, 1973, p. 47. Cfr., *México a través de los informes presidenciales*, t. 2, pp. 501-552.

y con tal de que en la asonada no se oyese el nombre del presidente Arista, ¡*cuestiones locales!*!, decía aquel gobierno, cuestiones locales que nada me interesan y que cada estado arreglará como mejor pueda. ¡Política funesta! Al fin las cuestiones locales acabaron con el gobierno y con la constitución, porque era un delirio suponer algo estable, algo duradero, cuando en todas partes soplabla la discordia, a veces alentada por el mismo ejecutivo.⁷⁴

Nuevas vías para garantizar la forma republicana de gobierno y la unión federal, estarían por aparecer, y en los políticos de mediados del siglo pasado subyacía la inquietud de conservar la unión y paz internas en forma más efectiva.

⁷⁴ Cfr., "Orden Público", en *El siglo XIX* de fecha 9 de noviembre de 1856.