



Capítulo Octavo: Caracterización de nuestro Federalismo

I. Planteamiento general

Debo empezar admitiendo la enorme dificultad que entraña el estudio sobre la naturaleza y alcance de documento tan importante como es éste del Acta Constitutiva, publicada el 31 de enero de 1824, y luego la propia Constitución del 4 de octubre de 1824, bases y fundamentos indiscutibles de la nación mexicana, de las grandes instituciones políticas que aún nos rigen con firmeza, pese a su real y evidente transformación sufrida durante el paso de los años y de las generaciones.

No es el menor obstáculo la falta de los libros correspondientes de su llamado *Diario de Sesiones*, fuente absolutamente indispensable a la hora de querer fijar, con matemática precisión, los bordes mismos de su pensamiento; ni tampoco es obstáculo invencible la multitud de problemas políticos, sobre todo, que han antecedido a este momento de la promulgación de los dos documentos arriba mencionados. Resulta muy difícil hacer exégesis aun de aquellos pasajes, de aquellas ideas de las que todavía conservamos la fuente fidedigna. Por todo ello, me veo en la necesidad de admitir que las reflexiones que siguen, no tienen ciertamente el carácter de definitivas, sólo representan un gran empeño por llegar a descifrar la verdad de los textos, sin duda, más trascendentes de nuestra historia independiente.

Rápidamente, pues, se procedió al nombramiento de la famosa Comisión de Constitución,

la que elaborará el proyecto de acta en escasos quince días. La componían Ramos Arizpe, diputado por Coahuila; Miguel Argüelles, diputado por Veracruz; Rafael Mangino, diputado por Puebla; Tomás Vargas, diputado por San Luis Potosí, y José de Jesús Huerta diputado por Jalisco. A éstos se unieron más tarde los nombres de Cañedo y Rejón, diputados por Jalisco y Yucatán respectivamente. Pues bien, para el día 20 del mismo mes de noviembre, el proyecto estaba listo y fue leído por primera vez.¹ Se discutió en lo general y en términos generales, (valga el pleonasma); recomendándose la inclusión, entre las provincias, a la de Chiapas, pues no figuraba en el proyecto. Se mandó imprimir, aplazándose la discusión hasta el día 3 de diciembre.²

El proyecto de Acta Constitutiva de la nación mexicana consta de un discurso preliminar, llámémosle así, y de un cuerpo de 40 artículos. Y fue, contra lo que opina Tena Ramírez, objeto de hondas y profundas modificaciones y largos debates.³

El discurso preliminar no sabemos exactamente a quien atribuírselo, aunque normalmente se suele atribuir a Miguel Ramos Arizpe una gran actividad durante estas tareas de constitución. Nosotros, más que tratar de investigar al autor, vamos a procurar subrayar su contenido ideológico, ya que resulta poco menos que imposible deslindar la obra de cada uno de los miembros de la comisión, a menos que emitan voto particular. Inclusive, a las reuniones de la Comisión

han estado asistiendo, como sucedía en tiempo de Iturbide, algunos secretarios en persona, lo cual no deja de sorprendernos extraordinariamente.

“Fiada además de una gran parte del acierto a la concurrencia de las luces y consejo del Gobierno comunicadas por medio de sus secretarios del Despacho, quienes en efecto han asistido desde el principio de las sesiones diurnas y nocturnas de la comisión.”⁴

¿Por qué esta presencia continua de los secretarios? Resulta inexplicable. Quizá encontremos su fundamento en el propósito esencial, que tenía el propio Ramos Arizpe y el Congreso mismo (y en particular los diputados poblanos y mexicanos, cuyo número ascendía nada menos que a 35: 21 por México y 14 por Puebla, frente a 9 de Guadalajara, 8 por Guanajuato, 5 por Yucatán y 4 por Zacatecas: cuando estas cuatro últimas provincias, según se dijo allí mismo, sumaban la mayoría de habitantes y por tanto la mayoría de las voluntades), propósito consistente en:

“...dar en la expresada acta a la nación un punto de unión general y un apoyo firme en que por ésta salve su independencia y consolide su libertad. . . más la naturaleza misma de esta obra y más que todo la necesidad imperiosa de dar vida y salvar de una vez la nación casi disuelta, y ya sin un movimiento regular. . . creyó su primer deber proponer al congreso constituyente la necesidad imperiosa y urgente de dar luego un punto cierto de reunión de todas las provincias, un norte seguro al gobierno general.”⁵

Palabras que muy bien pueden tener por base aquella frase de Ramos Arizpe, pronunciada en su intervención cuando se suscitó el problema de las restricciones impuestas a los diputados por Jalisco, de que convenía pasar por alto aquellos extremos, porque *prius est esse quam taliter esse*, una expresión que en sus labios entraña toda la carga ontológica de su significado: “primero está la existencia y, después, el ser de tal o cual manera”. Importa a la nación, preservar su independencia total (frente a España, la cual ha continuado siendo un verdadero y real peligro durante todos esos años incipientes de nuestra independencia frente al movimiento de disolución. Para esta Comisión, lo mismo que para el Gobierno del momento —y siempre

de conformidad con el texto del Proyecto— no han existido verdaderamente ni los gobiernos anteriores, ni los pronunciamientos de las diputaciones, con una existencia categórica y superior y trascendente, pues en otras ocasiones va a insistir en que:

“...los esfuerzos heroicos continuados por trece años para llegar a este término feliz.

“ Derechos. . . usurpados por tres siglos y rescatados por una guerra de trece años.”⁶

Según esto, los anteriores fueron gobiernos transitorios por legitimizar. No ha habido sino una guerra que dura ya trece años; gobiernos obra de la casualidad, debido a sucesos inesperados, como dijo más adelante Morales. Y en esta guerra, tal vez lo más grave sea el movimiento últimamente registrado de la disolución.

Por lo que respecta al gobierno del momento, sobra decir que comulgaba ampliamente con tales propósitos: ahí están sus conminaciones ante las juntas celebradas en Celaya;⁷ ahí están las tropas enviadas para reprimir el movimiento de Jalisco; ahí quedaba la expresa recomendación del anterior Congreso para sujetar a las provincias disidentes. Las palabras siguientes dan mejor idea de la necesidad de fortalecer, en todo caso, dicho poder central, como lo llamaban desde el bando federalista:

“...la necesidad imperiosa y urgente de dar luego. . . un norte seguro al gobierno general, comunicándole al mismo tiempo toda la autoridad, actividad y energía necesarias para asegurar la independencia nacional y consolidar la libertad por modos compatibles con la regularidad de las leyes. . . y entre las facultades designadas al Supremo Poder Ejecutivo ha creído la comisión de su deber el conceder algunas que no encuentra dadas al ejecutivo aun de algún sistema central y tal vez ni al de monarquías moderadas. . .”⁸

Y se complementa con aquella otra afirmación claramente en contra de una verdadera y auténtica libertad por parte de los estados:

“...y se fijó un principio general: a saber, que ni fuesen tan pocos (dichos estados) que por su extensión y riqueza pudiesen en breves años aspirar a constituirse en naciones independientes, rompiendo el lazo federal.”⁹

Cualquiera que sea la interpretación que de estos textos pueda formularse, claramente se deduce que, en definitiva, ni la Comisión, ni el gobierno están pensando en que el federalismo que ellos admiten, sea en los términos en que se ha pronunciado Jalisco y las demás provincias que siguieron su ejemplo.

La idea unionista, que acabamos de delinear, es capital, desde luego. Claro está, que las circunstancias del momento histórico aconsejaban cierta prudencia, y el otorgamiento, siquiera fuera en apariencia, de ciertas concesiones que tranquilizarán los ánimos de quienes patrocinaban el movimiento federalista al estilo de Guadalajara. A este respecto, tenemos un punto de grandísima importancia, y es el relativo a un Senado constituyente, previsto en el Artículo 15 del proyecto, y que luego se hizo desaparecer sin dejar rastro ni explicación alguna. Decía dicho Artículo 15:

“El actual Congreso constituyente, sin perjuicio del lleno de sus facultades, perfeccionando su organización según parece más conforme a la voluntad general, convoca un senado también constituyente compuesto de dos senadores nombrados por cada Estado para que a su nombre de estos revise y sancione la Constitución General: una ley que se dará luego, arreglará el modo de nombrar los senadores, el de ejercer dichas funciones y las demás atribuciones de este Senado.”¹⁰

Es imposible pensar en que pueda tratarse de un *lapsus calami*. El mismo dictamen decía sobre este particular:

“... la Comisión se atreve a proponer al Congreso la reorganización de sí mismo por la convocación inmediata de un senado constituyente, con cuyo establecimiento se verán aplicados prácticamente en cuanto es posible los principios políticos recibidos, con utilidad general, por las repúblicas más ilustradas...”¹¹

Como afirmamos, tanta recomendación no pudo evitar el que la Comisión, al tiempo de tocarle el turno de la discusión, lo retirase simple y llanamente. El laconismo del extracto recogido por el cronista del *Aguila Mexicana* es hasta elocuente:

“... A propuesta de la Comisión se suspendió tratar el artículo 15 por haber manifestado que

le era preciso redactarlo y presentarlo de otro modo, y se pasó a la discusión del artículo 16.”¹²

Nuestra sorpresa es enorme. Ya no se habló más del asunto, al menos que sepamos nosotros. Con todo, nótese el significado del alcance del mencionado Artículo 15 del proyecto y del párrafo transcrito. Parece como si, en el fondo, hubiera soberanía total de los estados, y someter, en último término, a ellos la aprobación definitiva de la Constitución, como viene a decir la redacción del mencionado artículo. Se reconoce expresamente el escaso carácter federalista o independentista del actual Congreso. Mejor dicho, se admite la poca representatividad o la casi nula capacidad de defensa que tienen los estados, ya pronunciados, en el seno de aquel Congreso, para imponer sus puntos de vista, su idea de federalismo que, como se aprecia, no coincidía exactamente con la idea de federalismo que predominaba en la asamblea. Si era sincero el propósito de federalismo al establecer dicho Senado Constituyente, es evidente que, después de suprimirlo, perdió vuelos el espíritu federalista de este Congreso. Y esta afirmación no tiene por fundamento únicamente este dato de la supresión del Senado constituyente, ni la idea fuertemente unionista antes expuesta, sino otras notas de que iremos hablando.

El preámbulo todavía se refiere a otros principios que, como el de la clásica división de poderes, se van a glosar en los artículos; los cuales, desde este punto de vista, podríamos aglutinar en cuatro grandes apartados: uno, que recoge los principios fundamentales sobre los que se organiza la Nación mexicana (art. 1-8); dos, comprende lo relativo a la clásica división de poderes de esta nación (art. 9-24); tres, se refiere a la organización de los estados en particular (art. 25-30), y el cuarto, abarca nuevamente puntos de carácter general (art. 31-40).

Respecto del primer apartado, vemos que el artículo 1o. habla de la nación mexicana:

“La nación mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del antiguo virreinato llamado de Nueva España, en el de la capitanía general de Yucatán y en el de las comandaciones generales de provincias internas de oriente y occidente.”¹³

Subrayase bien el término de nación mexicana, el de provincias, capitanía general y el de

comandancias, mismos que nos sitúan en una fase anterior al movimiento de Casa Mata.

El primero de los términos anotados, el de nación mexicana, vuelve a aparecer en el Artículo 2, en el 3, 4, 5. . . Y se está pensando en la noción de un país unido, algo más que unionista, hasta unitario; en una nación que es libre, es soberana de sí misma, y es independiente para siempre de España y de cualquier otra potencia, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia o persona, en letra del Artículo 2.

El Artículo 3, declara la religión de la nación mexicana, que es la católica romana perpetuamente. La nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra, tal como se decía casi literalmente en el artículo 12 de la gaditana. El Artículo 4 versa sobre el principio de la soberanía:

“La soberanía reside esencialmente en la nación y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta, el derecho de adoptar la forma de gobierno que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad; de establecerse por medio de sus representantes sus leyes fundamentales; y mejorarlas, o varias según ella crea convenirle más.”¹⁴

Los términos esenciales son idénticos al Artículo 30. del proyecto de Constitución de 1812. Y su analogía no se debe al azar. Es consciente, según luego vamos a ver, y se trae a cuento aquí, porque refuerza nuestra tesis de la profunda orientación unionista o unitaria que se le dio al acta y que se complementará cuando se configure el Ejecutivo, un Ejecutivo al estilo del de Cádiz, ni más ni menos, y cuando a los estados se les otorgue un trato semejante al que se les dio a las diputaciones provinciales, también de Cádiz:

“Art. 5. La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

“Art. 6. Sus partes integrantes son estados libres, soberanos e independientes en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la constitución general.”

Mientras el Artículo 7 enumera a cada uno de los estados, consigna la facultad a favor del

Congreso Constituyente para aumentar el número de los estados, modificando el contenido del Artículo 7.

La discusión de estos artículos fue variopinta. A nosotros nos interesa poner de relieve cuál fue el sentido y el alcance de tres ideas claves y esenciales para poder comprender cuál es la naturaleza de dicha forma de gobierno que se adopta, la idea que se tiene de nación mexicana, de soberanía nacional y la idea contenida en los términos del Artículo 6, antes mencionado. Ideas separables teóricamente pero íntimamente relacionadas entre sí.

II. Sobre la idea de Nación

Pues bien, después de una larga discusión sobre el proyecto de Acta constitutiva, en lo general, se pasó al debate del articulado, comenzando el propio Ramos Arizpe refiriéndose al Artículo 10., y explicando lo que entendía por nación.

Dijo que la Comisión consideraba por nación al territorio y los habitantes, que para la demarcación del territorio se ha arreglado a los términos más cómodos, y expresando separadamente a Yucatán y las provincias internas por la separación que antes tenían del virreinato.¹⁵ Covarrubias entendía por nación a los habitantes del territorio. Gordoa precisaba que la nación es la reunión de los habitantes, a causa de que ella comprende aun a los transeuntes. Mientras que Berruecos afirmaba que no podíamos llamarnos nación porque todavía estaban los mexicanos sin constituirse. A lo que constestó Zavala que siendo los mexicanos independientes, estando en sociedad, con leyes, gobierno, arte y comercio seguramente merecía llamarse nación, nombre que tienen aun los pueblos bárbaros.¹⁶

Como se ve por los breves extractos que recogió el cronista del *Aguila Mexicana*, el criterio fundamental determinante de la nación mexicana es el relativo al territorio y a los habitantes, tomados ambos términos en su sentido más amplio. Se comprende al territorio de las provincias y a sus habitantes en los confines o con el alcance que tenían durante el virreinato, es decir, se contempla a una nación unitaria, a una nación que olvida por completo el fenómeno-

no de aquellos momentos, y de momentos atrás: el fenómeno de federación, o mejor dicho, el movimiento autonómico y soberano de muchas provincias.

III. La soberanía nacional

Sobre tales bases fundamentales del territorio y habitantes se fue levantando o apuntalando la noción, fundamental también, de la soberanía nacional, la cual viene formulada en el Artículo 2 en relación con el 4, del mismo proyecto. Ya lo hemos dicho, se trataba de una copia literal del correspondiente gaditano. Ramos Arizpe, a quien se atribuye labor importante en la formación de dicho proyecto, fue clérigo, lo mismo que Guridi y Alcocer; y ambos, diputados a las Cortes de Cádiz, en donde aprobaron y defendieron las ideas que ya hemos estudiado. Por si hubiera duda, oigamos ahora la intervención de Guridi y Alcocer:

“... que desde que fue individuo de la comisión de constitución en las Cortes de España propuso que se dijese que la soberanía reside radicalmente en la nación, para explicar no sólo que la soberanía es inenajenable e imprescriptible, sino el modo con que se halla en la nación, pues que esta conserva la raíz de la soberanía, tener su ejercicio.”¹⁷

En Cádiz no prosperó la proposición de Guridi y Alcocer, se consideró redundante. Aquí, en cambio, la Comisión adoptó el adverbio propuesto por el Sr. Alcocer.¹⁸

El Sr. Castellero tuvo por redundante el artículo a causa de que expresaba las consecuencias inmediatas de la soberanía, lo cual no era necesario. Godoy, por su parte, opinó que los adverbios radical y esencialmente eran inoportunos. Dijo que las Cortes de Cádiz habían adoptado este último para contener al poder real, advirtiéndole que debía su existencia a la nación, pero que los mexicanos no tenían ese obstáculo, por lo cual bastaría decir simplemente que la soberanía residía en la nación, o, si deseaba, una palabra que llenara la frase, podía usar el adverbio exclusivamente. También tuvo este orador por inoportuna la expresión por medio de sus representantes, fundado en que es-

to vendría después de establecida la forma de gobierno.

Luego intervino Ramos Arizpe a nombre de la comisión:

“Que la comisión había puesto de propósito las inmediatas y precisas consecuencias de la soberanía nacional, para gravarlas más en los ánimos de los mexicanos, a fin de que nunca puedan ser sorprendidos por los déspotas. Que consistiendo la soberanía en la suma de los derechos de los individuos que componen la nación, es visto que a sólo ésta compete esencialmente la soberanía y que no la puede enajenar. Que el expresar que las leyes se dan por medio de los representantes de la nación, es porque los pueblos no pueden hacerlo por sí mismos, y es preciso que observen el sistema representativo, que les conservan sus derechos, liberándolos al mismo tiempo de los horrores de los tumultos y de la anarquía. Que se pone exclusivamente para que nadie pretenda tener parte en las leyes, como sucedió en tiempo de D. Agustín de Iturbide que tanto estrechó al congreso por el veto en la Constitución.”¹⁹

El Sr. Martínez propuso una redacción nueva del artículo, la cual no vino a cambiar la sustancia, ni siquiera los términos y palabras, sino que las redactó de manera que apareciera más fácil y lógico su significado, que fue como quedó finalmente.

En cambio Cañedo pasó a punzar el problema auténtico y solicitó nada menos que se suprimiera dicho artículo.

“Porque si se adopta el gobierno republicano federal, y cada Estado es soberano como se asienta en un artículo posterior, no se puede concebir cómo la soberanía que es el principio y fuente de la autoridad y del poder que por lo mismo es una, se divida en tantas cuantos son los Estados. Que por eso la Constitución de los Estados Unidos en que establecieron su federación no habla de soberanía de la nación, y por eso en concepto de su señoría no debió aprobarse el artículo 1o. en que se habla de la nación, porque este no conviene en el Estado que tenemos.”²⁰

Entonces Vargas contestó que los Estados Unidos procedieron de la circunferencia al

centro, porque estando separados se unieron, y en nuestro caso, se estaba procediendo del centro a la circunferencia, porque estando unidos y con un gobierno central, se iba a distribuir en los estados que se llamaban provincias, además, se tenían intereses comunes, por los cuales no era posible separarse, por lo cual, se podía llamar con propiedad nación, de la cual emanaban los supremos poderes y en la cual residían la suma de derechos que son la soberanía. Que el llamar soberanos a los estados, porque a ellos competía exclusivamente todo lo respectivo a su gobierno interior, no se oponía de modo alguno a la soberanía de la nación.

En ese momento se levantó Cañedo y haciendo una advertencia sombría enardeció los ánimos:

“Que sus poderes —dijo— no lo facultan plenamente para representar los derechos de sus comitentes, sino que se limitan a cinco o seis puntos, pues para lo demás tiene su Congreso provincial, y así viene a ser un mandatario o agente.”²¹

Que volviera el artículo a la Comisión, opinó Ibarra, para que describiera con la exactitud posible la idea de soberanía. Espinosa dijo que se debería enmendar el artículo, procurando definir lo que se entendía por nación, que es lo que expresaba el artículo primero, y que luego se añadiera que esa nación era soberana; agregó contra la expresión de Cañedo, que si los señores diputados por Guadalajara eran unos agentes diplomaticos y no unos representantes de la nación, se deberían entender con el gobierno y no ser miembros del Congreso. A lo que Cañedo, con enorme sutilidad le respondió erguido:

“Que su señoría ha dicho que no representa a la soberanía de Jalisco.”²²

Tres ideas, por tanto, estaban en pugna: la idea de la soberanía, la idea de nación, y la idea de la representación. Por eso Cañedo advertía bien que él representaba al pueblo de Jalisco, que fue quien lo eligió, pero no a los poderes constituidos ya en aquel estado, que ciertamente ni lo eligieron, ni lo delegaron, ni le encomendaron ninguna misión.

En cuanto a la idea de Nación y soberanía, obviamente van muy interrelacionadas. Mier sostuvo que como ningún individuo puede tener

más talento ni más fuerza que todos los que la componen (la nación), y como en aquella superioridad absoluta consistía la soberanía, de ahí, que sólo la nación podía tenerla; pero que la soberanía convencional se halla en las personas o cuerpos a quienes la nación confía su poder. Tuvo por inútil los adverbios radical y esencialmente, porque no hay reyes que disputen a la nación su soberanía, ni pretendan que la han transmitido, despojándose entera y permanentemente de ella. Dijo también que el argumento de Cañedo sobre la división de la soberanía era fuerte, y concluyó pidiendo se aprobara el voto del señor Mangino, que salvaba todas las dificultades.

Mangino, en efecto, había disentido de la mayoría de la Comisión de constitución que presentó y firmó el proyecto de Acta por lo cual de conformidad con el reglamento gaditano (que es al que se atienen), pasó a formular voto particular reducido a los términos siguientes:

“La soberanía reside esencialmente en la reunión de los Estados que componen la nación mexicana; y la facultad para hacer ejecutar y aplicar las leyes será ejercida por los cuerpos o personas que se designen en esta acta y en la Constitución.”²³

Esta fórmula era sugestiva y satisfacía a Mier por la gran concentración de poder soberano en las autoridades que se depositaba, en dichas personas o corporaciones (poderes federales).

Con todo, decía Rejón que extrañaba no se hubiera ofrecido una definición de soberanía, como era preciso para fijar la idea correspondiente y que nunca se suscitasen dudas ni disputas. Por lo mismo, le pareció redundante el artículo, ya que bastaba con afirmar que la soberanía residía en la nación, y cuando más se podría añadir que le tocaba exclusivamente el derecho de formar por medio de sus representantes sus leyes fundamentales. Luego, Marín expuso que la soberanía era indivisible en sus objetos, y lo que mira al gobierno interior de los estados, se confía a ellos mismos sin que nadie más se mezcle en ellos, y con respecto de dicho objeto, se les llamaba soberanos.

En efecto, tiene razón Rejón cuando extraña o echa de menos una expresa y terminante definición de soberanía. Sin embargo, aparece claro que cada orador trata de darnos los elemen-

tos que en su juicio, son los esenciales a dicha definición.

Ahora bien, de lo que llevamos expuesto, claramente podemos sacar una primera conclusión respecto a dicha noción de soberanía, y es que no se está manejando el concepto de Rousseau, por majestuoso, hierático y por irreductible incluso en su misma formulación. En cambio, aquí hemos asistido a una gran maleabilidad del término: es una noción que tiene una formulación absoluta, pero que luego se hace extremadamente flexible, al admitirse la delegación, la transferencia de poder en orden al ejercicio de la misma soberanía. Todo lo cual nos sitúa de lleno dentro de la tradición escolástica hispana, dentro de la más genuina orientación liberal gaditana. La soberanía reside radical y esencialmente en el pueblo, es lo que significa en último término la nación, es inalienable la soberanía, imprescriptible. Pero como la nación no puede autogobernarse en masa, debe delegar dicha soberanía: los pueblos no pueden hacerlo por sí mismos, por eso la nación no tiene su ejercicio, viene a decir Guridi y Alcocer, o como observó Ibarra. . . es imposible que (la nación) pueda reunirse en masa para deliberar, de ahí la necesidad de nombrar representantes.²⁴

Más aún, si hubiera duda acerca de paternidad de la tales ideas, Marín lo va a explicar comparando ambas tesis, la de Rousseau y la tradicional hispánica:

“Que la doctrina contraria nos conduce inevitablemente a la monarquía absoluta, pues bastaría que un hombre solo legislara, gobernara, y administrara justicia, con tal que hiciera lo que tuviese por conveniente y acertado. Que contra esto no vale la autoridad de Rousseau, cuyas doctrinas, que aquí se han leído, son contradictorias y obligan a decir que es loco, porque después de presentar el cuadro magnífico de los derechos del hombre, hace que éste se despoje de todos a disposición de la sociedad, quedando así reducido a la esclavitud. Que la voluntad general ha sido reconocida en tiempo de los gobiernos absolutos, en cuya comprobación leyó dos pasajes de Suárez y Belarmino que la reconocen y que aún los defensores de los monarcas absolutos apelan a ella para sostener los supuestos derechos de éstos.”²⁵

Este discurso fue leído por Marín cuando se discutía el proyecto de acta en lo general, y se refería, en particular, a los problemas de si había o no voluntad general para formar una República federal y cuál era la naturaleza de dicha voluntad general y su legítima representación por medio de un congreso.

A pesar de que se echa de menos una noción o una definición tajante de la soberanía, existe plena o mayoritaria unidad acerca de cuáles son o deben ser sus elementos esenciales, y acerca de cuál deba ser su naturaleza y alcance. Difieren, y este es el centro que se cuestiona y defiende con pasión, en lo relativo a la titularidad de dicha soberanía, en el caso concreto que está puesto a debate ¿Corresponderá dicha titularidad a la nación mexicana o a los estados miembros de la unión? Hay dos soberanías: una a favor de la nación, tal como decía el Artículo 4o. del proyecto y como apuntaba el *voto particular* de Mangino; y otra a favor de los estados miembros de la unión, que se presuponen soberanos, al tenor del artículo 6o. del mismo proyecto? ¿Es posible la existencia simultánea de esas dos soberanías? Por aquí, más o menos, es donde discurre la problemática, la más trascendental, sin duda, de todas las cuestiones que trató el Acta.

Ya hemos adelantado cómo Ramos Arizpe, en compañía de los miembros de la Comisión, se muestra unionista, incluso si tuviéramos que dar pleno crédito a esa afirmación tradicional, que yo pongo en duda, de que se debe a Ramos Arizpe casi por entero la obra de formación del federalismo, o la elaboración de los proyectos de la Acta y de la Constitución de 1824, incluso aparecería como unitario, como contrario al federalismo, puesto que había que admitir, en su contra, la presencia habitual de los secretarios de Estado durante las sesiones de dicha Comisión, mientras se estaba trabajando sobre dicho proyecto de acta: así como cuando defendió que tal presencia continuase llevándose a cabo durante las discusiones del mismo, lo hacía para reforzar la tesis partidaria del gobierno central y contraria a la federación, puesto que tal presencia únicamente obedecía al propósito que en aquellos momentos tenía dicho gobierno, de reprimir por la fuerza de las armas ese mismo movimiento federalista. Ahí tenemos la valiente denuncia de Jalisco, confirmada por los hechos y hecha por la Comisión de Guerra del Congreso jalisciense, sobre las ocurrencias

de Veracruz, publicada en México por el *Aguila Mexicana* de los días 9, 10, 12 y 13 del mes de diciembre de 1823.

Este dictamen, en efecto, es una respuesta al oficio expedido por el gobierno de México sobre la orden para el acantonamiento de las costas del seno mexicano, y desde el punto de vista de su contenido, dicho dictamen es una formal y enérgica protesta por la acción subversiva, contraria al movimiento federalista, que estaba emprendiendo el supremo gobierno, contradiciendo sus varias declaraciones de simpatía hacia tal movimiento.

Analiza el mencionado dictamen de la Comisión de Guerra del congreso jalisciense, cómo no puede convenir la comisión con el gobierno de México en lo que dice, de que ha dado las pruebas más claras de su adhesión a la voluntad general de la nación, y a la cual siempre ha respaldado porque aunque son muchas y muy repetidas las protestas que se hacen todos los días sobre el particular, los hechos no habían correspondido a las promesas. Y recuerda cómo fueron tratados con el mayor desprecio los comisionados a Puebla para arreglar el gobierno de la nación, y cómo tampoco se expidió la ley de convocatoria por aquel congreso (en cuyas sesiones estuvieron casi siempre alguno de los secretarios del Despacho, interviniendo en las discusiones, esto lo afirmamos nosotros, como puede verse por la lectura de sus actas), hasta que las mismas provincias le negaron la obediencia al mencionado Congreso, en su calidad de Constituyente.

A continuación, indica cómo posteriormente se dedicó el supremo poder de México a instalar unos congresos en las provincias, que aún ni tenían la sombra de los que corresponden a unos estados federados, y cómo quiso cambiar las tradicionales facultades de las diputaciones provinciales, con que se creyó acallar la opinión general de la nación por el sistema de gobierno federal. Sólo más tarde, cuando se hizo universal y más firme lo de la federación o muerte, el gobierno de México confiesa al fin, que la voluntad general de la nación era que se constituyese en República federada. Vuelve a insistir en que el Congreso actual (estamos todavía en el mes de octubre de 1823) no tenía otro carácter que el de convocante. Dice textualmente:

“No se ha ceñido como debía a dar el decreto de convocatoria y a dictar las leyes del mo-

mento en clase de meras providencias, sino que por un prurito increíble de mandar expide todos los días multitud de leyes, sobre todos los ramos de la administración pública, sin que haya la menor urgencia que las demande, y faltando en muchas de ellas a los principios de un gobierno justo y liberal.”²⁶

Líneas más abajo dice el dictamen, que habiéndose sacudido el yugo imperial, todas las provincias quedaron en libertad de constituirse del modo que mejor les acomodase, y que en uso de tal libertad, las provincias todas habían manifestado su voluntad por la forma de gobierno republicano federal; en que cada estado es soberano e independiente, en todo lo que respecta a su gobierno interior, reservándose al congreso y gobierno de México, como centro de unión de todos ellos, la decisión de los asuntos que sólo se dirigen al bienestar general de la nación. Y que desde entonces se debió entender que el futuro Congreso Constituyente no podía deliberar sobre la forma de gobierno que convenga a la nación, sino que debía conformarse y respetar la voluntad general manifestada por dicho sistema.

Por estos principios, continúa el dictamen, se debía guiar el gobierno de México en todas sus operaciones, y entonces sí sería cierto que había regularizado la opinión pública, y se habría puesto al frente de esa misma opinión. Pero muy lejos de esto, se está palpando que todos los esfuerzos del actual gobierno tienden a contrariar aquella voluntad. Así vimos cómo, cuando la provincia de Querétaro quiso establecer su forma de gobierno, se le impidió la marcha de sus operaciones; que otro tanto hizo cuando la misma provincia y las de Valladolid, Guanajuato y San Luis Potosí intentaron arreglar su gobierno doméstico a través de sus comisionados reunidos en la ciudad de Celaya; que con cuantos arbitros estaban en su mano, había procurado impedir que se llevara adelante el glorioso pronunciamiento de los estados de Yucatán, Oaxaca y Zacatecas, destinándose tropas contra estos dos últimos; que se han mandado perseguir a los jefes, oficiales y tropa que se habían decidido por la causa de la federación.

Si tal era la conducta observada con respecto de los demás estados de la federación, mucho más irregular y escandalosa era la que había guardado con el estado de Jalisco, dice el Dictamen. Apenas se hace en él pronunciamiento de

República federal, cuando uno de los individuos del Poder Ejecutivo, tomándose facultades que no puede tener en sí solo, escribe de oficio al comandante de Colima, para que no obedezca las órdenes de este gobierno (el de Jalisco); y en lo confidencial, practica todas las diligencias posibles para sembrar la discordia en el estado. Procede el congreso y gobierno de México a declarar criminal y disidente a este estado, y con autorización del primero se nombra al Brigadier D. José Joaquín Herrera, para el solo empleo de jefe político de Jalisco, pero con órdenes reservadas, para separar a las autoridades militares de la debida obediencia a sus jefes. A continuación, se destacan tropas al mando de dos de los miembros de dicho Poder Ejecutivo, con el objeto de atacar el estado por las fronteras de oriente, cuyo plan pudo evitarse por los tratados de Villa de Lagos, más no se ha podido lograr hasta el momento que se retiracen las tropas de las fronteras, no obstante de haberlo así acordado en dichos tratados y de reclamarse con tanto empeño su cumplimiento por parte del gobierno de México.

Lejos de tomarse por aquel gobierno, como era debido, la indicada medida de retirar sus tropas, que se hallaban por el rumbo de oriente, se destina otra división a las fronteras del sur de Jalisco, lo cual no puede tener otro objeto que amenazar la tranquilidad del mismo. Con igual violencia —sigue el dictamen— se procede a la separación de Colima, precisamente cuando se estaba negociando en un ambiente de armonía en la Villa de Lagos, separación que luego fue ratificada por el Supremo Poder Ejecutivo con la orden del 12 de agosto último, e incluso se dispuso que nombrara un diputado por Colima ante el Congreso, cuando ni siquiera estaba previsto por el Decreto de la Convocatoria y sólo tenía veintiseis mil ciento treinta y cinco habitantes.

Añade el dictamen que la Comisión hubiera querido enterrar estas cosas tan tristes, pero que las trae a cuento, para que se vea que aunque con repetidas protestas por el gobierno de México a favor de la forma de República federal, que siempre había respetado y respetaría, los hechos contradicen tal protesta, en vez de respetar esa voluntad general, la había contrariado por cuantos medios estaban a su alcance, se debe pues, viene a decir la Comisión, al hecho de que el gobierno de México tenía destacadas sus divisiones en las fronteras de los estados pacífi-

cos y libres que se habían pronunciado por la forma de gobierno de República federal, por lo que ahora no contaba dicho gobierno con las tropas necesarias para someter de una vez la fortaleza española de San Juan de Ulúa, por lo cual, el estado de Jalisco no podía aprobar los auxilios que le solicitaba dicho gobierno, para reforzar la tropa destacada en Veracruz, mientras no se cumpliera y se hiciera reconocimiento de la soberanía del mismo estado. Está firmado en Guadalajara al 31 de octubre, y ya firmado por Sanromán, Aranda, Sánchez y Vélez.

Ante denuncia tan clara, formulada por los días en que se estaba reuniendo el nuevo Congreso, resulta más extraña, como hemos indicado, ese concierto y común consentimiento entre dicho gobierno y los miembros de la Comisión de constitución, mientras redactaban el proyecto de Acta. Por eso, si se quiere seguir viendo en Ramos Arizpe un prócer del federalismo, se debe comenzar por afirmar que, pese a esa presión de los secretarios, Ramos Arizpe logró que se redactara un proyecto que, en su origen, era profundamente federalista y estaba destinado a llenar plenamente las aspiraciones de la voluntad general, como lo demuestra la inserción del Artículo 15o. en donde se habla del Senado Constituyente. . . y como lo aprueba la afirmación suya de que los poderes de la federación se iban a dirigir, no precisamente a los individuos de los estados, sino a éstos nada más.

Todo esto revela una fuerte presión del gobierno sobre el Congreso, cuya mayoría numérica correspondía a los diputados mexicanos y a los poblanos, los cuales eran contrarios al federalismo patrocinado por Jalisco, Zacatecas y Yucatán. Durante la sesión del día 7 de diciembre, por ejemplo, se sometió a votación la propuesta de admitir o no el proyecto y, en consecuencia, si se pasaba a la discusión particular de los artículos. No había en la sala más que 71 diputados, de los cuales 44 votaron a favor y 27 en contra. De estos 71, 29 eran poblanos y mexicanos, frente a 6 diputados jaliscienses, 5 de Guanajuato, 2 de Zacatecas y otros 2 de Yucatán. Sirva el ejemplo para poner de relieve la presencia mayoritaria del grupo señalado, ya que más adelante, al tratar de aprobar los artículos fundamentales, y abierta la votación incluso respecto de cada uno de los términos claves de dichos artículos, volveremos a separar tales, para apreciar mejor su actitud particular respecto al tema objeto de la votación.

Todavía queremos adelantar el hecho de que, además de la presión que ejercen los diputados de unas provincias frente a los de otras, observamos cómo se llega a formar una cierta coloración tipo partidista, digamos, a fin de ganar la mayoría respecto a algún tema en particular; así es como se forma la mayoría unionista, compuesta de centralistas, de los partidarios de una soberanía única, pero a favor de la Federación y no de los estados, y de los partidarios de que hubiera dos soberanías compatibles entre sí, la Federación y la de los estados.

La convocatoria del Congreso, su texto, las disposiciones reglamentarias que la complementaron, como aquella que ordenó la elección separada de Colima, es la primera medida ganada por la coalición unionista. Sólo Jalisco, en el dictamen antes comentado, advierte y protesta con energía por la maniobra, porque no se estaba convocando la clase de Congreso que convenía a los requerimientos federalistas. Para Jalisco el futuro Congreso no debía ser representativo de la nación mexicana, sino de cada estado, por eso sus representantes debían estar sujetos a un estricto mandato, tal como se formuló para los de dicho estado, para los de Yucatán, etc. De ahí que se dijera luego, que si tales diputados eran agentes diplomáticos, más valía se fueran a entender con el gobierno.

También la aprobación de los artículos fundamentales del proyecto se efectuó gracias a ésta coalición. La discusión, por lo demás, de estos artículos nos va a ayudar para perfilar mejor los conceptos que hemos expuesto en páginas anteriores sobre la nación, sobre la soberanía nacional y la soberanía estatal.

IV. La soberanía de los estados

Toca ahora entrar en el examen del principio acerca de la soberanía estatal, consagrado en el Artículo 5o. y en el 6o. Decían así.

“Art. 5. La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

“Art. 6 Sus partes integrantes son estados libres, soberanos e independientes en lo que

exclusivamente toque a su administración y gobierno interior según se detalle en esta acta y en la constitucion general.”²⁷

De los debates habidos sobre los términos de estos artículos, nosotros hemos sacado en conclusión que se formularon dos tesis diferentes y opuestas: la tesis de quienes defienden la formación de una república centralista, frente a quienes sostienen la formación de una república federalista. Con todo, lo más interesante es advertir que existen tres distintas concepciones entre los que patrocinan la tesis federalista: una primera concepción, es aquella que contempla la soberanía como categoría única e indivisible. Por ello ante el dilema de otorgar este concepto bien a la nación toda, bien a los estados, en cuanto tales, rápidamente excluyen esta última y defienden enteramente la primera; la segunda concepción toma exactamente el mismo razonamiento y punto de partida que la anterior, y se diferencia en que sus partidarios rechazan la soberanía nacional a favor de algo diferente de los estados mismos, la soberanía es una e indivisible, pero ésta corresponde de modo exclusivo a cada uno de los estados, y la tercera concepción, mantiene una posición mixta, o de soberanía parcial, a favor de la federación y al mismo tiempo a favor de los estados. Aquella será soberana en todo lo que no mire al gobierno interior de los estados, y éstos son soberanos precisamente en su régimen interior.

La tesis centralista, partidaria de formar una República unitaria o central, fue defendida por Fray Servando Teresa de Mier, y tal y como lo declara en su famoso discurso pronunciado el día 11 de diciembre de 1823:

“Señor: antes de comenzar digo: voy a impugnar el artículo 5 ó de república federada en el sentido del 6 que la propone compuesta de Estados Soberanos e independientes.”²⁸

Luego, Mier se refiere a todos los años que ha consagrado a defender su liberalismo y su republicanismo, en particular, dice cómo ya en el seno del anterior Congreso disuelto se pronunció a favor de la República federal, pero federal no precisamente en el sentido que propone la comisión, ni en el que se prescribe en dichos artículos 5o. y 6o., ya que existen otras muchas clases de federalismo, como el alemán, suizo, holandés y el norteamericano. Cual sea el federalismo que propugna Fray Servando Teresa de

Mier, sobre este objeto va a girar mi discurso, dice.

Menciona cómo, al parecer, la comisión a los principios opinaba que la federación debe ser muy compacta, por ser así más análoga a nuestra educación y costumbres, y más oportuna para la guerra que nos amaga, hasta que pasadas estas circunstancias en las que necesitamos mucha unión, y progresando en la carrera de la libertad, podamos sin peligro ir soltando las andaderas de nuestra infancia política hasta llegar al colmo de la perfección social, que tanto nos ha arrebatado la atención de los Estados Unidos.

Es verdad, se teme una guerra y es nada menos que contra España, que para esas fechas se encuentra otra vez sumida en el absolutismo, con la vuelta al Antiguo Régimen de Fernando VII, pasado el llamado Trienio Liberal. Este peligro debió pesar mucho en el ánimo de aquellos diputados, lo mismo que en el ánimo de las provincias ahora transformadas en estados libres y soberanos. Todavía está por estudiar hasta qué grado influyó este temor en el ánimo de quienes estaban empeñados en la formación y consolidación del Estado mexicano. Desde luego, pudo mucho en el ánimo de Fray Servando, ya que lo usa como fundamento para recomendar el establecimiento de una república, que el llama federal, pero que realmente, por la descripción que nos proporciona, se correspondía con una república central: muy compacta; necesitamos mucha unión... y sólo posteriormente podríamos aspirar a constituirnos muy posiblemente como lo hicieron los Estados Unidos de América. Esto es lo que viene a recomendar Mier. Más adelante afirma:

“La soberanía reside radicalmente 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 los electos a diputados precisamente de tal o cual provincia sino de toda la nación... todos y cada uno de los diputados lo somos de toda la nación.”²⁹

Teresa de Mier defiende la clásica noción de la soberanía tradicional hispánica y gaditana: *La soberanía es única e indivisible, más su ejercicio se delega.* Pues bien, este ejercicio soberano que corresponde únicamente a la nación y no a los estados, es la tesis que está defendiendo

Mier: la representación que dicen traer los diputados jaliscienses, oaxaqueños y yucatecos, “yo he oído aquí atónito a algunos señores de Oaxaca y Jalisco decir que no son dueños de votar como les sugiere su convicción y conciencia, que teniendo limitados sus poderes no son plenipotenciarios o representantes de la soberanía de sus provincias,” dice Mier.

Fray Servando sabe lo que quiere y no dice más de lo que quiere. Se pregunta enseguida sobre si la nación quiere la República federada en los términos que se establecen en el Artículo 6. Afirma que el pueblo siempre ha sido víctima de los demagogos de la turbulencia, papel que ahora están desempeñando quienes propugnan la constitución de estados verdaderamente soberanos. Y se ha referido a las doctrinas de Rousseau, ofreciendo una crítica exacta y demoledora de las consecuencias que conllevan sus principios.³⁰

Protesta a continuación Mier de que él no patrocinaba ninguna República centralista: “yo siempre he estado por la federación, pero una federación moderada y razonable, una federación conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra eminente, que debe hallarnos muy unidos. Yo siempre he opinado por un medio entre la confederación laxa de los Estados Unidos, cuyos defectos han patentizado muchos escritos... Y la concentración peligrosa de Colombia y del Perú: un medio en que dejando a las provincias las facultades muy precisas para proveer a las necesidades de su interior, y promover su prosperidad no se destruya la unidad.”³¹

Nosotros aquí, al calificar las ideas de Mier, como centralistas, lo hacemos porque se opone la soberanía de los estados y porque él no hace sino insistir en los factores de unidad; porque si tomamos ese medio entre el federalismo estadounidense y el centralismo suramericano de Perú o Colombia, seríamos menos centralistas, pero no por ello nos aproximaríamos al federalismo que está en discusión.

Para Mier, la actitud intransigente de las provincias que se habían autoproclamado en estados libres y soberanos tiene su fundamento en los principios jacobinos, que antes hubiera criticado tan certeramente: “Han condescendido con los principios anárquicos de los jacobinos, la pretendida voluntad general numérica o

quimérica de las provincias y la ambición de sus demagogos". Afirma Mier. Esto no es verdad, la lectura atenta de los pronunciamientos de Jalisco, por ejemplo, demuestra que son otras las razones que invoca aquella diputación, como la disolución del estado de sociedad, pues se habían roto los lazos efímeros del Imperio iturbidista, se invocan los clásicos principios de la doctrina tradicional hispánica.

Mier rechazaba también, la tesis de la *soberanía parcial*, o *soberanía de la nación*, como reza el Artículo 5, y de los estados, como dice el Artículo 6:

"Dése a cada una de esas (provincias) soberanía parcial, y por lo mismo ridícula, que se propone en el artículo 6, y éllas se la tomarán muy de veras."³²

Y ejemplifica su afirmación, recordando que Querétaro ya había decidido no obedecer al Congreso y del gobierno "sino lo que les tenga en cuenta"; Zacatecas, que al instalar su Congreso Constituyente prohibió que se le llamase provincial; Jalisco publicó unas instrucciones para sus diputados que eluden la convocatoria y estamos casi seguros que la de Yucatán no sería tan obediente.

Finalmente, Mier subrayó el sentido equívoco, por ser muy vago, de los términos. . . "de su régimen interior: eso del interior tiene una significación tan vaga como inmensa". Fray Servando, de esta vaguedad deducía el real, y más que posible, endurecimiento de la actitud intransigente pro soberanía absoluta de las provincias. En esto también se equivocó Fray Servando, no obstante que se le llame a éste, *discurso de las profecías*, por lo que había sucedido era todo lo contrario: un estado, ciertamente federal, pero tan unido, que sin duda Mier se hubiera espantado y, claro está, tampoco nos lo hubiera recomendado.

Quizá, entre el grupito capitaneado por Fray Servando Teresa de Mier, haya que colocar a todos los que votaron contra la palabra federal del Artículo 5, pues ya hemos dicho que la votación se hizo nominal y palabra por palabra (nos referimos a las palabras claves). Estuvieron en contra de que fuese federal la nación mexicana, pero eso sí, que debía ser representativa y popular los siguientes señores: Manuel Ambrosio Martínez de Veá, diputado por Sinaloa; Guridi y Alcocer,

de Tlaxcala; José María de Bustamante, de México; Carlos María de Bustamante, de México; Cayetano Ibarra, de México; José Rafael Berruecos, de Puebla; José Ignacio Espinosa, de México; José María Becerra, de Veracruz; Florentino Martínez, de Chihuahua; Alejandro Carpio, de Puebla, e Ignacio de Mora, de México.

Durante la sesión del mencionado día 16 de diciembre había sólo 80 individuos presentes durante las votaciones, de ellos 9 votaron contra la palabra federal, como acabamos de indicar. En esa lista de nueve incluimos a Berruecos, por haber impugnado duramente al federalismo durante la sesión del día 13 del mismo mes, y ahora no se opuso: "lo impugno —había dicho— alegando que se puede confiar de si la voluntad general estaba o no por el federalismo. . . que se puede temer que los esfuerzos de algunos por la federación, tengan siniestros fines". Ya es bien conocido de la tesis de Carpio³³

Carlos María de Bustamante, por su parte, recordó: "la separación que se va a causar en las provincias, al contrario de lo que sucedió en Estados Unidos, que estando separados se unieron."³⁴ También se opusieron González Caralmuro, diputado por México; Mariano Castellero, diputado por Puebla y Agustín Paz, diputado por México. Y creo que el muestreo es suficiente de quienes se opusieron al federalismo, si bien, muchos de ellos manifestaron que tampoco estaban a favor de un centralismo riguroso, como decía Mier y Espinosa.

La gran mayoría de los votos presentes durante dicha sesión del 16 de diciembre, setenta y uno, si no hemos contado mal, se pronunciaron a favor del federalismo. Sin embargo, ya hemos observado que dentro de esta inmensa mayoría se encontraban diferencias muy apreciables y dignas de tomar en cuenta, las cuales salieron a la luz al presentarse a discusión el Artículo 6o. del proyecto, cuyo texto ya hemos transcrito.

El diputado chihuahuense, Martínez, aparece como defensor de la unicidad e indivisibilidad de la idea de soberanía. En consecuencia, este atributo debía reservarse única y exclusivamente a favor bien de la nación, bien de los estados, sosteniendo en lo personal la tesis de que dicha soberanía debía reservarse precisamente a la nación, y no a los estados. Dijo que:

"Si la soberanía consistía en la omnipotencia política de una nación sobre cuantos indivi-

duos la componen, cuya suma de poder le venía de ella misma, y era la fuente y origen de todas las autoridades, no se podía decir que los Estados eran soberanos en ese sentido, porque no son omnipotentes respecto de sus individuos, ni el poder les viene de sí mismo ni son el origen y fuente de las autoridades. Que si también han de ser soberanos en el sentido que se ha explicado de la soberanía parcial, también se debe dar aquel nombre a los partidos, pueblos y a los individuos.³⁵

Martínez, pues, solicitó que la Comisión retirara la palabra *soberanos*, en el supuesto de que, debiéndose hacer uso riguroso de los términos, éste no correspondiera a los estados. Martínez les negaba esta nota a los estados; también niega la posibilidad de que puedan ser o gozar de dicha soberanía parcial, en que otros sí convienen.³⁶

Martínez admitía todavía, como posibilidad, que en el caso de que el término de *soberanos* no se usase en su sentido trascendente, nada importaba el que los estados se llamasen soberanos. Admite la posibilidad de que se conserve la palabra, con tal de que no se le de dicha trascendencia. Esto es importante, porque vamos a ver cómo a la hora de votar por si se aprobaba o reprochaba el término, se va a formar una tercera tesis en que coincidan, pero por motivos diversos, muchos diputados. Sigamos con quienes defienden la soberanía única y exclusiva a favor de la nación.

El michoacano Cabrera: impugnó el artículo, fundado en que:

“Las cualidades inconclusas de la soberanía, que son las de unidad, la universalidad e indivisibilidad no pueden convenir a la soberanía que se atribuye a los Estados. Que se declaren a los Estados las facultades de que habla el artículo y se suprima la palabra *soberanos*.”³⁷

Esta es la tesis de la soberanía auténtica y plena a favor de la nación. Se niega la soberanía, así entendida, a favor de los estados. Pero nótese, una vez más lo recalamos, cómo lo que se impugna es el uso del término de *soberanos*, aplicado a los estados. Porque, en cambio, están conformes en que se les reserven el mismo haz de facultades de que habla el artículo. Este puede permanecer invariable, con sólo la supresión de la voz *soberanos*. Incluso, Martínez admitía hasta que pudieran llamarse soberanos, si bien con otro sentido, o en sentido de dueños, como propuso Covarrubias,

quien alegó que los estados deben llamarse soberanos, porque la voz de *soberanos* quiere decir dueño, y ellos lo son de cuanto privativamente les pertenece.³⁸

Una segunda tesis es defendida por el grupo de diputados que, sustentando el principio fundamental de la trascendencia y profunda significación del término *soberanos*, dejan reservado para atribuírselo exclusivamente a los estados. Niegan por tanto el que la nación sea soberana salvo a través del mecanismo expreso de la delegación o cesión, para que pudiera ejercer ciertos atributos. Cañedo expuso:

“Que ni el artículo 4 ni este debió hablar de soberanía; pero que habiéndose ya hecho, era preciso aprobar el artículo como está, porque la soberanía consiste en el ejercicio de los tres poderes, y cada Estado, lo ha de tener dentro de sus límites. Que así como la nación se llama soberana, sin embargo de que no le toca el gobierno interior de los Estados, éstos pueden llamarse soberanos aunque han cedido parte de su soberanía en obsequio del bien general de la confederación.”³⁹

Cañedo es partidario de la tesis de la diputación Jalisciense, de una sola soberanía, y ésta a favor de los estados, que ceden ciertos atributos de su soberanía a la nación, la cual, por esta circunstancia, se decidió que fuera también soberana: soberana por participación, por delegación por cesión. Muy sutilmente Cañedo da cuenta de que el término del Artículo 4, no debió nunca ponerse, y que sin duda se aprobó allí por la mayoría de quienes querían una nación fuerte y unida.⁴⁰

Rejón igualmente se pronunció a favor de la soberanía estatal en su sentido pleno, ya que la soberanía es un poder independiente y supremo, y en ese sentido los estados deben llamarse soberanos, ya que tienen poder para disponer definitivamente y con exclusión de toda otra autoridad de los negocios que les pertenecen.⁴¹

Fue con todo, el más ferviente y lúcido defensor de la soberanía estatal, Cayetano Portugal, el cual, aún no se encontraba por estas fechas entre los diputados. Se incorporaría más adelante, pero eso sí, saldría a defender dicha soberanía en todas cuantas oportunidades se le presentaran. Sus intervenciones son magistrales, tienen el sabor de esas piezas oratorias que

Salustio y Tácito acostumbran colocar en boca de sus personajes: breves, precisas, plenas de contenido. Así son las de Portugal, según fueron registradas y recogidas por las Crónicas de *Aguila Mexicana*.⁴²

Por último, tenemos la tercera tesis, la de las dos soberanías, la cual fue defendida, entre otros, por Santos Vélez, de Zacatecas; por Juan José Ramos, de Jalisco; por Gómez Farías, también de Zacatecas. Que la soberanía de la nación tiene órbita separada de la de los estados y no es compatible, ni aun puede rozarse con ésta. Que todas las cualidades que se atribuyen a la soberanía de los estados, limitada la última al gobierno interior de ellos, así como aquella limitada al territorio de la misma nación, sin que pueda extenderse a las entrañas. Que es un equívoco decir que la soberanía de los estados no les viene de ellos mismos, sino de la Constitución General pues que ésta no será sino el pacto en que todos los estados expresen, por medio de sus representantes, los derechos que ceden a la confederación para el bien general de ella, y los que cada uno se reserva.⁴³

Como se aprecia, las dos soberanías son compatibles, las dos se entienden en sentido pleno, aunque al final del texto transcrito se vuelve a decir que se ceden y que ellos se reservan. En todo caso, lo esencial de esta tesis es que admite las dos soberanías, el que la nación se llame soberana y los estados soberanos.

Podemos comprobar la existencia de un punto en que coinciden, cediendo un poco cada una, las tesis en pugna. Este punto consiste en que, cualquiera que sea el resultado de la votación, se deben respetar las atribuciones de régimen interior previstas para los estados. Sólo disienten realmente en cuanto al sentido de plena soberanía que implica el término que se ha usado ya para la nación en el Artículo 4; y el de soberanos que ahora se usa en el que se discute. Los centralistas piensan que no debe caerse en un centralismo riguroso, sino que deben otorgarse amplias facultades autonómicas a las provincias. Varios de ellos incluso se pronuncian a favor de la República federal, si bien entendida en un sentido distinto al que patrocinaban muchas de esas provincias.

Los federalistas, por su parte, estaban dispuestos a que, defendiendo la soberanía plena a favor de la nación, pudieran los estados llamarse

soberanos, o dueños; mientras los que defendían la soberanía plena a favor de los estados, convienen en que la nación sea también soberana, aunque por los mecanismos de la expresa delegación, o cesión. Asimismo, los partidarios de las dos soberanías vienen a convenir en ese punto de confluencia, en virtud de las mutuas concesiones. Pues bien, estas tesis, y esta confluencia, una vez explicada, se aprecia netamente a la hora de las correspondientes votaciones. Veamos.

Para empezar, existe plena unanimidad acerca de los términos de "libres" e "independientes," que fueron aprobados por 63 votos, con siete en contra. Reprobaron, Paz, Lombardo, Becerra, José María Bustamante, Ibarra, Mora y Mangino, todos ellos diputados mexicanos, a excepción de Mangino, que es poblano.⁴⁴

En cambio, el término de *soberanos* suscitó mayor división: 41 votaron a favor y 28 en contra. De los 28 contrarios, 18 son diputados mexicanos y poblanos (12 mexicanos y 6 poblanos). La lista de los 28 es como sigue: Martínez Vea, Gama, González Caralmuro, Espinosa, Zaldívar, Tirado, Mier, Gómez Anaya, Becerra, Robles, Cabrera, Berruecos, José María Bustamante, Escalante, Ibiarra, Jiménez, Mora, Mangino, Guerra D.J.B., Rayón, Paz, Osoreo, Castorena, Patiño, Moreno, Lombardo, Castellero.⁴⁵

A favor votaron 41, cuyos nombres eran: Márquez, Marín, Barbabosa, Sierra, Solórzano, Covarrubias, Izazaga, Vélez, Aldrete, Romero, Llave, Cañedo, Uribe, Godoy, Vázquez, Gómez Farías, Guerra J., Huerta, Vargas, Ramos Arizpe, Hernández Chico, Gordo, Ahumada, Arriaga, Copea, Gordo L., González Angulo, Jullie, Morales, Sánchez, Tarrazo, Rejón, Argüelles, García, Gasca, Paredes, Reyes, Rodríguez, Elorriaga, Valle y Envides.⁴⁶

Entre los que votaron a favor contamos a 4 diputados de México y a otros 4 de Puebla, 5 son de Jalisco; 4 más de Zacatecas, 3 de Yucatán, 4 de Guanajuato, 3 de San Luis Potosí, 3 de Michoacán, etcétera. Con todo, lo más importante de estas listas de nombres, es comprobar en qué grupos se encuentran alineados los defensores de estas teorías, que acerca de la soberanía, se vinieron formulando durante los debates de los artículos en cuestión, para así deducir, finalmente, cuál fue la tesis vencedora.

Es muy curioso, pero no menos significativo, el hecho de que la lista mayoritaria, de aquéllos que votaron a favor del término soberanos, está compuesta, en primer lugar, por todos los que defendían la soberanía plena y total de los estados frente a la soberanía de la nación, la cual sólo lo era por participación o cesión; en segundo lugar, se encuentran quienes defendieron las dos soberanías, quienes afirmaron que había compatibilidad en su ejercicio, y quienes, finalmente, propugnaron por una amplia autonomía local y no les repugnaba el término. Por el contrario, la primera lista incluye prácticamente a todos los partidarios de la soberanía a favor de la nación, frente a la soberanía de los estados; también a todos los centralistas, muchos de los cuales protestaron su inclinación hacia el federalismo, pero éste tenía que ser, en todo caso, muy distinto al sustentado por las provincias pronunciadas.

La trascendencia estriba entonces, en comprobar cómo realmente ha triunfado, en general, la tesis de la soberanía plena y absoluta a favor de los estados; la tesis de que son éstos los soberanos y la nación sólo lo es por participación y cesión. Ahí están las votaciones, ahí están los nombres y los extractos de sus intervenciones, que fácilmente se les reconoce y ubica.

No fue cómoda la aprobación de estos artículos. Cuando se pusieron en contradicción los conceptos fundamentales, se impuso el relativo a la soberanía estatal. En cambio, cuando se discutió el Artículo 4o. (del proyecto siempre) si hubo gran unanimidad de votantes, fue debido a que, a los votos de estos 28 que ahora se pronunciaron contra la soberanía estatal, se les sumaron los votos de quienes admitían bien la doble soberanía, bien el que la nación fuera soberana por participación o cesión. Así fue como se formó tan general unanimidad en aquella ocasión, y así es cómo nace formalmente el pacto federal, de manera dialéctica, de un forcejeo doctrinal, mejor dicho, político, puesto que la inmensa mayoría tiene una misma noción acerca de la soberanía. Precisamente por esta razón se produce la oposición fundamental entre quienes la reservan a la nación y quienes la quieren para los estados. Y detrás de esa dialéctica política estaban los hechos, los acontecimientos derivados de la rebelión de Veracruz y el Plan de Casa Mata, que respaldan y dan firmeza al planteamiento político, al triunfo de esa actitud intransigente de las provincias, para

estas fechas ya erigidas en estados libres y soberanos en el más amplio sentido de las palabras.

Sobre estos debates, por tanto, es donde se apoya la firmeza y la grandeza de nuestras máximas instituciones republicanas federalistas. No es bueno olvidar los hechos que han conducido las cosas hasta este final, tampoco está bien minimizar la verdad y la enseñanza que nos ha impuesto para el mejor funcionamiento de esas mismas instituciones. Mucho menos, se debe recurrir a doctrinas exotéricas, a patrones extranjeros que, si bien eran conocidos y recomendables, en realidad no pasaron a más.

En efecto, el ejemplo del federalismo norteamericano estaba ahí, y lo trajeron a colación los partidarios de una y otra tesis, al igual que el ejemplo colombiano. De uno y otro se han tomado cosas aprovechables, pero en ningún caso ha habido una hipostación simple y sencilla. Creo que la realidad mexicana ha sido tan compleja y doctrinalmente tan férrea, que merece se le reconozca su propia idiosincracia, con independencia absoluta de otros modelos o esquemas político-jurídicos. Ya lo hemos dicho, nuestro federalismo comienza en Casa Mata, y culmina, ahora con el reconocimiento expreso y mayoritario que hace el Acta Constitutiva de la soberanía estatal, la cual, se halla en una posición de supremacía, o de igualdad, o de mera compatibilidad respecto de la soberanía nacional, según los términos de las tesis entonces sustentadas. Pero no al revés, porque la tesis que defendía tal posición resultó perdedora en la votación antes transcrita, es decir, perdió la tesis de la supremacía de la soberanía nacional un sentido unitario.

“Para dictar la forma de gobierno —dijo el mencionado michoacano Solórzano— basta saber cuál es la voluntad de los pueblos, y ésta es una cuestión de hecho y no de derecho”. Son los hechos, surgidos a raíz del Acta de Casa Mata, los que juridiza el acta con la probación solemne del término soberanos, que se aplica a los estados, a aquéllos que se erigieron como tales antes de que se publicara dicha Acta Constitutiva, y se aplica también a aquéllos que fueron creados por dicha acta, o por aquel constituyente.

Ahora sí creemos que son fácilmente comprendidas aquellas palabras de Miguel Ramos Arizpe, cuando afirmaba que los poderes fede-

rales debían dirigirse a los estados y no a los individuos, o cuando recomendó la formación del famoso Senado también constituyente, a quien se sometería, para su ratificación, tanto el acta como la propia Constitución. En todo caso, desde este punto de vista es como se debe enjuiciar la existencia del Senado entre nosotros, el cual obedece no a la idea de fortalecer la representación nacional, sino la de representar única y exclusivamente a los estados, en cuanto tales, libres y soberanos.

V. Naturaleza del Pacto Federal

Siguió la discusión del resto de los artículos del Acta Constitutiva. De aquellos artículos relativos a la organización de los poderes de la federación, así como los relativos a la asignación de las facultades del llamado poder legislativo en el que puede comprenderse al Senado del cual hablaremos más adelante, después de concluir con la árdua tarea de caracterizar la Federación creada por el Acta mencionada, preguntándonos ahora ¿cuál es la naturaleza de lo federal en México?

1. LA FEDERACIÓN COMO PACTO

Con frecuencia, lo federal se basa, presupone o hace referencia a la idea de un pacto. El vocablo mismo eso ha significado siempre: pacto de alianza: *foederis arca*, por citar una de las expresiones más arcaicas, como es la que encontramos en los libros sagrados o Biblia. La idea de pacto se encuentra siempre, con mayores o menores formalismos, en el supuesto del federalismo norteamericano, en el caso de Rusia, en el caso de Yugoslavia, así como en el supuesto de Checoslovaquia.

Es tan común la idea de que lo federal sea un pacto, que hablamos siempre, indistintamente, de *Pacto de Unión*, de *pacto federal*, o de *federación* o *unión* simplemente. Inclusive, por este mismo razonamiento, se ha hecho común afirmar que la Constitución, como la vigente de 1917, sea el *Pacto de Unión*, sea el *Pacto Federal*. El federalismo mexicano es formalmente el resultado de un pacto de unión. Ahora bien, se ha llegado a la formación de dicho pacto, no desde arriba o por mandato de la Constitución

en el sentido en que con frecuencia se afirma por algunos autores diciendo que la Constitución es la que crea a la federación mexicana, sino que es el resultado de un proceso histórico determinado, perfectamente documentado.

2. EL ACTA CONSTITUTIVA COMO PACTO FORMAL

Dicho proceso histórico es el aquí reseñado brevemente, el documento por excelencia es el Acta Constitutiva de la Federación mexicana, como reza su nombre, con el significado que su propio nombre indica.

El Acta Constitutiva y no la Constitución, ni la vigente de 1917, ni la de 1857, ni siquiera la primera de 1824, es el pacto de unión en México. La Constitución con el Acta podrían ser el pacto de unión, los dos textos, pero no el texto constitucional sólo, sin el del acta. Veamos.

A. SIGNIFICADO DEL ACTA CONSTITUTIVA

Repetimos que el vocablo de *Acta Constitutiva de la Federación mexicana*, como reza la versión manuscrita de este fundamental documento, es por sí expresivo, pues se trata de un documento solemne, de una resolución soberana, emanada de una asamblea legítimamente constituida y plenamente soberana, en el que se protocoliza, por así decirlo, el acuerdo singular de voluntades dirigidas a crear la unión o el pacto de unión o la Federación mexicana.

Se trata, en verdad, de un acuerdo de varios estados libres, independientes y soberanos (que en esas fechas del 31 de enero de 1824 ya son Jalisco, Zacatecas, Yucatán, Oaxaca) así como varias diputaciones provinciales, resueltas a transformarse en estados, al lado de otras diputaciones que deseaban organizarse bajo la forma de un Estado unitario, no federal, fracasando en su intento. Unos estados, y diputaciones representadas por sus diputados constituyentes, legítimamente electos, pero algunos con muy severas limitaciones en sus poderes, en un Congreso *sui generis*, cuya composición nadie ha discutido después de 1824, que jura y vota, por separado, y rubrica formalmente un texto, que es superior por voluntad expresa de esa misma asamblea al texto de la Constitución, elaborada por ella misma. El acta significa eso,

pacto de constitución, acuerdo de constitución de una federación, promulgado solemnemente el 31 de enero de 1824.

B. LA IDEA DE PACTO EN EL DISCURSO PRELIMINAR

Cabe señalar que el Discurso preliminar o la exposición de motivos que antecede al artículo de dicha Acta, habla de este mismo significado de pacto.

Para empezar, la Comisión reconoce que no ha podido dedicarse a los trabajos de la formación del proyecto de Constitución, porque la nación se encuentra casi disuelta, porque existe, dice:

“... la necesidad imperiosa y urgente de dar luego un punto cierto de reunión a las Provincias... y más que todo la necesidad imperiosa de dar vida y salvar de una vez la nación cuasi disuelta y ya sin un movimiento regular, la han conducido al caso de decidirse a proponer ese proyecto al Congreso para su deliberación, un Acta Constitutiva de la Nación mexicana...”⁴⁷

Una y otra vez, de una y otra forma, la Comisión destaca las circunstancias especialmente difíciles, al grado de llegar Ramos Arizpe a exclamar esa frase, ya famosa: *primum est esse quam taliter esse*, pronunciada precisamente a propósito del encono que levantó la fórmula de los poderes limitados.

C. LA IDEA DE PACTO EN EL TEXTO DEL ACTA

En consecuencia, el Proyecto de Acta, luego aprobado, no podrá sino contener los puntos fundamentales de dicho pacto, cifrados sobre la adopción de la forma federal, sobre la base de un gobierno federal y de unos estados libres, independientes y soberanos. Estas son las bases esenciales del proyecto, en lo que respecta al enfoque de nuestro análisis.

El hecho de que el Acta constitutiva esté concebida como una Constitución en pequeño o abreviada, no resta significación a la idea de que todas sus partes representan principios básicos de organización y funcionamiento de dicho Pacto Federal.

VI. Naturaleza del Pacto mexicano

Al igual que otros países federalistas, el mexicano se erige sobre la base de un Pacto de Unión o Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824. Ahora pasamos a preguntarnos por la naturaleza del Pacto mexicano o Acta Constitutiva, ya citada.

1. LAS TESIS CLÁSICAS

Como bien sabemos, son varias las tesis que los autores barajan a la hora de esclarecer el federalismo mexicano. Jorge Carpizo, en su conocido libro *La Constitución Mexicana de 1917*, nos ofrece una síntesis precisa de las diferentes teorías que se han empleado para explicar el fenómeno federativo, desde Tocqueville hasta la propia y sugestiva proposición que el autor citado nos ofrece, pasando por Jellinek, Seydel, Wilson, Jean Dabin o Kelsen, Etcétera.⁴⁸

Todas estas tesis representan magníficos planteamientos, muchas de ellas reflejan un esfuerzo enorme por entender y explicar el fenómeno del federalismo norteamericano. Son por ello poco aptas para comprender el fenómeno del federalismo mexicano, a excepción de la tesis propuesta por Jorge Carpizo, destinada, sobre todo, a explicar el punto clave de la distribución de poder y de competencia entre los gobiernos federal y estatales.⁴⁹

2. LA TESIS FORMAL HISTÓRICA

Con ánimo de sumar una modesta opinión, nos permitimos dar cuenta de los resultados del análisis formal e histórico que hemos venido haciendo de esta cuestión, que no es otro sino el de considerar al Pacto de Unión, a el Acta Constitutiva de 1824, como un acuerdo de voluntades, el cual consiste en crear una entidad nueva, diferente de los sujetos, partes de este acuerdo. Esta entidad es la Unión, la Federación, o si se quiere Pacto de Unión, Pacto de Federación.

Ahora bien, visto el Pacto de Federación como entidad nueva, ésta no puede ser otra cosa que una ficción jurídica, un resultado de unas voluntades encaminadas a crear una sociedad. Desde esta mira, sociedad y Pacto de Federa-

ción son una misma cosa: una ficción del Derecho, a quien los sujetos, que la crean, dotaron de voluntad.

En efecto, la entidad o Pacto de Federación necesitará una voluntad, cifrada obviamente como expresa el acta, en un gobierno federal, al cual se le delegan unos contenidos particulares de soberanía y se le obliga a actuar bajo la fórmula conocida de la división de poderes.

Así las cosas, la Unión Mexicana, el Pacto Federal mexicano es una obra creada por el Derecho, es una ficción jurídica, es una entidad pública, claro está, pero de naturaleza diferente a lo que es un Estado, una Nación, una Provincia, un Municipio.

Las razones en que nos fundamos son varias y complejas, tal como ya las hemos venido analizando. Baste por ahora afirmar que, así como el Estado, la Nación, la Provincia y el Municipio se han de explicar con base a sus elementos esenciales, que cuando menos son el de la territorialidad y el de la población, la entidad federal o Pacto Federal justamente carece de tales elementos o no le son esenciales; a la entidad federal mexicana o gobierno federal se le puede cambiar de sede, y no por ello menguará ni su naturaleza, ni la extensión de sus facultades. Dicha entidad podrá tener por sede un Distrito Federal, podrá administrar unos territorios federales, pero en nada ese elemento territorial y poblacional le son precisos para subsistir. Por eso afirmábamos, líneas atrás, que era una ficción semejante a una sociedad, o a una entidad tipo Naciones Unidas, guardadas las proporciones del caso.

3. CARACTERÍSTICAS DEL PACTO MEXICANO

Contemplado el Pacto Federal mexicano como una ficción jurídica, que fragua en una entidad, no resulta muy difícil comprender cuáles son los caracteres con que nace.

A. REPRESENTACIÓN DE LA NACIÓN

La primera nota que importa destacar, sin ánimo de establecer jerarquías, es la idea de que dicha entidad federal o gobierno federal debe representar a toda la nación, dentro y fuera de nuestras fronteras.

El gobierno federal, en cuanto voluntad de dicha entidad, que hemos llamado unión, Pacto Federal, representa, en este planteamiento histórico, a la nación entera, porque así lo quisieron los sujetos que firmaron ese gran pacto. Y tal vez, más interesante sea afirmar que dicha representación le viene de manera inmediata de los sujetos signatarios del Acta Constitutiva y no de la población, como sucedería en un país unitario respecto a su gobierno central.

El texto del acta, en efecto, encomienda a los poderes federales todas las relaciones con terceros países, incluida la defensa del territorio patrio. No hay duda sobre este particular. Por ello, es lógico afinar recia la unidad del todo, de la nación. Por ello, la nación, en cuanto un todo y frente a terceros países es libre, independiente y soberana de sí misma, en palabras más o menos del Artículo 4 del Acta Constitutiva. Dicha unidad queda garantizada por la firma del Pacto de Unión de unos sujetos que no podrán separarse, por la cierta delimitación especial del territorio de esta unión y por la encomienda que al respecto se hace a favor del gobierno federal.

De conformidad con este planteamiento, tener la representación política de ese todo, que es el Estado mexicano, la nación mexicana, no equivale a identificarse con uno y otra. La entidad federal, el Pacto Federal, el gobierno federal representa al Estado mexicano, a la nación mexicana, pero no se fusiona ni con uno ni con otra. Algo así como en una sociedad, la representación de ésta, no necesariamente se identifica ni se fusiona con la misma sociedad.

B. SUBORDINACIÓN A LOS ESTADOS

Sería la segunda u otra característica, la subordinación de esa entidad, Pacto Federal o gobierno federal a los sujetos, partes del Pacto, esto es, los estados.

Desde nuestro singular planteamiento, ésta es una consecuencia lógica: el Pacto Federal tiene unos signatarios, los estados, luego, no es aventurado sostener que estos sujetos crearon una entidad con una voluntad o gobierno federal, ciertamente para que se representara a todo el país, pero al servicio de estos mismos sujetos.

Conviene insistir en que los poderes federales, en cuanto órganos o voluntad de ese Pacto,

no se legitiman —siempre en este planteamiento histórico— sino por los estados. Siguiendo el ejemplo de la sociedad, no sería lógico pensar en que ésta podría no quedar subordinada a sus socios. Veamos.

a) *Soberanía delegada*

He aquí la cuestión más delicada: el poder que ejerce el gobierno federal, según el Acta Constitutiva de 1824, es un poder delegado. No podría ser de otra suerte. Dichos poderes son la voluntad de una entidad creada por los estados (ya dijimos, unos son estados, otras son diputaciones dispuestas a transformarse en estados, y con éstos se obtuvo la mayoría para decretar la forma federal), luego, el poder que se le transfiere a dicha entidad, proviene de los sujetos signatarios del pacto.

Repetimos que es la cuestión más delicada, y por ello la analizamos con cuidado y detenimiento en otro libro en el que, inclusive, anexamos los debates para mayor prueba.⁵⁰

b) *Elección estatal de los poderes federales*

No suena bonito. Ahí está el hecho: los poderes de la Federación no sólo son electos a través de los estados, sino que al ejercer sus funciones más importantes (nos referimos al Congreso de la Unión) éstas se ejercen en votaciones por estados.

¿Cómo se elegía al Presidente de la Constitución de 1824? Muy sencillo, a través de un procedimiento en el que intervenían las legislaturas locales y la Cámara de Diputados, votando por estados. No hay más que leer la Constitución.

¿Cómo se elegían a los magistrados de la Suprema Corte? De la misma manera. ¿Y qué decir del Senado, si éste se compone de dos miembros por cada estado, electos por sus respectivas legislaturas?

La Cámara de Diputados ciertamente se elige con base a la población. La doctrina sobre este particular, de origen francés, es importante. En efecto, se eligen por la población y representan a toda la nación. Con todo, ya hemos visto cómo algunas de sus funciones importantísimas las ejercen en representación de los estados, haciendo a un lado su carácter de representantes

de toda la nación, así cuando se trata de nombrar al Presidente de la República, al vicepresidente de la República, a los magistrados de la Corte, y cuando se trata de formar al tribunal que deba juzgar a la Suprema Corte de Justicia.⁵¹

Aparece clara la subordinación de los poderes del gobierno federal a los estados. Estamos ante un gobierno que es obra de estados libres y soberanos, y a quien se le encarga mirar por el bienestar general.

C. FACULTADES DE COORDINACIÓN

Podría ser otra característica: los poderes federales se crean para coordinar en el interior la prosperidad y la felicidad general. Este es el sentido de muchas facultades del Congreso de la Unión del Artículo 13 del Acta Constitutiva, tal como se fue matizando en el momento en que se discutían. Así, por ejemplo, le correspondía proteger la libertad de imprenta, pese a que los estados podían reglamentarla; protegía inclusive los demás derechos de las personas, no obstante que ésta era materia de las constituciones locales.

Por descontado, junto a esta modalidad de la coordinación, los poderes tienen todas esas otras facultades relativas a la defensa exterior, a la paz interior, a la organización de las milicias de los estados, etcétera. Era muy escasa la intervención del gobierno federal en materia de los estados. Dicho con otras palabras, su régimen interior tenía una gran significación, tal como puede verse por las materias reguladas en esta Acta Constitutiva y Constitución de 1824 además de las contempladas por la primera Constitución que se dieron los estados durante el período de 1824-1827.

VII. El Acta y la Constitución

Vamos a terminar esta rápida caracterización del sistema mexicano, agregando unas palabras relativas al lugar que ocupa el Acta constitutiva frente a la Constitución de 1824, y sobre si el Acta de referencia puede estar vigente o no.

1. SON DOS TEXTOS SOLEMNES

Estamos ante dos textos igualmente solemnes, igualmente fundamentales, ambos suscritos por todos y cada uno de los diputados, y lo hacen precisamente por entidades o estados. En ninguna otra ocasión, que yo recuerde, un texto, que no sea el de la Constitución, es firmado por todos y cada uno de los presentes, firmando por estados. Lo usual, por tanto, es que los textos emanados del órgano legislativo vayan rubricados por el presidente de dicho órgano, así como por una, dos o tres firmas más (los secretarios en turno).⁵²

Este hecho asemeja el Acta de 1824 con la Constitución del mismo año, pero, además, este mismo hecho permite diferenciar el Acta de las restantes leyes emanadas de aquella Asamblea. Veamos algo más.

2. DOS TEXTOS SUPREMOS

Como se sabe, a la Constitución se le atribuye la calidad de ocupar el primer rango, en una escala de jerarquía de las leyes y demás normas jurídicas. Por tal motivo, se habla del carácter de supremacía que ostenta, cuyas consecuencias más sobresalientes son: la intangibilidad del texto constitucional (sólo podrá reformarse a través de los mecanismos y procedimientos, así como por medio del órgano u órganos expresamente señalados en el propio texto constitucional); la anulación o la suspensión de aquellos actos que la violen (llevados a cabo por medio de los recursos y defensas constitucionales, como nuestro Juicio de Amparo), y, en su caso, la responsabilidad para quienes, autoridades y particulares, quebranten la Constitución.

Dentro de este planteamiento, pasamos a examinar cuál es la posición que guarda el Acta Constitutiva de 1824 y durante todo el tiempo en que estuvo en vigor la Constitución del 4 de octubre de 1824. ¿Goza el Acta de esa misma prerrogativa de la supremacía, que todos atribuyen a la Constitución? ¿El Acta y la Constitución son equiparables? ¿Acaso son sucesivos, es decir, el Acta tendría tal carácter de supremacía, pero nada más mientras se publicaba la Constitución?

A. SUPREMACÍA DEL ACTA HASTA LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

Para empezar, podemos convenir en que tiene tal carácter de supremacía y de texto fundamental desde su promulgación, del 31 de enero hasta el 4 de octubre de 1824, fecha en que aparece promulgada la Constitución. Es un punto de partida.

En efecto, el carácter fundamental del Acta Constitutiva, provisional si se quiere o relativo a este lapso de tiempo señalado, está fuera de toda duda. La Comisión lo expresa textualmente al presentar el proyecto durante la sesión del día 20 de noviembre de 1823.

“La han conducido al caso de decidirse a proponer ese proyecto al Congreso para su deliberación, un acta constitutiva de la Nación Mexicana, de que sirviéndole de base para sus ulteriores trabajos, diese desde luego a las provincias, a los pueblos y a los hombres que los habitan, una garantía firme del goce de sus derechos naturales y civiles, por la adopción definitiva de una forma determinada de gobierno y por el firme establecimiento de éste y desarrollo de sus más importantes atribuciones.”⁵³

Líneas más arriba, la Comisión acababa de decir que estaba posponiendo la formación del proyecto de Constitución, “por la naturaleza de esta misma obra”, así como por la “necesidad imperiosa y urgente de dar luego un punto cierto de reunión a las provincias” (Pacto de Unión).

Subraya la Comisión que el Acta debería contener ya la forma determinada de gobierno definitivo y el firme establecimiento de éste. Por tal motivo, el texto del Acta, no podía sino ser fundamental, por ello mismo, debía servir de base a los trabajos posteriores que realizaría dicha Comisión (el proyecto de Constitución). Principios tales como el de la declaración de que la nación mexicana es libre, soberana de sí misma e independiente para siempre de España y de cualquiera otra potencia (Artículo 2), como el enunciado de la soberanía nacional (Artículo 4), como el de la forma de gobierno de República representativa popular federal (Artículo 5), como el de sus partes integrantes llamados estados libres, independientes y soberanos (Artículo 6),

o esos otros de ser principios capitales hacían necesario que el texto del Acta adquiriera un carácter de supremacía, al menos mientras se elaboraba y se promulgaba la Constitución. Estamos todavía en la primera hipótesis, en el punto de partida.

B. EL ACTA BASE DE LA CONSTITUCIÓN

Desde otro punto de vista, podemos tratar de probar que el Acta es fundamental porque debe servir de base a la propia Constitución. El Acta, en efecto, hemos visto que contempla ya la consagración de ciertos principios fundamentales y, por tal motivo, al contener una materia fundamental, debía gozar del carácter de supremacía hasta en tanto se promulgaba la Constitución.

Ahora bien, la Constitución de 1824 de hecho no vuelve a repetir, entre sus principios, los enunciados por el Acta. Como que se presuponen. Mejor aún, se aclara que por estar insertos en el Acta, ya no deben repetirse todos en la Constitución. Si esto fuera así, resultaría que la vigencia del Acta constitutiva correría paralela o conjuntamente con la Constitución, después de aprobarse ésta. Veámoslo, en detalle.

Desde luego, algunos principios del Acta sí se repetirán en el texto de la Constitución del 4 de octubre de 1824. El Artículo 2 del Acta pasa casi literalmente al Artículo 1 de la Constitución; el principio de la religión se repite también como Artículo 3 en uno y otro texto; mientras que el principio de la división de poderes, con respecto al supremo poder de la Federación, cuanto en lo correspondiente al poder de los estados, vuelve a repetirse en el texto constitucional.

Con todo, y pese a estos supuestos que se reiteran, se asienta firme que otros principios no se repiten porque ya están enunciados en el Acta, y la Comisión "no puede separarse de lo que está aprobado en el Acta", según se expresa durante la sesión del día 2 de abril de 1824, al estarse discutiendo el Artículo 1 del Proyecto de Constitución.

Más adelante, al discutirse el Artículo 3, Rejón, a nombre de la Comisión, vuelve a recordar:

"...que este artículo se copió literalmente del Acta constitutiva porque la Comisión cree que ésta no se puede variar hasta que pase el término señalado."⁵⁴

Nadie, ni ahora ni en otros casos parecidos que se presentarán, se sorprendió de la aclaración hecha a nombre de la Comisión acerca del valor de lo aprobado por el Acta. A lo sumo, se dijo que sí se podían hacerle ciertas correcciones y aclaraciones. Opina Garrido que:

"...aunque no se puede variar lo substancial del acta constitutiva, bien se pueden hacer ciertas correcciones y aclaraciones que no alteren aquélla, como que para eso es esta revista o última mano que se le da aquel ensayo."⁵⁵

Cañedo parece afirmar que Acta y Constitución son una misma cosa, una y otra son la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Luego examinaremos este punto, citemos para completar nuestro planteamiento otros ejemplos:

Así es, al ponerse a debate la facultad del Congreso general para proteger y arreglar la libertad de imprenta, Romero y Vélez recordaron que:

"En realidad se perdía el tiempo discutiéndolo, puesto que no se puede reprobado porque es uno de los del Acta constitutiva que no puede variarse sino en el tiempo y términos que prescriba la Constitución."⁵⁶

Al ponerse a debate otra facultad del Congreso, la relativa a establecer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión y tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo, Rejón, a nombre de la Comisión, advirtió:

"Que esta parte ya está aprobada en el Acta y por lo mismo no sufre nueva deliberación; de suerte que para que pase, bastará que los señores secretarios la cotejen con la que consta en el Acta."⁵⁷

Aquí, incluso, se suscitó claramente el problema de si debían o no discutirse los artículos del Proyecto de Constitución, que de alguna manera ya hubiera sido aprobados por el Acta. Se trata de una proposición formal del diputado Llave, dice:

"Se sujetarán a discusión y votación los artículos del Acta Constitutiva que se hallen copiados a la letra o sin variación substancial en el proyecto de constitución."⁵⁸

Llave se muestra contrario al criterio que se ha venido siguiendo hasta el momento, incluso formula su proposición justamente después de escuchar aseveraciones tan precisas como:

“Los señores Rejón, Marín, Cañedo, Zavala y Becerra —leemos— sostuvieron que no había lugar a variar en lo sustancial el acta, porque lo que ella contiene son ya bases permanentes y sólo se podían corregir (dijeron los cuatro últimos), en lo accidental, sus artículos, a cuyo efecto se debían sujetar a discusión y votación. El Sr. Marín añadió que el Congreso ya no es constituyente respecto a lo establecido en el acta, sino constituido. El Sr. Cañedo dijo además, que si hubiese lugar a revocar el Acta, lo habría también a destruir el sistema de federación, lo que es un absurdo.”⁶⁰

El problema se ha planteado con toda corrección o precisión. ¿Qué se resuelve? Después de varias posiciones en pro y en contra de que se vuelvan a discutir enunciados ya aprobados en el Acta,⁶⁰ se resolvió que no debían discutirse ya tales enunciados. Esto es lo que se deduce por la conducta posterior emprendida por la propia Asamblea. En efecto, semanas más tarde, cuando entra a debate la cuarta sesión, relativa a las atribuciones y restricciones del Presidente, en la sesión del 21 de julio se dice textualmente.

“Las cinco primeras atribuciones pasaron sin discusión, por estar aprobadas en el Acta Constitutiva.”⁶¹

Con todo, en seguida se admiten ciertas adiciones, “habiéndose aprobado la palabra decretos, añadida por la Comisión a la primera, y la palabra reglamentos añadida a la segunda.”⁶² Prevalece, por tanto, el criterio de que no puede variarse lo substancial, sino únicamente cabe formular precisiones y aclaraciones, cosa natural por la sencilla razón de que en el Artículo 165 se reserva al Congreso general el resolver las dudas que ocurren sobre la inteligencia de los artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva.

Poco después, durante la sesión del día 24 de julio se volvió a usar el mismo principio: “pasaron sin votación —leemos— por estar aprobados en el acta constitutiva varias atribuciones de dicho poder y se aprobaron las adiciones siguientes: . . .”⁶³ y los ejemplos podrían ser mu-

chos más, como cuando en la sesión del 26 de agosto se afirma: “los artículos 142 y siguientes hasta el 144 no se sujetaron a votación por ser del acta constitutiva”, también cuando se trató de las obligaciones de los estados que al presentarse la 8a. se dijo: “no se deliberó sobre ella por ser artículo del Acta constitutiva.”⁶⁴

C. EL ACTA IGUAL PERO DISTINTA DE LA CONSTITUCIÓN

Hemos estado viendo en qué sentido el Acta Constitutiva sirvió de base para la formación de la Constitución. Ahora bien, algunos textos citados sugieren además otra idea importante, a saber, que el Acta Constitutiva, además de tener el carácter de supremacía (no se usa este vocablo) igual al que se reconoce o pudiera reconocerse a la Constitución, era un texto distinto a ésta. Acta Constitutiva y Constitución eran dos textos de naturaleza distinta. El segundo incluso de promulgación posterior, pues fue sancionado el 4 de octubre de 1824.

De las citas ya transcritas hemos leído cómo, en opinión de varios diputados, una vez promulgada el Acta, el Congreso dejaba de ser constituyente respecto de ella y se convertía en Congreso ordinario o constituido. Por tal razón, el Congreso podía practicar adiciones y ciertas modificaciones de carácter interpretativo (para disipar dudas o aclarar el alcance y significado de los enunciados, facultad prevista y reservada por el Artículo 165 a los congresos ordinarios). En consecuencia, la validez del Acta, al ser permanente, debía prolongarse más allá de la entrada en vigor de la Constitución, sin confundirse con ésta.

De tales afirmaciones, ya transcritas, se deduce además que el Acta es un texto sujeto al régimen de revisión formal que estableciera la Constitución. Esta era una consecuencia necesaria y estricta del Artículo 35 de la propia Acta Constitutiva:

“Artículo 35. Esta acta solo podrá variarse en el tiempo y términos que prescriba la Constitución general.”⁶⁵

Por tal motivo vemos cómo en la Constitución, con toda oportunidad, se fijan dichas reglas para reformar la Constitución y el Acta Constitutiva. Los artículos que seguidamente nos permitimos copiar, prueban, en suma, que Acta

y Constitución son iguales en cuanto a su carácter de fundamentales, de supremacías, como ahora se dice, pero al propio tiempo son distintas:

“Artículo 163. Todo funcionario público sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su destino deberá prestar juramento de guardar esta Constitución y el Acta Constitutiva.

“Artículo 164. El Congreso dictará todas las leyes y decretos que crea conducentes a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebrantan esta Constitución o el Acta Constitutiva.”⁶⁶

“Artículo 165. Solo el Congreso general podrá resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva.

“Artículo 166. Las legislaturas de los Estados podrán hacer observaciones, según les parezca conveniente sobre determinados artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva; pero el Congreso general no las tomará en consideración sino precisamente el año de 1830.”⁶⁷

D. JURAMENTO DEL ACTA CONSTITUTIVA

Líneas atrás hacíamos la observación de que el Acta Constitutiva había sido rubricada por todos y cada uno de los diputados de aquella Asamblea, este hecho sólo comparable con la firma que se hace sobre la Constitución. Sin embargo, ahora conviene recordar otro acontecimiento parecido, como es el relativo a su juramento.

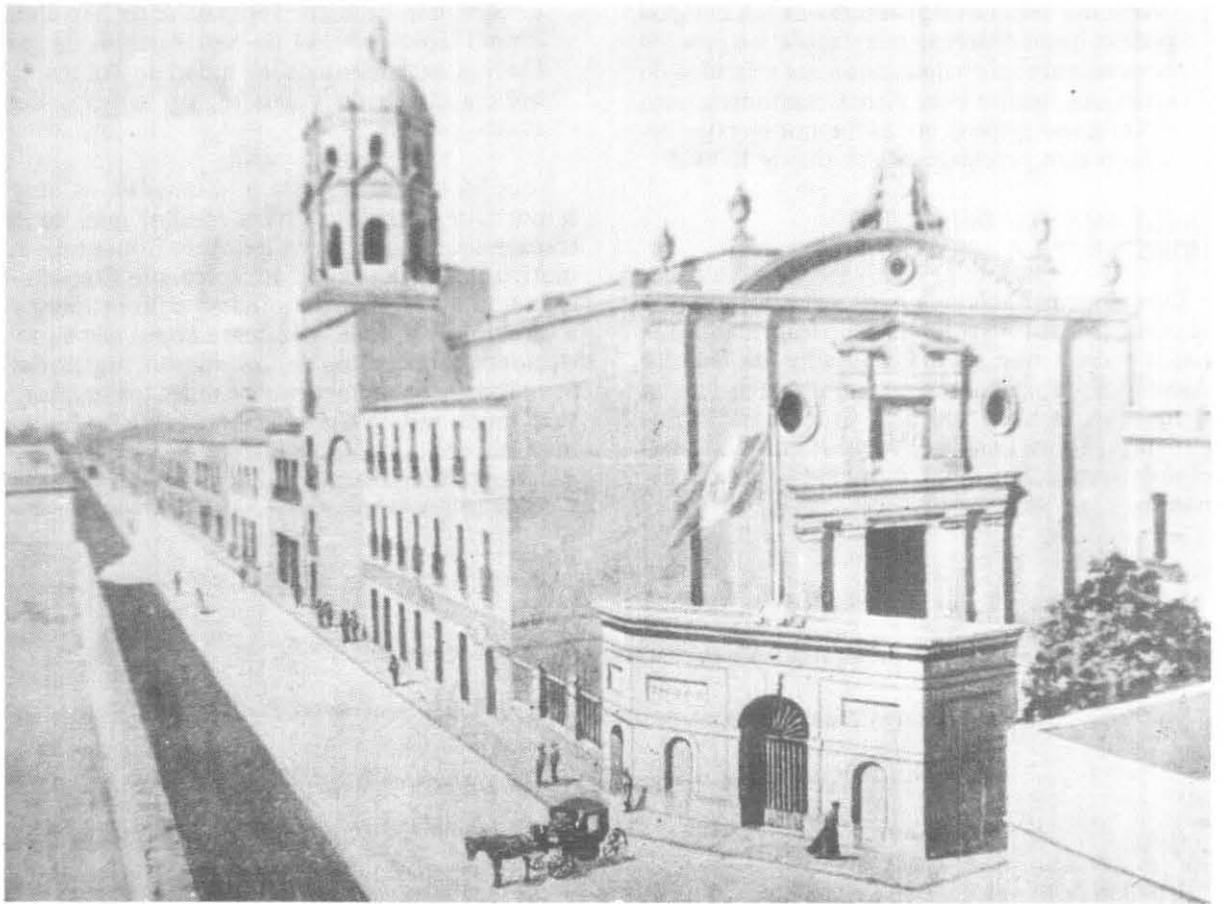
En efecto, tenemos constancias de que se ordenó jurar el Acta Constitutiva con toda solemnidad por parte de todas las autoridades. Y este deber únicamente se acostumbra a exigir cuando se instala un constituyente,⁶⁸ cuando se promulga la Constitución,⁶⁹ y, en este supuesto, el Acta Constitutiva.

Ahora bien, el siguiente es un testimonio que llegó al Congreso durante la sesión del día 20 de mayo, al recibirse un oficio:

“Remitiendo los documentos que acreditan haber prestado un juramento de observar el Acta Constitutiva los pueblos y las corporaciones siguientes: el de Huisquilucan, el de Temoloya, el de Atitalaguia, el de Cuatepec, la Ciudad de Toluca y la Villa de Chilapa, el pueblo de Sta. Fé, la Villa de Coyoacán, la ciudad de Lerma, el pueblo de San Esteban Tepetlispá, el real de Cosalá, el pueblo de Mazatlán (sic), el de San Agustín Logicha, el de San Juan Bautista Tepipac, el de San Guillermo Tololapan, el de San Agustín de las Cuevas, la Aduana de la ciudad de Toluca, la milicia cívica de Tulancingo y la tropa del mismo pueblo.”⁷⁰

Todo lo expuesto hasta el momento, es muy importante como base para resaltar cuál es la trascendencia intrínseca del Acta Constitutiva, motivo por el cual se le equipara a la Constitución e inclusive podría tomarse como superior a ésta, aunque nada más fuera como esa superioridad del principio del ceremonial inglés, del *primus inter pares* (el primero entre los iguales). ¿En dónde radica esa trascendencia? En la naturaleza del Acta, en que ésta es verdadera y propiamente hablando el Pacto de Unión de la Federación mexicana.

*Art. 52. La elección periódica de senadores se
hará en todas los estados un mismo día, que será
el 9.º de Septiembre próximo a la renovación por
mitad de aquellos.*



Antiguo Colegio de San Pedro y San Pablo, sitio en el que se reunieron los constituyentes de 1824.

¹ Véase el texto Integro del Proyecto en Barragán, José, *Crónicas de la Acta Constitutiva*, p. 93.

² *Ibidem*, p. 192.

³ Contra la opinión de Tena Ramírez, quien dice en su conocido libro *Leyes fundamentales de México 1808-1967*, p. 153, que apenas fue objeto de discusiones y debates. Piénsese, por ejemplo que el tema relativo a la formación del poder ejecutivo tuvo que dejarse para cuando se discutiese el proyecto de Constitución debido a que no se pudieron poner de acuerdo después de acalorados debates.

⁴ Véase Barragán, José, *Introducción al Federalismo mexicano*, ya citado, p. 181.

⁵ Véase Barragán, José, *Crónica de la Acta Constitutiva*, ya citada, pp. 93 y ss.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Se reunían en Celaya diferentes autoridades del centro del país con la intención de discutir la posibilidad de formar un gran Estado en el centro, con Michoacán, Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí. El Gobierno central envió al General Barragán para disolver esta Juntas.

⁸ Véase Barragán, José, *Crónicas de la Acta Constitutiva*, ya citada, p. 98.

⁹ Véase Barragán, José, *Introducción al Federalismo mexicano*, ya citado, p. 183.

¹⁰ Véase Barragán, José, *Crónicas de la Acta Constitutiva*, pp. 103-104.

¹¹ *Ibidem*, p. 99.

¹² *Ibidem*, p. 436.

¹³ *Ibidem*, p. 101.

¹⁴ *Ibidem*, p. 101.

¹⁵ *Ibidem*, p. 244.

¹⁶ Véase Barragán, José, *Introducción al Federalismo mexicano*, ya citado, p. 187.

¹⁷ Véase Barragán, José, *Crónicas de la Acta Constitutiva*, ya citada, p. 269.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*, p. 270.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*, p. 271.

²² *Ibidem*, p. 272.

²³ *Ibidem*, p. 108.

²⁴ Véase Barragán, José, *Introducción al Federalismo mexicano*, ya citado, p. 191.

²⁵ Véase Barragán, José, *Crónicas de la Acta Constitutiva*, ya citada, p. 208.

²⁶ Véase Barragán, José, *Introducción al Federalismo mexicano*, ya citado, p. 193.

²⁷ Véase Barragán, José, *Crónicas de la Acta Constitutiva*, ya citada, pp. 279 y ss.

²⁸ *Ibidem*, pp. 280-294.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Véase Barragán, José, *Introducción al Federalismo mexicano*, ya citado, p. 198.

³² *Ibidem*, p. 199.

³³ *Ibidem*, p. 200.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Véase en *Aguila Mexicana*, del día 15 de diciembre de 1823.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Véase Barragán, José, *Crónicas de la Acta Constitutiva*, ya citada, p. 342.

³⁸ Véase *Aguila Mexicana*, del día 19 de diciembre de 1823.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Barragán, José, *Introducción al Federalismo mexicano*, ya citado, p. 202.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Véase Barragán, José, *El pensamiento federalista mexicano: 1824*, ya citado en donde se recogen las principales intervenciones de este diputado.

⁴³ Véase Barragán, José, *Crónicas de la Acta Constitutiva*, ya citada, p. 366.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 367.

⁴⁷ Véase Barragán, José, *Crónicas de la Acta Constitutiva*, ya citada, p. 99.

⁴⁸ Véase en su obra citada a partir de la página 231.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Este tema lo hemos desarrollado ampliamente en *Principios del federalismo mexicano 1824*, ya citado.

⁵² Véanse los textos siguientes tanto de la Acta Constitutiva como de la Constitución de 1824 en Barragán, José, *Crónicas de la Acta Constitutiva*, ya citada y *Crónicas de la Constitución*, publicada en 2 vs. por la Cámara de Diputados, México. 1974.

⁵³ Véase en Barragán, José, *Crónicas de la Acta Constitutiva*, ya citada, pp. 97 y ss.

⁵⁴ Este tema se estudia más ampliamente en nuestro libro *Principios del federalismo mexicano*, ya citado.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Barragán, José, *Crónicas de la Acta Constitutiva*, ya citado pp. 107-108.

⁶⁶ Barragán, José, *Crónicas de la Constitución de 1824*, en donde se incluye el texto íntegro de esta Constitución, t. II, vol. I.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Véase Barragán, José: "el juramento como defensa de la Constitución", en *Temas del liberalismo gaditano*, ya citado.

⁷⁰ *Ibidem*.