

## LA DOCTRINA FEDERAL EN EL PRIMER CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

Manuel FERRER MUÑOZ<sup>1</sup>

SUMARIO: I. *Soberanía y federalismo*. II. *Debates doctrinales entre federalistas y centralistas*. III. *El federalismo y el ambiente político de México en 1823-1824*. IV. *Antecedentes e influencias extranjeras en el federalismo mexicano*. V. *Federalismo y municipalismo*.

En el complejo *iter* del constitucionalismo mexicano durante el siglo XIX, sobresale la duradera contraposición entre federalismo y centralismo, notoriamente más relevante desde los planteamientos actuales que la inicial pugna entre monarquía y república. En efecto, la preferencia por el régimen republicano sólo empezó a manifestarse de modo mayoritario en los primeros meses de 1823, con ocasión de la marejada que la publicación del Plan de Casa Mata provocó en las provincias. Y aun entonces, si acabó imponiéndose a la forma monárquica, “se adoptó por ser el complemento indispensable a la Federación, por la que clamaban las provincias, y no por el procedimiento inverso, es decir, aceptada la República se le atribuyó la forma federada”.<sup>2</sup>

Es preciso tener en cuenta, además, que la adopción del régimen federal (una forma de Estado) representaba una transformación mucho más honda que la conversión de la monarquía en república (una forma de gobierno); y es que, como subraya el profesor Rabasa, “el federalismo se encuentra, sobre todo, asociado a la idea de Estado, concepto éste mucho más moderno que el de República”.<sup>3</sup>

De otro lado, al instaurarse el federalismo de forma casi paralela al surgimiento del país independiente, pasó a confundirse con la identidad nacional y se hizo partícipe de los entusiasmos y emociones que acompañaron los primeros pasos del nuevo Estado: en consecuencia, vino a ser considerado “como panacea frente a todos los males”.<sup>4</sup>

1 Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

2 Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1824*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, p. 127.

3 *Idem*, p. 131.

4 *Cfr.*, Gamas Torruco, José, *El federalismo mexicano*, México, SEP, Col. Sep/Setentas, núm. 195, 1975, pról. de Sergio García Ramírez, p. 9.

Así, el debate en torno al federalismo se convirtió durante un siglo en la cuestión candente, capaz de generar divisiones políticas de larga duración, en la medida en que los problemas abordados se contemplaban desde una perspectiva más política que jurídica.<sup>5</sup> Se explica así que haya habido autores que han creído reconocer en esas posiciones antagónicas las irreconciliables diferencias entre conservadores y liberales; y, sin embargo, Josefina Vázquez ha puesto en guardia ante esa presunta contraposición entre conservadores-centralistas y liberales-federalistas, comúnmente aceptada en la historiografía:

la visión tradicional se ha empeñado en agrupar las opciones políticas de las primeras décadas de la República dentro de la dicotomía partidista de liberales y conservadores, definida más tarde. Los liberales en el mundo hispánico, en su mayoría unitarios, se habían dividido en exaltados y moderados; en México se convirtieron en federalistas y centralistas, éstos no necesariamente conservadores, pues hubo centralistas liberales. Además hubo federalistas que abogaron por un centralismo de transición para fortalecer al nuevo Estado.<sup>6</sup>

## I. SOBERANÍA Y FEDERALISMO

Particular complejidad entrañaba la aplicación del principio de soberanía en el marco de un Estado federal, como el que proyectó el segundo Congreso Constituyente. Por eso, no está de más incluir aquí unas breves reflexiones para llamar la atención sobre la aparente incompatibilidad entre la interpretación tradicional de soberanía y la República federal: considerada la nación por los centralistas como un ente único e indivisible, rechazaban como incongruente la posibilidad de varias soberanías autónomas.

Efectivamente, la discusión de los principios federales se asociaba de modo necesario a la cuestión de la titularidad de la soberanía, y tenía sus implicaciones a la hora de delimitar lo que debía ser entendido como nación. Así, desde unos planteamientos federalistas,

el diputado de Jalisco, Juan de Dios Cañedo, que se consideraba representante de su estado, como lo habían sido los de los estados ante la Confederación de los Estados Unidos, denunciaba el uso de nación como contradictorio de Federación e insistía en la concepción tradicional de la indivisibilidad de la soberanía. Para él, no había duda de que la titularidad de la soberanía pertenecía a los

<sup>5</sup> Cfr., Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, 3 vols., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, 1957-1961, vol. III, pp. 337-339.

<sup>6</sup> Vázquez, Josefina Zoraida, "El federalismo mexicano, 1823-1847", en Carmagnani, Marcello (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas y FCU, 1993, pp. 15-50 (p. 16).

estados, que delegaban ciertos atributos a la Federación, a la manera que lo había hecho la confederación norteamericana.<sup>7</sup>

Vélez y Rodríguez, también federalistas, se esforzaron por compatibilizar la soberanía parcial, correspondiente a cada Estado, y la general, propia de la Federación: la primera —sostenía Vélez— “consiste en el uso de los derechos que este [el Estado] se ha reservado, y la segunda [...] consiste en los derechos que cada uno ha puesto á disposicion de la confederación para que pueda subsistir ella y los estados que la componen”.<sup>8</sup>

Francisco García, tal vez uno de los más inteligentes federalistas, se esforzó por encontrar respuesta al interrogante sobre la posibilidad de una soberanía efectiva de los estados dentro de la Federación. Definida la soberanía como el derecho de un territorio a gobernarse por sí mismo, que es relativo a varios objetos, el ejercicio de unos derechos podía pertenecer a las autoridades centrales, y el de otros a las entidades estatales; por tanto, “nada impide que estas fracciones se llamen soberanas con una soberanía relativa; esto es, con respecto a los derechos que se reserven, y sobre los cuales tienen una inspección absoluta é independiente”.<sup>9</sup>

Y Rejón, al distinguir entre “pueblo de México” y “pueblo de los Estados Unidos mexicanos”, condicionaba la validez de las leyes del Congreso a su aceptación por los estados soberanos: “el Congreso general dará estas leyes y si los Estados las aprobaren las recibirán: si no, las desaprobarán y volverá á tomarlas en consideración el Congreso con arreglo al voto de los pueblos”.<sup>10</sup>

Desde unas perspectivas antagónicas, Paz expresaba su aprensión de que cada sector nacional quisiera ser tan soberano como todo el país, y rogaba a los miembros del Congreso que recordaran que no representaban a las provincias que los habían elegido, sino a toda la nación;<sup>11</sup> Teresa de Mier subrayaba el carácter de representantes de la nación que correspondía a los diputados enviados al Congreso por las provincias,<sup>12</sup> Mangino defendía un concepto de soberanía

7 *Idem.*, pp. 23 y 24. Cfr. También Barragán Barragán, José, *Introducción al federalismo (la formación de los poderes 1824)*, México, UNAM, 1978, pp. 188-189 y 202. La intervención de Cañedo en el Congreso se recoge en *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, México, Secretaría de Gobernación, Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, 1974, p. 270.

8 *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, pp. 216 y 342.

9 Cfr. *Águila Mexicana*, 14-XII-1823.

10 *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, 10 vols., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980 (edición facsimilar de la de México, Imprenta Imperial de D. Alexandro Valdés, 1821), vol. VIII, p. 23 (21-V-1824).

11 Cfr. *Águila Mexicana*, 5-XI-1823.

12 “La soberanía reside esencialmente en la nación, y no pudiendo ella en masa elegir sus diputados, se distribuye la elección por las provincias; pero una vez verificada, ya no son electos diputados precisamente de tal ó cual provincia, sino de toda la nación [...] todos y cada uno de los diputados lo somos de toda

como “reunión de los estados que componen la nación mexicana”, y proponía una concentración de poder en las instancias federales;<sup>13</sup> Carpio impugnaba el artículo 6 del proyecto de Acta Constitutiva,<sup>14</sup> “persuadido de que la soberanía no puede residir en los estados tomados distributivamente, sino en toda la nación”,<sup>15</sup> mientras Castorena, Martínez y Cabrera sostenían la indivisibilidad de la soberanía como atributo que debía reservarse en exclusiva a la nación.<sup>16</sup>

Tal vez la clave para resolver la aparente contradicción entre soberanías que recalcaban los centralistas estribe, como sugiere Rabasa,<sup>17</sup> en que éstos entendían la soberanía en sentido estrictamente nacional: es decir, considerando a la nación como la sociedad total políticamente organizada; en tanto que los federalistas aun utilizando el término de nación trataban de designar con esa denominación al pueblo no configurado todavía en lo político.

El maestro Gamas Torruco aportó una interesante explicación del ejercicio de la soberanía en los regímenes federales, al precisar la distinción entre Estado federal y Confederación de estados: mientras en el primero la soberanía es una cualidad de la totalidad de la organización, quedando restringidas las entidades federativas a una zona de autonomía determinada constitucionalmente, en el marco de la Confederación cada unidad componente preserva su derecho de absoluta e irrestricta autodeterminación.<sup>18</sup>

En cualquier caso, el debate no dejaba de plantear serias dificultades, que rebasaban con mucho la capacidad de los primeros legisladores mexicanos. Lo patentizan así los esfuerzos realizados posteriormente por los tratadistas políticos para intentar dilucidar la naturaleza jurídica de los estados federales: desde la insatisfactoria teoría de la co-soberanía divulgada por Tocqueville,<sup>19</sup>

la nación”. Bustamante, Carlos María de, *Continuación del Cuadro Histórico. Historia del emperador D. Agustín de Iturbide hasta su muerte, y sus consecuencias; y establecimiento de la república popular federal*, México, Instituto Cultural Helénico y FCE, 1985 edición facsimilar de la de México, Imprenta de Cumplido, 1846, p. 204, y *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, p. 283.

<sup>13</sup> *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, p. 108.

<sup>14</sup> “Sus partes integrantes [de la nación mexicana] son estados libres, soberanos é independientes en lo que exclusivamente toque á su administracion y gobierno interior...” (*Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, p. 101).

<sup>15</sup> *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, pp. 112 y 344-347.

<sup>16</sup> *Idem*, pp. 215, 342, 343 y 357-364.

<sup>17</sup> Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1824*, p. 133. Barragán, en su obra tan citada sobre el federalismo mexicano, enuncia la diversidad de concepciones acerca de la soberanía entre los partidarios de las tesis federalistas: *cfr.* Barragán Barragán, José, *Introducción al federalismo*, pp. 196, 197, 202 y 203.

<sup>18</sup> *Cfr.* Gamas Torruco, José, *El federalismo mexicano*, p. 95.

<sup>19</sup> Gaxiola previene ante el manifiesto error de esa interpretación, que incurre en el olvido de que la soberanía, como tal, es indivisible y no puede compartirse esencialmente (*cfr.* Gaxiola, F. Jorge, *La crisis del pensamiento político y otros ensayos (El federalismo. Austin y el Acta Constitutiva de 1824. Emilio Rabasa, etcétera)*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1956, p. 54).

a las doctrinas de Borel y Le Fur, que fijan su esencia —también de un modo insatisfactorio—<sup>20</sup> —en la participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad nacional y en la pluralidad de representantes y de órganos de soberanía, o la explicación de Kelsen, que aproxima en exceso los conceptos de descentralización y de Estado federal.

Por supuesto, y aparte los considerandos teóricos a que se ha hecho referencia, quedaba el hecho indudable —realzado por Prisciliano Sánchez en el *Pacto Federal del Anáhuac*—<sup>21</sup> de que el Estado federal se había constituido por querer expreso de las provincias; por tanto, el Congreso —en cuanto representación de la soberanía nacional— había de acatar la voluntad de las provincias y a ella estaba subordinado. Esa precedencia de las provincias era compatible en la mente de este autor con el reconocimiento del carácter soberano de la nación, cuyos “intereses generales los administra la autoridad central”. Sólo por analogía podía hablarse de soberanía de los estados: “cada estado es independiente de los otros en todo lo concerniente a su gobierno interior, bajo cuyo respecto se dice soberano de sí mismo”, sin que esa recíproca independencia de los estados debilitara la fuerza nacional.<sup>22</sup>

## II. DEBATES DOCTRINALES ENTRE FEDERALISTAS Y CENTRALISTAS

Al tratar de dilucidar las fuentes en que bebió el primer federalismo mexicano, Emilio Rabasa destaca la influencia de las ideas de Montesquieu, que concebía el sistema federal como una “sociedad de sociedades”, susceptible de agrandarse con la incorporación de nuevos miembros.<sup>23</sup> Aunque tradicionalmente se hace un énfasis exclusivo en la amplísima aceptación del principio de la división de poderes, pocas veces se atiende al ascendiente de su pensa-

20 “Es inconcuso que la teoría de Le Fur arrojó mucha luz en el problema que venimos estudiando, pero no podemos estimar [...] que la participación directa o indirecta de las entidades federativas en la expresión de la voluntad nacional, constituya el signo específico de la naturaleza jurídica del Estado federal” (Gaxiola, F. Jorge, *La crisis del pensamiento político*, p. 61).

21 Sánchez, Prisciliano, *Memoria sobre el estado actual de la administración pública del estado de Jalisco leída por el C. Gobernador del mismo [...] seguida del Pacto Federal de Anáhuac*, Guadalajara, Poderes de Jalisco, 1974. Un excelente análisis del Pacto, en Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, vol. I, pp. 382-389.

22 Sánchez, Prisciliano, *Memoria*, pp. 55 y 64.

23 Cfr., Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1824*, p. 113. La idea aparece expresada en Montesquieu, Barón de, *De l'esprit des lois*, Paris, Garnier Frères, 1949, IX, 1, 4 y IX, III (“Autres choses requises dans la république federative”). Algunas consideraciones sobre las ideas federales de Montesquieu, en Vallet de Goytisolo, Juan, *Montesquieu: leyes, gobiernos y poderes*, Madrid, Civitas, 1986, p. 257. Véase también la importancia que se concede a Montesquieu en Reyes Heróles, Jesús, “Rousseau y el liberalismo mexicano”, en VV. AA., *Presencia de Rousseau*, México, UNAM, 1962, pp. 293-325 (p. 313), y Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, vol. I, pp. 422-427, y vol. III, pp. 338 y 345.

miento federal, explícitamente invocado por algunos periodistas y diputados para recomendar la adopción de ese sistema.

Para avalar la afirmación anterior, basta un par de ejemplos: una cita del pensador francés, contenida en el segundo número de *El Federalista*, donde se recurre a Montesquieu para ponderar las excelencias del régimen federal sobre todos los demás;<sup>24</sup> y, en segundo lugar, la intervención ante el Congreso del diputado Piedras, el 6 de diciembre de 1823, en defensa del gobierno republicano federal como el más apto para regir un territorio tan vasto como el de México. Para refrendar su recomendación, leyó un pasaje del mismo autor en que éste sostenía que “las contribuciones son menos gravosas á los pueblos cuando su producto tiene que correr un circulo menor para volver á las manos de donde salió, y que esto sin duda sucede en el sistema federal”.<sup>25</sup>

Evidentemente, la doctrina de Rousseau, mucho más explícita en materia de federalismo, y mejor conocida entre los constituyentes mexicanos, fue utilizada de modo más profuso; y, curiosamente, se invocó para justificar los puntos de vista de los que simpatizaban con el sistema y de sus enemigos, tanto en la tribuna parlamentaria como en los órganos de prensa que auspiciaban una u otra postura: *El Sol*, centralista, y el *Águila Mexicana*, federalista; y sirvió de instrumento argumentativo a los admiradores de las doctrinas de Rousseau y a quienes discrepaban de sus principios.<sup>26</sup>

Desde luego, fueron los centralistas quienes más se beneficiaron de las reflexiones rousseauianas, en tanto que los federalistas hubieron de acometer la difícil tarea de tratar de mostrar que tales ideas no eran aplicables a la defensa de la tesis centralista, “porque aquel filósofo hablaba de gobiernos simples, y siguiendo su opinión de que las Naciones no deben ser muy extensas”.<sup>27</sup> El diputado Vélez, preocupado por hallar una justificación a la ruptura con la tradición política novohispana, desarrolló el concepto del pacto, tan característico de Rousseau, que facultaba a los pueblos para escoger el sistema que mejor se acomodara a los intereses del momento.<sup>28</sup> De nuevo en

<sup>24</sup> El testimonio de Montesquieu en favor del gobierno federal —tomado del libro IX de *L'esprit des lois*—, que recogía *El Federalista*, 27-VI-1823, era el siguiente: “una especie de constitución que reúne todas las ventajas interiores del gobierno republicano, y la fuerza exterior del monárquico. Hablo de la república federativa”.

<sup>25</sup> *El Sol*, 7-XII-1823 y *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, p. 229.

<sup>26</sup> Cfr., Miranda, José, “El influjo político de Rousseau en la Independencia mexicana”, en VV. AA., *Presencia de Rousseau*, pp. 259-291 (p. 289). Barragán disiente de este punto de vista y sostiene, a propósito de los debates en torno al proyecto de Acta Constitutiva en que se trataba de perfilar la noción de soberanía, que “no se está manejando a Rousseau, por majestuoso, hierático y por irreductible incluso en su misma formulación” (cfr. Barragán Barragán, José, *Introducción al federalismo*, p. 190).

<sup>27</sup> Palabras del diputado Rodríguez en la sesión del 7 de diciembre de 1823, recogidas en *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, p. 237.

<sup>28</sup> *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, pp. 216 y 217.

diciembre de 1823, Vélez, Romero y Gómez Farías retomaron la noción de pacto para solventar el equívoco que, según ellos, entrañaba la atribución de la soberanía de los estados a la Constitución, “pues que esta no será mas que el pacto en que todos los estados soberanos expresen por medio de sus representantes los derechos que ceden á la confederación para el bien general de ella, y los que cada uno se reserva”.<sup>29</sup>

Los partidarios de una República centralista aseguraban que el sistema que propugnaban era el más idóneo para asegurar la defensa de los grandes postulados republicanos; despreciaban la representatividad que los dirigentes de las provincias recababan para sí, como auténticos cauces de expresión del sentir popular, y rechazaban el argumento de sus contrarios que, sustentándose también en el filósofo ginebrino, acudían a la voluntad general y a la recuperación de la libertad natural para justificar el establecimiento de una Federación.<sup>30</sup>

El problema residía en determinar cómo se expresaba la voluntad general: y así se puso de manifiesto en los debates del órgano legislativo. En la sesión del Congreso del 3 de diciembre, Espinosa criticó el supuesto de que la predilección por la República federal revistiera ese carácter universal.<sup>31</sup> Al día siguiente, Llave contradijo este parecer: “esa voluntad general está decidida y sensiblemente manifestada por las provincias de Jalisco, Zacatecas, Oajaca, y Yucatán, y aun por las de Puebla, Tlascala y otras”.<sup>32</sup> Ese punto de vista encontró, a su vez, la rectificación de Paz:

la voluntad general no se debe fundar en las manifestaciones de los ayuntamientos y otras autoridades, porque así se podría probar, que la voluntad general era contraria á la constitución cuando la destruyó Fernando 7; que aborrecía la independencia, cuando Calleja y Apodaca pidieron el voto sobre ese punto, y que estaba por la forma monárquica, cuando se hizo emperador D. Agustín de Iturbide.<sup>33</sup>

Ibarra arguyó que la voluntad general se manifestaba sólo a través del órgano de sus representantes, y que la expresión de esa voluntad invocada por la comisión redactora del Acta adolecía de insatisfactoria por extremadamente vaga, a causa de las características sociales y geográficas de México: “una extensión inmensa, donde aun no se había sacudido la ignorancia y otros vicios

<sup>29</sup> *Idem*, p. 368.

<sup>30</sup> Artículo de Joaquín Infante, en *El Federalista*, 22 y 25-VII-1823.

<sup>31</sup> *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, p. 200.

<sup>32</sup> *Idem*, p. 206.

<sup>33</sup> *Idem*, p. 207.

consiguientes al bárbaro sistema que rigió trescientos años”.<sup>34</sup> Y Solórzano identificó la voluntad general con el pensamiento de los sectores ilustrados de la sociedad.<sup>35</sup>

El veracruzano Becerra —cuyo antagonismo a Rousseau atinadamente destaca Miranda—<sup>36</sup> sustentó en el ginebrino su crítica a la tesis de que la voluntad general se hubiera inclinado por la República federal, y lo hizo “recordando con éste que las cláusulas del contrato social se reducen a una sola, la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a la comunidad, lo que por analogía permitía a Becerra decir ‘que las partes de la sociedad deben estar en una dependencia excesiva tan grande cuanto sea posible porque sólo la fuerza del estado hace la libertad de sus miembros’”;<sup>37</sup> negó que la voluntad general se hubiera manifestado de un modo tan obvio que pudiera ser conocida sin equívoco, y objetó —citando al mismo filósofo— que no siempre había de acatarse de un modo inexorable la voluntad de los pueblos, pues éstos no siempre deliberan con rectitud.<sup>38</sup>

Becerra apuntó también a los riesgos que se seguirían para el cuerpo social si, como postulaba el *Contrato social*, al enajenarse a la comunidad los derechos de cada asociado, se careciera de un superior común capaz de pronunciarse en el caso de que en esa traslación de derechos se hubieran dejado algunos a los particulares: “componiéndose nuestra Nación de estados libres, soberanos e independientes, muy en breve comenzarían las contiendas, no tendría efecto alguno nuestro pacto, subsistiría entre nosotros el estado de naturaleza y nuestra asociación vendría a ser tiránica o vana”.<sup>39</sup>

34 *Idem*, p. 240. Meses después, cuando empezaron los debates sobre el proyecto de Constitución, José Basilio Guerra admitió como hecho indiscutible “que todas las provincias se pronunciaron por la forma de gobierno de república federal”; pero añadió la siguiente reflexión: “¿á quién le tocaba sancionar esto? al congreso de los representantes del pueblo, que son el órgano de su voluntad”: *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. VIII, p. 26 (21-V-1824).

35 *Idem*, p. 323.

36 *Cfr.*, Miranda, José, “El influjo político de Rousseau en la Independencia mexicana”, *op. cit.*, p. 287, y Reyes Heróles, Jesús, “Rousseau y el liberalismo mexicano”, p. 306.

37 Reyes Heróles, Jesús, “Rousseau y el liberalismo mexicano”, p. 314.

38 *Idem*, pp. 305 y 306.— Es interesante observar que el mismo discurso fue utilizado años después —en 1829— por el diputado Francisco Ibar, para sustentar sus ataques a los yorkinos: como hiciera Becerra, Ibar invocaba “precisamente a Rousseau, en apoyo de sus argumentos, en aquella frase del ginebrino que asienta que, aunque la voluntad general es siempre recta y siempre se dirige a la felicidad pública, de ello no se deduce que las deliberaciones del pueblo sean siempre rectas” (*Idem*, p. 307).

39 Voto particular del diputado Becerra en la sesión del 11-XII-1823, recogido en el *El Sol*, 13-XII-1823 y en *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, pp. 155-172. En la sesión del 6 de diciembre, Becerra había empleado algunos de los argumentos que luego recogió por escrito: entre otros, la facilidad con que, en su opinión, erraban los pueblos en la determinación de lo que les resultaba más conveniente, y la imposibilidad fáctica de conocer la voluntad general (*cfr. El Sol*, 7-XII-1823, y *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, p. 227).



Unos cuantos años después, en 1832, aparecieron unas muy interesantes reflexiones sobre la naturaleza y ventajas del régimen federal. El autor de ese trabajo, Tadeo Ortiz,<sup>40</sup> se proponía recordar a los mexicanos sus más importantes deberes como ciudadanos de una nación independiente y libre, y alertarles ante las frecuentes imputaciones de que el federalismo entrañaba necesariamente una debilitación de la soberanía y de la integridad nacional.

Ortiz interpretaba el sistema federal como “la reunión legal de un grupo de provincias diseminadas en una vasta región” y ligadas entre sí por vínculos de vecindad, de origen, de idioma, de usos y de religión que, “deseando mejorar su posición” y convencidas de su debilidad, decidían sostenerse mutuamente y buscar, “en su propia reunión y alianza, una fuerza o poder real y efectivo contra los peligros a que las expondría su flaqueza privada e individual”. Para el logro de esas garantías de común y eficaz defensa, los miembros de la Federación renunciaban a una pequeña parte de su independencia y soberanía, en beneficio y seguridad de todo el cuerpo social, a través de un nuevo contrato social cuyo principio operante era precisamente la salvaguarda de la soberanía frente a los ataques de dentro o fuera de la Federación. En contrapartida, ésta contraía el deber de mantener la unión y libertades de cada uno de los estados.<sup>41</sup>

### III. EL FEDERALISMO Y EL AMBIENTE POLÍTICO DE MÉXICO EN 1823-1824

La aplicación de los principios teóricos del federalismo vino favorecida por la particular coyuntura política que atravesaba México tras la caída del Imperio, marcada por la efervescencia de la periferia: un estado de cosas que ya había sido intuido por algunos adversarios de Iturbide inmediatamente después de que éste diera a conocer el Plan de Iguala. Uno de esos críticos precavía ante los riesgos consiguientes a la proclamación de independencia:

como en esta hipótesis pueden disputarse la preferencia las demas Ciudades del Reyno, pues no hay ningun derecho que autorize á unas para dar Ley á otras, en el acto de hacerse independientes; se sigue de aqui, que Guadalajara, Puebla, Querétaro etc. pueden formar su Gobierno aparte y hacerse independientes unas de otras, segun les acomode, pues rompidos los vínculos que las unian á la Madre Patria, quedan por consiguiente rotos los demás.<sup>42</sup>

40 Ortiz, Tadeo, *México considerado como nación independiente y libre, o sean algunas indicaciones sobre los deberes más esenciales de los mexicanos*, 2 vols., Guadalajara, Ediciones I. T. G., 1952.

41 *Idem*, pp. 38 y 39.

42 *Plan del Señor Iturbide analizado por un americano*. Méjico: oficina de los ciudadanos militares D. Joaquín y D. Bernardo de Miramón, calle de Jesús, núm. 16. S.a. (Fondo Lafragua de la Biblioteca Nacional, 955).

El federalismo fue también auspiciado por la preocupación del sector mayoritario del Congreso y de los hombres públicos por llevar a cabo un cambio radical en la estructura política tradicional, capaz de frenar las aspiraciones del partido centralista que, al menos en la intención de muchos de sus integrantes, perseguía el continuismo de la autocracia.<sup>43</sup> Así lo testimonia Roca-fuerte, cuando escribía sobre la necesidad de instaurar “un sistema gubernativo tan nuevo como este mundo” y de adecuar la legislación de América independiente “segun lo exige su nueva situacion política”.<sup>44</sup>

Ese mismo interés por marcar una solución de continuidad con los regímenes opresores precedentes, mediante la adopción del sistema federal, se patentizó también en los órganos de prensa que, como *El Federalista*, fueron concebidos para impulsar esa ideología:

acabamos de romper un yugo opresor, y deseando prevenir los funestos males que nos han afligido, nos ocupamos con todo el calor de un pueblo libre en organizar un gobierno que nos asegure para siempre los bienes sociales por que tanto tiempo hemos suspirado. Una federacion es el medio que se nos ha presentado para lograr este fin.<sup>45</sup>

También en *El Federalista*, en el número correspondiente al 22 de agosto, se incidía en el carácter innovador de las instituciones de reciente creación, “resultado de la revolucion, cuyos buenos principios consagran”, aunque tal vez precisadas de futuras correcciones que deberían acometerse con el mismo espíritu revolucionario: el de aquéllos que “piensan que en lo sucesivo podrán corregirse los defectos que descubra una larga esperiencia, ó engendren los abusos en la carrera del tiempo”.<sup>46</sup>

Así, pues, más que configurarse como un rasgo distintivo del liberalismo político mexicano, el federalismo se nos presenta como el medio más eficaz que entreveían los legisladores del Congreso para desarrollar los principios liberales, instrumentar la integración nacional y consolidar las instituciones: por eso, las diferencias de concepción jurídica existentes entre Mora y Mier, de una parte, y Ramos Arizpe, Zavala y Gómez Farías, de otra, pasaron a ocupar un segundo plano con el transcurso del tiempo.<sup>47</sup>

43 Cfr., Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1824*, op. cit., pp. 100 y 139.

44 Estas palabras, tomadas de su *Ensayo político, ó sea: El sistema colombiano, popular, electivo y representativo, es el que mas conviene á la América independiente* —publicado en Nueva York en 1823— fueron reproducidas en *El Federalista*, 3-X-1823.

45 *El Federalista*, 24-VI-1823.

46 *Idem*, 22-VIII-1823.

47 Cfr., Hale, Charles A., *El liberalismo mexicano en la época de Mora, 1821-1853*, México, Siglo XXI, 1972, pp. 86 y 87, y Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, vol. III, pp. 338 y 395.

Dos muestras de esa aceptación general del federalismo las proporcionan el voto del Primer Congreso Constituyente en favor de la reforma federal, el 12 de junio de 1823,<sup>48</sup> y el amplio respaldo que obtuvo en el nuevo Congreso el artículo 5 del Acta Constitutiva, que determinaba la forma de gobierno del país como una República popular, representativa y federal.<sup>49</sup> Y en ese mismo contexto debe registrarse la aparición del periódico *El Federalista*, el 24 de junio, nacido con objeto de someter a discusión el sistema de gobierno federal,

ponerlo en discusión, examinar las diversas opiniones de los que aprueban ó condenan la federación y pesar en la balanza de una crítica juiciosa, las razones en que se apoyan ambos partidos, para venir en conocimiento de las ventajas ó daños que se resultarían con la adopción de dicho sistema.<sup>50</sup>

Tal vez quepa atribuir al escaso entusiasmo federal de los habitantes de México la corta vida de esa publicación, que hubo de suspenderse el 14 de octubre por las dificultades económicas por que atravesaba a causa del insuficiente número de suscripciones.

Los pronunciamientos de las provincias después del Plan de Casa Mata, que acabaron por imponer la fórmula republicano-federal, poseen rasgos comunes, entre los que destaca la frecuente mención de que las peculiaridades del momento —la disolución “del pacto social celebrado con el anterior gobierno de México”—<sup>51</sup> las facultaban para reasumir la soberanía y, por tanto, para autoconstituirse en pueblos libres a través de sus diputaciones, mediante el paso de “una personalidad participada (en unión de las demás que componían la nación mexicana bajo el Imperio de Iturbide, por ejemplo) a una personalidad independiente y soberana”.<sup>52</sup>

Entre las razones que suelen invocarse para explicar el rápido éxito del Plan de Casa Mata,<sup>53</sup> expedido por las tropas que habían sido destacadas para sofocar el levantamiento de Santa Anna en Veracruz, coinciden muchos historiadores en subrayar la descentralización del mando del Ejército que, al

48 Montiel y Duarte, Isidro Antonio, *Derecho público mexicano*, 4 vols., México, Imprenta del Gobierno, 1871, vol. 1, p. 243.

49 Cfr., *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, pp. 336-338.

50 *El Federalista*, prospecto sin fecha (VI-1823).

51 Quintanar, Luis, *Manifiesto que hace la Diputación Provincial del Estado Libre de Jalisco; del derecho y conveniencia de su pronunciamiento en República Federada*, 21-VI-1823; cfr. Barragán Barragán, José, *Introducción al federalismo*, pp. 149-160.

52 Barragán Barragán, José, *Introducción al federalismo*, p. 150.

53 El hecho de que Durango, última ciudad en adherirse al Plan de Casa Mata, lo hiciera el 5 de marzo, da idea bien precisa de la rapidísima aceptación que tuvo el Plan en las provincias.

atomizarse, degeneró en un conjunto de bandas armadas que seguían a sus caudillos.

Influyó también la creciente autonomía de las provincias,<sup>54</sup> favorecida por la asunción del Plan por sus representantes y favorecedora de aquellos militares, que encontraban apoyo en las élites regionales; sin que pueda olvidarse el ascendiente que por entonces empezaba a cobrar una generación de pensadores liberales a los que José Miranda llamó “provinciales”: jóvenes, buenos concedores del pensamiento de Rousseau,

individuos del campo o de horizonte rural, o sea, los más apropiados para acoger y exaltar la idea del estado de naturaleza, y eran además ciudadanos de plaza pública o políticos de campanario entendiéndose esta expresión en el buen sentido, o sea los más compenetrados con las formas cercanas a la democracia pura y los más mezclados en los procesos reales conducentes al pacto social y a la expresión de la voluntad general.<sup>55</sup>

De este modo, la rebelión supuso “un paso gigantesco hacia la apropiación del control político por parte de las provincias, antes detentado por la ciudad de México”.<sup>56</sup> Así, el artículo 10 del Plan, que confiaba provisionalmente el gobierno de Veracruz a su diputación provincial, facilitó la adopción del programa rebelde por las diputaciones de las demás provincias, que veían garantizada con esa medida una posición preeminente en los territorios de su circunscripción. Las pretensiones de las juntas provinciales, a las que Bustamante denigraba como “madrastas de la Nación”, incapaces de gobernar sus propios términos y empeñadas en “gobernar el inmenso territorio mexicano”,<sup>57</sup>

54 Aunque el Congreso otorgó posteriormente una ampliación de las facultades de las diputaciones provinciales, ya desde la aparición del Plan de Casa Mata habían asumido unas atribuciones mucho más extensas de aquéllas de que se hallaban investidas por la Constitución española (*cf.* Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, vol. I, pp. 379 y 383, que se funda en las afirmaciones de Prisciliano Sánchez en su Pacto Federal de Anáhuac).

55 Miranda, José, “El influjo político de Rousseau en la Independencia mexicana”, pp. 259-291 (pp. 282-283).

56 Anna, Timothy E., *El imperio de Iturbide*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial, 1991, p. 186. Esa situación no dejaba de preocupar a la provincia de México, temerosa del revanchismo de las demás; por eso su afán de cooperar con el Congreso restaurado por Iturbide, pues —como advierte Macune— “parecía convenida de que el Congreso existente tendría más simpatía hacia sus intereses de la que uno nuevo podría tener” (Macune Jr., Charles W., *El Estado de México y la Federación Mexicana, 1823-1835*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 16); por eso también su oposición “a las acciones de provincias como Guadalajara, Zacatecas, Oaxaca y Yucatán, que estaban estableciendo sus gobiernos estatales en el verano de 1823 sin esperar a que el nuevo Congreso Constituyente decidiera sobre el proyecto de federalización y bosquejara la Constitución nacional” (*idem*, pp. 18-19); y por eso la oposición al federalismo de la mayoría de la diputación mexicana en el Congreso, manifestada en la votación de algunos artículos del Acta Constitutiva: así, el Estado de México aportó la mitad de los votos contrarios a la inclusión de la palabra “federal” en el artículo 5o. del proyecto (*idem*, pp. 20-21).

57 Bustamante, Carlos María de, *Diario Histórico de México. Diciembre 1822-Junio 1823*, t. I, vol. I, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1980, pp. 245 y 246.

condujeron al Congreso a un callejón sin salida cuando, tras su reposición, intentó reorientar el rumbo político del país.

El caso de Guadalajara —con Yucatán, la primera provincia cuya diputación se pronunció abiertamente en contra del Gobierno de México, y que el 23 de diciembre de 1823 fue reconocida con el nombre de Jalisco como Estado de la Federación mexicana—<sup>58</sup> expresa con toda claridad la conciencia del derecho a configurarse con toda libertad en el orden político, que se compatibilizaba con la idea de que las repúblicas pudieran unirse en Federación y acordar de común consentimiento una distribución de competencias entre ésta y los estados.<sup>59</sup> Confirma ese propósito la publicación de varios impresos en Guadalajara, donde se exponía un plan de República federada y se aludía a la inexistencia de “pacto alguno” para razonar que por fuerza debía ser atendido el voto de los que debieran entrar en él.<sup>60</sup>

El nuevo Congreso, instalado en octubre de 1823, preparó un Acta Constitutiva, concebida como una “declaración anticipada de los principios adoptados para el gobierno de la federación”<sup>61</sup> y elaborada apresuradamente —a ruegos del ministro de Justicia— por la comisión constitucional que presidía Ramos Arizpe.

El Acta, que se publicó el 31 de enero de 1824<sup>62</sup> —el proyecto había sido leído por Arizpe ante el Congreso el 20 de noviembre del año anterior,<sup>63</sup> y tropezó con las discrepancias de algunos diputados federalistas, como Francisco García, que enmendaron el texto original—,<sup>64</sup> venía a ser un anticipo de la Constitución, para asegurar el sistema federal y “dar [...] á la nacion un punto de union general y un apoyo firme en que por ésta salve su independencia y consolide su libertad”,<sup>65</sup> encauzando y corrigiendo los movimientos federalistas de la periferia, y perfilando los lineamientos fundamentales de la nación mexicana y de las relaciones entre los diversos poderes y de los

58 Cfr., Bustamante, Carlos María de, *Diario Histórico*, pp. 253, 255 y 258-261, y *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, pp. 389-390. En la sesión del Congreso del 2 de abril de 1824, Rejón recordó a los diputados que “Jalisco tomó la iniciativa de la federacion”: *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. VIII, p. 24 (21-V-1824).

59 Reyes Heróles piensa que estas y otras ideas tan recurrentes en el federalismo jalisciense pueden haber sido inspiradas por el *Contrato de asociación para la República de los Estados Unidos del Anáhuac*, que empezó a publicar Francisco Severo Maldonado en marzo de 1821 (Cfr. Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, vol. I, p. 421).

60 Cfr., Bustamante, Carlos María de, *Diario Histórico*, pp. 222, 253 y 254.

61 Zavala, Lorenzo de, *Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, México, Porrúa, 1969, p. 197.

62 El texto puede consultarse en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1975*, México, Porrúa, 1975, pp. 154-161, y en *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, pp. 27-35.

63 Cfr., *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, p. 95.

64 Cfr., Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, vol. I, pp. 392-396.

65 Cit. en Barragán Barragán, José, *Introducción al federalismo*, p. 182.

estados entre sí. Con el Acta —se aseguraba entonces—, se proporcionaba al Congreso un instrumento para “contener un tanto los desórdenes que por muchas partes pululaban, so color de que la nacion estaba sin Constitucion”.<sup>66</sup>

La publicación del Acta, para la que no se había solicitado el consentimiento expreso de los estados, prefijaba unos caminos precisos de obediencia obligada, de modo tal que “todos los que se manifiesten insubordinados á este decreto soberano, son ciertamente enemigos del orden y promovedores de la anarquia”.<sup>67</sup> Ni siquiera el Congreso podía “traspasar ni en un ápice las atribuciones que la acta mencionada le señala”:

por una acta de esta naturaleza los estados federados se comprometen entre sí, esto es toda la nacion se compromete, á no ejercer de comun consentimiento, ó en un congreso general, sino ciertas partes de la soberanía, sobre todo las que conciernen á su defensa mutua contra los enemigos de fuera. Mas cada uno de los estados ó la nacion misma en muchas representaciones parciales, retiene una entera libertad de ejercer como lo juzque mas apropósito las partes de la soberanía de que no se hizo mencion en la acta federativa, como debiendo ser ejercidas en comun.<sup>68</sup>

La presión de las provincias, que urgían la inmediata puesta en marcha de la organización federal, llevó al diputado Vélez a solicitar que se aceleraran los trámites para que, en un tiempo mínimo, pudieran establecerse las legislaturas de los estados aún no instaladas, en aplicación de la ley que, por iniciativa del Gobierno, había preparado el Congreso.<sup>69</sup> Tres días después de ese ruego, el 29 de diciembre, se discutió en el Congreso el proyecto de ley de convocatoria para la formación de legislaturas particulares que, sin embargo, fue rechazado y devuelto a la comisión;<sup>70</sup> y otra vez, el 7 de enero de 1824, se reanudó el debate en torno a esta ley,<sup>71</sup> que por fin fue aprobada y entró en vigor al día siguiente.<sup>72</sup>

<sup>66</sup> Cfr., Bustamante, Carlos María de, *Continuación del Cuadro Histórico*, p. 199.

<sup>67</sup> Palabras de Llave en la sesión del Congreso del 2 de abril de 1824: *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. VIII, p. 20 (2-IV-1824).

<sup>68</sup> Intervención de Portugal en la sesión del Congreso del 14 de abril de 1824: *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. VIII, p. 185 (14-IV-1824).

<sup>69</sup> El proyecto presentado al Congreso por el Gobierno, el 25 de junio de 1823, preveía la instalación en cada provincia de una “legislatura, administracion ó congreso provincial”, provisionalmente integrada por componentes de las diputaciones provinciales, “aumentándose hasta el número de trece que nombrarán las últimas juntas electorales” (*El Sol*, 27-VI-1823). Cfr. también *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, pp. 400-401, donde se recoge la sesión extraordinaria celebrada por el Congreso el 26 de diciembre.

<sup>70</sup> Cfr., *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, pp. 415-419.

<sup>71</sup> *Idem*, pp. 469-472.

<sup>72</sup> Cfr., Montiel y Duarte, Isidro Antonio, *Derecho público mexicano*, vol. I, pp. 253 y 254.

Sin embargo, los ensayos para la implantación del sistema federal propugnado en el Acta Constitutiva no habían arrojado un saldo excesivamente favorable cuando, en abril de 1824, se inició la discusión del proyecto constitucional. Una de las razones que alegó entonces Carlos María Bustamante para diferir los debates sobre ese texto fue precisamente la falta de garantías de un régimen que apenas si se había experimentado: “aun no están los estados enteramente constituidos en el rango de soberanos, aun no se han hecho aquellos indispensables ensayos para ver como prueba esta acta, y para que podamos predecir el buen ó mal ecsito de esta constitucion”.<sup>73</sup> Lo cual no impedía a Rejón proclamar que la Constitución que se iba a preparar era “obra de los Estados” y que “los mismos pueblos hicieron sancionar el sistema representativo popular federal”.<sup>74</sup>

Después de que se proclamara la Constitución y de que Guadalupe Victoria tomara posesión de la presidencia de la República, el Congreso dictó algunas leyes que habían de completar la organización del Estado en conformidad con el sistema federal. Fue el caso del decreto de 20 de noviembre, por el que se creaba el Distrito federal, y del texto legal por el que quedaba configurada la Suprema Corte de Justicia.

La conversión de la ciudad de México en sede del Distrito federal, propuesta por Zavala,<sup>75</sup> fue objeto de largas discusiones en el Congreso, deterioró seriamente las relaciones entre el Estado de México y los poderes federales,<sup>76</sup> y recibió fuertes críticas de quienes lamentaban la exclusión de los habitantes del Distrito en el proceso de formación de las leyes, la ausencia de su voto en la elección del presidente de la República, su sujeción al pago de las contribuciones “que quisiesen imponérsele” y “á la administracion de las personas que el presidente nombre para gobernarla”.<sup>77</sup>

#### IV. ANTECEDENTES E INFLUENCIAS EXTRANJERAS EN EL FEDERALISMO MEXICANO

Es común el sentir de que el sistema federal instaurado en la Constitución de 1824 y desarrollado a lo largo del siglo XIX era deudor de la anterior experiencia administrativa de la Nueva España: las intendencias<sup>78</sup> y, desde

<sup>73</sup> *Actas constitucionales mexicanas* (1821-1824), vol. VIII, p. 11 (I-IV-1824).

<sup>74</sup> *Idem*, p. 22 (2-IV-1824).

<sup>75</sup> *Cfr.*, Zavala, Lorenzo de, *Ensayo histórico*, pp. 229-230, 812-813 y 828-843.

<sup>76</sup> *Cfr.*, Macune Jr., Charles W., *El Estado de México y la Federación Mexicana*, pp. 22-39.

<sup>77</sup> Alamán, Lucas, *Historia de México. Desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, 5 vols., México, Jus, 1942, vol. V, p. 752

<sup>78</sup> De hecho, para la demarcación de los límites de los estados se tomó como base el territorio correspondiente a las intendencias. Puede consultarse a este propósito la intervención del diputado Valle,

1812, las diputaciones provinciales creadas por los constituyentes de Cádiz.<sup>79</sup> Particular relevancia revistió en este sentido el trabajo acometido por algunos diputados novohispanos —Ramos Arizpe muy en particular— para contribuir a dotar de una más amplia autonomía a los territorios de ultramar.

Mucho se ha escrito sobre la aportación de Miguel Ramos Arizpe a la primitiva doctrina federal de México, incoada ya durante su presencia en las Cortes españolas, de las que formó parte, en calidad de diputado por las Provincias Internas de Oriente, a partir de 1810. Desde ese puesto realizó una empeñada defensa de los derechos de la Nueva España, reclamando mayores espacios de autonomía y oponiéndose a las pretensiones uniformizadoras y centralizadoras que prevalecían en aquellas Cortes.

Así, en 1811, Ramos Arizpe criticó las propuestas de otros diputados, partidarios de centralizar los asuntos de América en una sola Secretaría de Despacho Universal, o bajo la dirección de los respectivos secretarios del Despacho de España; y discrepó también del primer proyecto constitucional, que preveía dos secretarios del Despacho Universal de Ultramar, uno para América Septentrional y sus islas, y otro para América del Sur, sus islas y las provincias de Asia.<sup>80</sup> Calificó, en fin, de incomprensible esta última solución, que hacía “division, no de negocios, sino de territorios”:

de suerte que para el gobierno de las provincias de la península, en que viven once millones de hombres alrededor del gobierno, se establecen sus secretarios, y para cada una de las Américas, que es medio mundo, en que habitan quince millones, un solo secretario, a cuyo cargo estén todos los negocios, sin atender a sus diferentes naturalezas.<sup>81</sup>

el 29 de enero de 1824, en relación con la proyectada erección de Tabasco como Estado de la federación: *El Sol*, 30-I-1824. Para la organización del régimen de intendencias en la Nueva España, que se compaginó con la subsistencia de las provincias internas y de los gobiernos independientes establecidos en las dos Californias, Nuevo México y Tlaxcala, puede recurrirse a Gamas Torruco, José, *El federalismo mexicano*, pp. 26 y 27.

<sup>79</sup> Es la conocida tesis de Nettie L. Benson, expuesta en su interesantísimo estudio sobre las diputaciones provinciales novohispanas: Benson, Nettie L., *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955. En relación con las diputaciones provinciales de Nueva España interesa la lectura de Gamas Torruco, José, *El federalismo mexicano*, pp. 33-37, y Ferrer Muñoz, Manuel, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España (Pugna entre Antiguo y Nuevo Régimen en el virreinato, 1810-1821)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 224-232.

<sup>80</sup> *Cfr.*, *México en las Cortes de Cádiz. Documentos*, México, Empresas Editoriales, S.A., 1949, pp. 99-102. Los discursos de los diputados americanos en torno a esta cuestión se recogen en las páginas 99-114 del mismo libro. Una síntesis de los argumentos desarrollados por Arizpe y Alcocer, en Ramos Pérez, Demetrio, “La movilización gaditana y el intento de solución constitucional”, en *Historia General de España y América*, Madrid, Rialp, 1992, vol. XIII, pp. 225-242 (p. 228).

<sup>81</sup> *México en las Cortes de Cádiz*, p. 101.



Del mismo año data la memoria sobre las Provincias Internas de Oriente,<sup>82</sup> presentada en las Cortes por Arizpe para sustentar su propuesta del establecimiento de una Junta Superior Gubernativa en Saltillo, que simplificara el mando de aquel territorio, tanto en lo gubernativo como en lo judicial. Al señalar los defectos del sistema vigente, agravado por la lejanía respecto del Gobierno de España y de las audiencias de México, Guadalajara y Chihuahua, propuso descentralizar la administración como el medio más eficaz para mejorar la suerte de los habitantes de aquel rincón de la Nueva España.

No sin razón, Anna considera a Arizpe el principal propulsor de las reformas que desembocaron en la creación de las diputaciones provinciales y en la libre designación de los ayuntamientos.<sup>83</sup> Aunque la oposición del sector mayoritario del Congreso impidió que esas innovaciones alcanzaran la extensión que pretendía el diputado de Coahuila, importa consignar aquí su contribución en ese proyecto descentralizador.

Ramos Arizpe fue, en efecto, el principal propulsor de las reformas que desembocaron en la creación de las diputaciones —en las que veía unas legislaturas provinciales en ciernes—<sup>84</sup> y en la libre designación de los ayuntamientos; pero acabó siendo derrotado en sus planteamientos maximalistas por la opinión de Arguelles, mayoritaria en el Congreso, que sostenía que los municipios obtenían el poder del rey y de las Cortes, y que a las diputaciones incumbían básicamente las funciones que les delegara el gobierno central.<sup>85</sup>

Triunfó, pues, el criterio de los diputados españoles, que consideraban las diputaciones provinciales como meras juntas administrativas de carácter consultivo, al servicio de un estado unitario, aunque parcialmente descentralizado. Por eso, y para prevenir el peligro de federalismo, se preocuparon de equilibrar a los órganos colegiados de origen popular —diputaciones, ayuntamientos— con los monocráticos —jefes políticos, alcaldes.. que respondían más bien a los intereses gubernativos. Otorgado el predominio a los primeros, los segundos servían de contrapeso, al tiempo que se proyectaba una diversidad funcional: los órganos colegiados entendían en lo económico-administrativo, en tanto que los monocráticos asumían la dirección político-ejecutiva.<sup>86</sup>

82 *México en las Cortes de Cádiz*, pp. 131 y 133, y Ramos Arizpe, Miguel, *Memoria*. Cádiz, Imprenta de D. José María Guerrero. Año de 1812.

83 *Cfr.*, Anna, Timothy E., *La caída del gobierno español en la ciudad de México*, México, FCE, 1981, p. 128, y Rodríguez, Mario, *El experimento de Cádiz en Centroamérica, 1808-1826*, México, FCE, 1984, pp. 94-97.

84 *Cfr.*, Gamas Torruco, José, *El federalismo mexicano*, pp. 32-33.

85 *Cfr.*, Anna, Timothy E., *La caída del gobierno español*, pp. 127 y 128, y Benson, Nettie L., *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, p. 15.

86 *Cfr.*, Gallego Anabitarte, Alfredo, “España 1812: Cádiz, Estado unitario, en perspectiva histórica”, en *Ayer*, 1-1991, pp. 125-166; en concreto, pp. 142-147.

Abortada así cualquier posibilidad de convertir las diputaciones provinciales en legislaturas estatales embrionarias, no por eso se invalidaba su operatividad por más que, contra el deseo de la representación americana en Cortes, sus funciones no lograsen rebasar los límites de lo estrictamente consultivo.<sup>87</sup>

No obstante las limitaciones reseñadas y la frustración de los esfuerzos que los delegados de América en Cádiz realizaron por preservar la peculiaridad de las tierras de ultramar y por ampliar el ámbito funcional de las diputaciones, fueron muchos los americanos que, particularmente a partir de 1820, contemplaron con optimismo el establecimiento de esta institución: “no cabe duda que su establecimiento en México creó grandes expectativas y que su funcionamiento [...] despertó fuertes simpatías hacia el sistema federal con el que se aseguraba un frente poderoso contra el centralismo con tendencias absolutistas”.<sup>88</sup>

También es proverbial la insistencia en el influjo del federalismo angloamericano, a través del esquema jurídico de su texto constitucional y de la doctrina política contenida en *El Federalista*.<sup>89</sup> Ciertamente no deben ser exagerados los paralelismos del texto constitucional mexicano de 1824 con la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica:<sup>90</sup> ambos textos concuerdan en el federalismo y en el régimen presidencial, pero presentan fuertes discrepancias: el norteamericano establece una igualdad en las tres funciones del poder, en tanto que el mexicano otorga la primacía al Congreso y establece límites estrechos al ejercicio del poder ejecutivo.<sup>91</sup>

Pero tampoco es razonable olvidar la atracción ejercida por el modelo norteamericano sobre México y los demás pueblos de la América española que, escarmentados del centralismo ejercido durante siglos desde Madrid, con-

<sup>87</sup> Cfr., Hamnett, Brian R., *La política española en una época revolucionaria, 1790-1820*, México, FCE, 1985, pp. 135 y 136.

<sup>88</sup> Cfr., Barquera, Juan Wenceslao, *Lecciones de política y derecho público para instrucción del pueblo mexicano*, México, UNAM, 1981, prólogo de Ernesto de la Torre Villar, p. XVI.

<sup>89</sup> Existe una traducción al castellano de esta influyente obra: Hamilton, Alexander; Madison, James, y Jay, John, *El Federalista*, México, FCE, 1943. Gustavo R. Velasco, autor del prólogo, sostiene la interpretación tradicional de la escasa influencia de estos escritos en el primer constitucionalismo mexicano, fundado en el argumento de que la primera versión castellana no se imprimió hasta 1868 y 1887, y en la Argentina. Esa opinión es rebatida con sólidas razones por Reyes Heróles, que ha demostrado la existencia de traducciones de artículos sueltos ya desde 1828 (cfr. Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, vol. III, pp. 338-339 y 343-345). Un reciente estudio sobre *El Federalista* es: Diamond, Martin, “El Federalista”, en Strauss, Leo, y Cropsey, Joseph (comps.), *Historia de la filosofía política*, México, FCE, 1992, pp. 619-638.

<sup>90</sup> <sup>89</sup> Alamán calificó a la Constitución de 1824 como un “injerto monstruoso” de la de los Estados Unidos sobre la de Cádiz de 1812 (cfr. Alaman, Lucas, *Historia de México*, vol. V, p. 719).

<sup>91</sup> Cfr., Valadés, José C., *Orígenes de la república mexicana. La aurora constitucional*, México, UNAM, 1994, p. 31.

templaban con aprensión “el nuevo centralismo que se pretendía ejercer sobre los hombres y los pueblos desde las ciudades de México o Buenos Aires”.<sup>92</sup>

Lorenzo Zavala, al referirse al entusiasmo federal que había calado en tantos diputados del Congreso —un fervor que, en su apreciación, no excluía una pesada carga de ignorancia—, atribuía esas convicciones a la influencia de la Constitución norteamericana, “de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Angeles” (en realidad, como precisan Reyes Heróles y Gamas Torruco, la Constitución de los Estados Unidos estaba más difundida, y su traducción circulaba en varios periódicos de la época y en un libro de Vicente Rocafuerte —*Ideas necesarias a todo pueblo americano independiente que quiera ser libre*—, editado en Filadelfia en 1822 y reeditado en Puebla por Pedro de la Rosa al año siguiente).<sup>93</sup>

Carlos María Bustamante expresaba su temor de que el clamoreo federalista “no tuviese otro origen que el deseo de imitar á los estados unidos, sin consideracion á la diferencia de circunstancias”.<sup>94</sup> Y Alamán remachaba, también a propósito del Acta Constitutiva: “venía á ser una traducción de la constitucion de los E. U. del N., con una aplicacion inversa de la que en aquellos había tenido, pues allí sirvió para ligar entre sí partes distintas [...], y en Méjico tuvo por objeto dividir lo que estaba unido”.<sup>95</sup>

Mier, por su parte, postulaba un federalismo acomodado a las conveniencias del país, que no fuera imitación acrítica del instalado en los vecinos Estados del norte, que tanto arrebatava la atención de sus colegas: “ellos eran ya Estados separados é independientes unos de otros, y se federaron por unirse contra la opresion de Inglaterra: federarnos nosotros, estando unidos, es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa federacion”.<sup>96</sup> Y en otra ocasión, ya durante los debates en torno al texto constitucional, ironizaba: “se ha citado á los Estados-Unidos, como en todo se hace, porque se

<sup>92</sup> Cfr., Cueva, Mario de la, “La Constitución de 5 de febrero de 1857”, en VV. AA., *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, UNAM, Publicaciones de la Facultad de Derecho, 1957, p. 1.224.

<sup>93</sup> Cfr., Zavala, Lorenzo de, *Ensayo histórico*, pp. 197-198 y 189; Reyes Heróles, *Jesús, El liberalismo mexicano*, vol. I, pp. 418-419, y Gamas Torruco, José, *El federalismo mexicano*, pp. 47-48. A las pruebas aportadas por estos autores puede añadirse la cita de un aviso que publicó *El Federalista*, 8-VIII-1823: “en la librería de Galvan, portal de los Agustinos, se vende al precio de 4 rs. la Constitución Federal de los Estados Unidos con dos discursos del general Washington”.

<sup>94</sup> *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, p. 199.

<sup>95</sup> Alamán, Lucas, *Historia de México*, vol. V, p. 719.

<sup>96</sup> Bustamante, Carlos María de, *Continuación del Cuadro Histórico*, p. 202. El texto íntegro de este importante discurso, en Bustamante, Carlos María de, *Continuación del Cuadro Histórico*, pp. 200-216, y en *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, pp. 280-294.

les tiene por el regulador y la piedra de toque, y yo digo el disparador y la piedra de amolar”.<sup>97</sup>

Un punto de vista opuesto era el de Manuel Crescencio Rejón que, sin negar que “todo lo que nosotros ofrecemos á la deliberacion del congreso, es tomado de esa misma constitucion”, añadía que se habían realizado las oportunas reformas “segun las circunstancias de nuestros pueblos”.<sup>98</sup>

Con todo, y pese al carácter importado de buena parte del cargamento ideológico federal, es justo advertir que el federalismo venía propiciado por “una dolorosa experiencia interna que arrancó del centralismo colonial y que culminó con el fraccionamiento mismo de la República”,<sup>99</sup> y por las mismas características económicas y geográficas de México hasta el último tercio del siglo XIX, contrarias a un régimen en exceso articulado:

en la época de fundación republicana, características medievales configuraban aún el marco geográfico: falta de vías de comunicación y límites imprecisos entre provincias y regiones aislaron internamente a los distintos países; las comunicaciones con el exterior eran difíciles en exceso; la población, como consecuencia, se polariza en el altiplano y en las costas y amplias regiones están totalmente deshabitadas [...]; el viaje de la capital de México a Ciudad Real de Chiapas duraba cuarenta y cinco días. Difícil sería en extremo mantener la autoridad del gobierno central, con una población tan extendida; lógicamente esta situación [...] favorecía la descentralización del poder, propició autonomías autosuficientes, haciendo imposible un gobierno central suficientemente fuerte, favoreció los caciques locales desplazando el poder político de la autoridad formal a los propietarios de la tierra, los caciques regionales...<sup>100</sup>

El tiempo se encargaría de demostrar que la doctrina federal no prendió sólo por las reformas administrativas acometidas por el régimen liberal español, ni por el prestigio del constitucionalismo norteamericano, ni por las peculiaridades del momento político y económico que vivía México en la tercera década del siglo XIX. Hasta tal punto trasciende esas influencias el federalismo mexicano y se configura como elemento consustancial del nuevo Estado que, como sos-

<sup>97</sup> *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. VIII, pp. 27 y 28 (2-IV-1824). Días después de la intervención de Mier, el diputado Barbabosa —que admiraba el modelo constitucional norteamericano— no reparaba en reconocer su influencia, que estimaba muy beneficiosa: “la piedra de toque, el modelo de nuestras instituciones, no ha sido otro que los Estados Unidos” (*Actas Constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. VIII, p. 145 (12-IV-1824)).

<sup>98</sup> *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. VIII, p. 13 (I-IV-1824).

<sup>99</sup> Gamas Torruco, José, *El federalismo mexicano*, p. 47.

<sup>100</sup> García Laguardia, Jorge Mario, “Comentario”, en González, María del Refugio (ed.), *La formación del Estado mexicano*, México, Porrúa, 1984, pp. 73-81 —p. 76— Cfr. también Reyes Heróles, Jesús, “Rousseau y el liberalismo mexicano”, pp. 312 y 313, y Valadés, José C., *Orígenes de la república mexicana*, pp. 334-337.

tiene Reyes Heróles en conformidad con el pensamiento de Mora, “la Constitución de 1824 fue algo, en cuanto consignó el federalismo”.<sup>101</sup>

## V. FEDERALISMO Y MUNICIPALISMO

Existen autores, como Kelsen que, desde un punto de vista meramente conceptual, aproximan la autonomía municipal a la de las entidades federativas. Según ese tratadista, las condiciones para la configuración del Estado federal vienen determinadas por la acumulación de una serie de sumandos: la descentralización y el principio democrático, que constituyen a los municipios como cuerpos autónomos; la capacidad de dictar normas generales o de legislación, en un marco que posibilite el reparto de competencias entre órganos centrales y locales, y la facultad de dotarse de una Constitución propia.<sup>102</sup>

Por discutibles que sean las opiniones de Kelsen, sí son reconocibles en el antiguo virreinato de Nueva España algunos rasgos que permiten establecer un nexo entre el “provincialismo” existente en América durante la época colonial, el prurito de autonomía municipal y la posterior adopción de regímenes federales en varios de los nuevos estados independientes, como el medio más eficaz para conservar unidos bajo un mismo proyecto nacional territorios de notable extensión. Las “prevenciones reservadas” de que fueron provistos los comisionados enviados por España a las provincias disidentes de ultramar aportan un interesante testimonio acerca de la visión que de esas peculiaridades de América se tenía en la Corte de Madrid. He aquí los pasajes más significativos:

el espíritu de provincialismo existe en América en gran fuerza, como lo demuestran entre otras pruebas las infinitas pretensiones dirigidas á la Metrópoli en todos tiempos y particularmente en los años desde 1810 al de 1814. Ninguna provincia se acomoda gustosa á estar sujeta á otra, y aún descendiendo á los pueblos, los que son ricos, ó que tienen por su situación proporciones ventajosas para el comercio, se resentien de depender de otros que absorven sin retribucion sus productos, y todos quieren ser Capitales. Esta rivalidad tiene tendencia natural á la division, y será en la actual coyuntura un obstaculo poderoso para la formacion de Estados de grande extension y poder en América.<sup>103</sup>

101 Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, vol. III, p. 338.

102 Cfr., Kelsen, *Compendio de teoría general del Estado*, México, Editorial Nacional, 1974, pp. 177-181, y Gaxiola, F. Jorge, *La crisis del pensamiento político*, pp. 62-63.

103 Delgado, Jaime, *España y México en el siglo XIX*, 3 vols., Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1950, vol. III, Apéndice documental (1820-1845), p. 57, Documento IX, “Prevenciones reservadas a los comisionados nombrados por el rey para las provincias disidentes de Ultramar”.

Ya en mayo de 1822, cuando se discutía en el Congreso el número de representantes de las provincias que formarían parte del Consejo de Estado, el diputado Mangino fundó su repulsa a la integración de esos delegados en los gravísimos inconvenientes en que se podía incurrir, al “excitar un espíritu de provincialismo que debía evitarse con el mayor cuidado”.<sup>104</sup> Esos recelos, entonces inspirados por un exceso de suspicacia, no tardarían en verse provistos de fundamento al cabo de muy pocos meses.

La ebullición que observamos en la periferia de México a raíz del Plan de Casa Mata parece corroborar la vitalidad de ese provincialismo que, en el fondo, tal vez no sea más que expresión de la toma de conciencia por parte de las capitales de que la ocasión era propicia para aliviar su dependencia —enojosa subordinación— de la ciudad de México. La preocupación por las consecuencias que pudieran seguirse de una afirmación irresponsable de la periferia en perjuicio del centro indujo a un diputado, contrario al proyecto de Acta Constitutiva que se presentó al Congreso, a manifestar que sólo existía un paso del federalismo al feudalismo.<sup>105</sup>

En los intensos debates en torno al Acta Consultiva se manifestaron serias dudas por parte de algunos diputados acerca de la representatividad que cabía conceder a las diputaciones y ayuntamientos. Admitido el hecho indiscutible de que la mayoría de estos organismos avalaban la adopción del régimen federal, persistía la incertidumbre de que efectivamente significaran la opinión común. Mora llegó a negar de modo categórico que fueran “órgano de la voluntad de los pueblos: y que era de notar que entre los que han levantado y sostenido el clamor de federación, hay oligarquistas, facciosos, aspirantes, y hombres de los que siguen el partido que vence y apetecen las revoluciones por medrar en ellas”.<sup>106</sup>

En análogo sentido se había expresado la diputación provincial de México, en mayo de 1823, en una carta que dirigió a las autoridades de Guadalajara acusándolas de presuntuosas por manifestar que el pueblo había indicado su preferencia por una República federal como la forma más adecuada de gobierno para el país: la opinión pública que la diputación provincial de Gua-

<sup>104</sup> *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. II, segunda foliatura, p. 351 (30-V-1822). En la réplica de Bocanegra, que contradujo las opiniones de Mangino, tampoco se negó la existencia de ese espíritu de provincialismo. Simplemente observó aquel diputado que “de nada sirve decirles á las provincias que son libres si no tocan prácticamente los efectos de esta libertad” (*ibidem*).

<sup>105</sup> Discurso del diputado Ibarra en la sesión del 7 de diciembre de 1823, recogido en *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, pp. 240-242.

<sup>106</sup> *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, p. 317.

dalajara invocaba en sus escritos no respondía sino al parecer de los miembros de esa corporación.<sup>107</sup>

Se comprende así la recomendación de Carlos San Juan, cuando insistía en la necesidad de ahondar en el estudio de la actuación política de los intereses locales, a menudo descuidada por la historiografía: una conducta que resulta decisiva en la década posterior a 1824, y que debe ser acometida con la mayor diligencia.<sup>108</sup>

<sup>107</sup> Macune Jr., Charles W., *El Estado de México y la Federación Mexicana*, p. 18.

<sup>108</sup> Cfr., San Juan Victoria, Carlos, “Las utopías oligárquicas conocen sus límites (1821-1824)”, en González, María del Refugio (ed.), *La formación del Estado mexicano*, pp. 89-120 (pp. 95-96).