

CAPÍTULO VIII. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL FEDERALISMO EN MÉXICO . . .	291
A. Antecedentes.	292
B. Adopción del federalismo; voto por la República Federada; Acta Constitutiva y Constitución de 1824.	308
C. Caída del federalismo. Primer centralismo. El constituyente de 1842 y el centralismo de 1843.	324
D. Reimplantación del federalismo y el último centralismo.	332
E. Adopción definitiva del federalismo.	337

CAPÍTULO VIII. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

El examen de las diversas causas que motivaron la aplicación del federalismo en México, el estudio de la actuación de las fuerzas que lo combatieron y las que lo defendieron y por qué, así como la manera cómo se logró finalmente su implantación definitiva en el régimen constitucional mexicano nos permitirá determinar si el federalismo es artificial al Estado mexicano, o si por el contrario es el resultado natural y necesario de las condiciones mismas de nuestra República, o si por lo menos lo fue en otra época y en la actualidad las circunstancias obligan a un nuevo planteamiento del problema.

Como dice el ilustre tratadista Mario de la Cueva:

La integración de nuestra nacionalidad está determinada por tres épocas, que corresponden a las tres auténticas revoluciones políticas, sociales, económicas y jurídicas que hemos vivido y cuyos resultados fueron las tres constituciones que han tenido realidad y vigencia: mil ochocientos veinticuatro, que es la era del nacimiento de la nacionalidad; mil ochocientos cincuenta y siete, que es la conciencia de nuestra nacionalidad; y mil novecientos diecisiete, que es el primer brote universal en favor de la justicia social.¹

En las tres constituciones existe como denominador común la forma de gobierno federal, que fue la única capaz de regir verdaderamente al país; desde el establecimiento del primer centralismo hubo siempre descontentos en el interior de la República, cuyas consecuencias negativas son ampliamente conocidas. Sobre ellas trataremos en el presente capítulo.

Examinaremos en primer término los antecedentes del federalismo, las circunstancias históricas que lo motivaron, hasta antes de su expresión formal en los años 1823-1824. En segundo lugar, nos ocuparemos de la época en que se adopta constitucionalmente el federalismo, los debates en los años de 1823-1824, que culminaron con la expedición del Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824 y de la Constitución de 4 de octubre del mismo año, hasta que dejó de regir con el advenimiento del primer centralismo durante los años 1835-1836. En tercer término veremos este periodo de tiempo, la convocación del Congreso

¹ Mario de la Cueva. Prólogo a *Plan de Ayutla*, México, 1954, pp. x y xi.

Constituyente de 1842, disuelto más tarde por sus tendencias liberales, habiéndose expedido, en cambio, las Bases Orgánicas de 1843, que ratificaron el régimen centralista. A continuación examinaremos cómo fue reimplantado el federalismo, el cual se gestó durante los años 1846-1847, habiéndose vuelto a un régimen centralista, que habría de ser el último, en 1853. Finalmente, nos ocuparemos de los acontecimientos que permitieron la adopción definitiva del régimen federal, en los años 1856-1857, y los relativos a los años subsecuentes a esta época.

A. Antecedentes

“En la colonia —dice Edmundo O’Gorman— las provincias surgen como resultado de fenómenos históricos reflejados sobre el territorio y reclaman un reconocimiento legal.”² En la época colonial la división territorial más importante fue la eclesiástica; existió también la división administrativa-judicial determinada por los distritos jurisdiccionales de las audiencias, subdivididos en: gobiernos, corregimientos y alcaldías mayores. Inicialmente sólo existió la Audiencia y Cancillería Real de México en la Nueva España, creada en 1527 por Cédula Real, con residencia en la “Ciudad de México Tenxtitlan”, que abarcaba todo lo descubierto en la parte norte del continente y buena parte de la América Central; sin embargo, ésta se modificó primero con la creación de la Audiencia y Cancillería Real de Santiago de Guatemala, y más tarde con la de Guadalajara de la Galicia en la Nueva España. La primera fue creada por Cédula Real en 1543 e incluía inicialmente a las provincias de Chiapas, Yucatán y Cozumel, siendo separadas las dos últimas por Cédula Real en 1548, volviendo a quedar sujetas a la de México e incorporadas al virreinato. En 1550 la provincia de Tabasco quedó sujeta a la Gobernación de Yucatán que, si bien gozaba de cierta autonomía, dependía en última instancia de la Audiencia de México; Tabasco quedó así separada de Chiapas. Por Cédula Real de 6 de agosto de 1556 la provincia menor de Soconusco pasó a formar parte, separándose de Chiapas, de la Audiencia de Guatemala. La Audiencia y Cancillería Real de Guadalajara de la Galicia fue creada por Cédula Real de 13 de febrero de 1548; contaba con distrito especial pero no era enteramente independiente de la Nueva España como Guatemala, sino subordinada a la de México, y comprendía “la provincia de Nueva Galicia, las de Culiacán, Copala, Colima y Zacatula, y los pueblos de Ávalos”. Durante el siglo xviii se crearon las provincias internas y se implantó el sistema de intendencias. Entre las provincias se hablaba

² Edmundo O’Gorman. *Breve historia de las divisiones territoriales*, México, 1937, p. xix.

de las mayores y las menores; sin embargo, como no se precisó un criterio que las distinguiera con claridad, se confundieron frecuentemente. Según O'Gorman las fuentes de la antigua división de las provincias mayores eran fundamentalmente dos: una fue la aceptación por parte de los conquistadores de algunas de las entidades precortesianas, como los reinos de México, Michoacán y Tlaxcala; la otra, la peculiar manera de llevar a cabo la penetración militar en la conquista del nuevo continente, que fue usada sobre todo en donde las civilizaciones americanas no habían alcanzado suficiente arraigo o importancia política.³ En 1786 se dictó la "Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España", que fue un sistema que creó las intendencias, pero que coexistió y aun complementó el de las provincias internas.⁴

Durante la iniciación y aun a la consumación del movimiento de independencia estaban vigentes los sistemas de intendencias y de provincias internas, por lo que esta división constituye el antecedente inmediato de la división territorial del México independiente. Según la división antigua, el territorio de la Nueva España se encontraba estructurado como sigue:

1. Reino de México, con las cinco provincias mayores: a) México; b) Tlaxcala; c) Puebla; d) Antequera (Oaxaca), y e) Provincia o Reino de Michoacán.

2. Reino de la Nueva Galicia, con las siguientes provincias: a) Nueva Galicia o Xalisco; b) Zacatecas; c) Colima.

3. Gobernación de Nueva Vizcaya con dos provincias mayores: a) Guadiana o Durango, y b) Chihuahua.

4. Gobernación de Yucatán con tres provincias mayores: a) Yucatán; b) Tabasco, y c) Campeche.

5. Nuevo Reino de León.

6. Colonia del Nuevo Santander.

7. Provincia de los Tejas.

8. Provincia de Coahuila.

9. Provincia de Sinaloa.

10. Provincia de Sonora, que juntamente con la de Sinaloa formaba la Nueva Navarra.

11. Provincia de Nayarit, aunque en cierta forma se encontraba anexada al territorio de Sinaloa.

12. Provincia de la Vieja California.

13. Provincia de la Nueva California.

³ O'Gorman. Ob. cit., pp. xx-xxxix.

⁴ O'Gorman. Ob. cit., p. xxxi.

14. Provincia de Nuevo México de Santa Fe. Las provincias de Chiapas y la menor de Soconusco, pertenecían a la Audiencia de Guatemala.⁵

Una Real Cédula de 22 de agosto de 1776 creó la Comandancia de las Provincias Internas, debido principalmente a que era muy difícil, por la distancia de la capital, para el virrey, el buen gobierno de aquéllas. Quedaron bajo la sujeción de esta comandancia las provincias de Sinaloa, Sonora, Californias, Nueva Vizcaya, Coahuila, Tejas y Nuevo México, designándose como capital al pueblo de Arizpe de la Provincia de Sonora. En 1785 el virrey Conde de Gálvez dividió el territorio de la comandancia en tres porciones dependientes del gobierno virreinal, con lo que suprimió la autonomía de estas provincias. Además se agregaron al territorio de las Provincias Internas, al Nuevo Reino de León y a la Colonia del Nuevo Santander; así, quedó una porción integrada por las provincias de Coahuila, Tejas, Nuevo León y Santander; una segunda por las de Nueva Vizcaya y Nuevo México; una tercera por las de Sonora, Sinaloa y ambas Californias. El 3 de diciembre de 1787 el virrey Manuel Antonio Flores redujo las tres comandancias a dos, dependientes también del virrey: las Provincias Internas de Oriente, que comprendía a Coahuila, Tejas, Nuevo León y Santander, y las Provincias Internas de Occidente, con Nueva Vizcaya, Nuevo México, Sonora, Sinaloa y las Californias, aunque tanto Sonora-Sinaloa, como las Californias, se entendían respectivamente como una sola provincia. En 1792 una Real Orden modificó el sistema, regresándose sin embargo al mismo en 1804 por medio de otra Real Orden. Coexistente con esta división se implantó el sistema de intendencias por la Real Ordenanza de 1786, la cual establecía doce intendencias, habiendo además tres provincias que no correspondían a ninguna intendencia: Nuevo México, Alta y Baja California, así como la gobernación de Tlaxcala, que quedó separada de la intendencia de Puebla desde la Cédula Real de 2 de mayo de 1793.⁶

Según O'Gorman la división del territorio mexicano a la consumación de la independencia era, por una parte, las Provincias Internas de Oriente, que incluía: *a*) Nuevo Reino de León; *b*) Colonia del Nuevo Santander; *c*) Provincia de Coahuila; *d*) Provincia de Texas. Por otra parte, las Provincias Internas de Occidente, que abarca: *a*) Nueva Vizcaya; *b*) Provincias de Sonora y Sinaloa; *c*) Provincia de Nuevo México. Además existían las intendencias siguientes: 1. México; 2. Guadalajara; 3. Puebla; 4. Veracruz; 5. Mérida; 6. Oaxaca; 7. Guanajuato; 8. Valladolid; 9. San Luis Potosí; 10. Zacatecas; 11. Durango, y 12. Arizpe, incluidos los territorios de estas dos últimas en la Comandancia de las Provincias Internas de Occidente. Por último, existían los gobiernos siguientes: 1. Tlax-

⁵ O'Gorman. Ob. cit., pp. xxxii-xxxv.

⁶ O'Gorman. Ob. cit., pp. xxxvii-xlvi.

cala; 2. Nueva California y, 3. Vieja California.⁷ La Provincia de Chiapas se encontraba bajo la jurisdicción de Guatemala.

El documento constitucional que más tarde resultó básico en la estructuración y contenido de nuestros primeros documentos constitucionales fue la Constitución de Cádiz de 1812. Ésta se refería expresamente a las provincias americanas en su artículo 10, que en la parte relativa comprendía dentro del “*territorio de las Españas*”, como formando parte del territorio español, a: “Nueva España con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, Guatemala, Provincias Internas de Oriente, Provincias Internas de Occidente. . .”⁸ Se ocupaban del gobierno de las provincias, los artículos 324 a 337; según el primero, el gobierno de las provincias residiría en un jefe superior, nombrado por el rey en cada una de ellas. El artículo 325 señalaba que en cada provincia habría una diputación provincial “para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior”. El artículo 335 señalaba las atribuciones de las diputaciones provinciales, las cuales eran:

Primero: Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia.

Segundo: Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos.

Tercero: Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el artículo 310.

Cuarto: Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia o la reparación de las antiguas, proponer al Gobierno los arbitrios que crea más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes.

En Ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la resolución de las Cortes, podrá la diputación, con expreso ascenso (*sic*) del jefe de la provincia, usar desde luego de los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las Cortes.

Para la recaudación de los arbitrios la diputación, bajo su responsabilidad, nombrará depositario, y las cuentas de la inversión, examinadas por la diputación, se remitirán al Gobierno para que las haga reconocer y glosar, y finalmente, las pase a las Cortes para su aprobación.

Quinto: Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados; y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos.

Sexto: Dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas.

⁷ O’Gorman. Ob. cit., pp. XLIX y L.

⁸ Felipe Tena Ramírez. *Leyes fundamentales de México*, México, 1967, p. 61.

Séptimo: Formar el censo y la estadística de las provincias.

Octavo: Cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren.

Noveno: Dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia.

Décimo: Las diputaciones de las provincias de Ultramar velarán sobre la economía, orden y progreso de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que eviten los abusos: todo lo que las diputaciones pondrán en noticia del Gobierno.⁹

Según Ignacio Burgoa la diputación provincial, que fue reconocida como institución política en la Constitución de Cádiz, y que concedía autonomía a las provincias, “puede conceptuarse como el germen del federalismo en México”.¹⁰

El origen de la diputación provincial se encuentra en las juntas que surgieron en toda España en 1808, a raíz de las abdicaciones de Bayona. “Desde aquella fecha hasta que se reunieron las Cortes, en septiembre de 1810, con objeto de dar una Constitución a la monarquía española, las juntas provinciales, por propia iniciativa, gobernaron España.” Su legalización fue sometida a las Cortes, no habiendo prosperado el primer proyecto elaborado al respecto; el 4 de marzo de 1811, por lo urgente de las circunstancias, se presentó un segundo plan, que tras breve discusión fue aprobado el 16 de marzo y publicado con el título de “Reglamento de Provincias” en el Diario de las Cortes el 28 de marzo del mismo año. Ninguna de las comisiones que elaboraron los proyectos anteriores pensaban extender el ámbito de éstos fuera de la península.¹¹

Siete días antes de la publicación del Reglamento de Provincias en el Diario, el diputado de las Provincias Internas de Oriente, Miguel Ramos Arizpe, se incorporó a las Cortes e inmediatamente empezó a formular una política enderezada a la obtención de nuevos derechos políticos para su tierra natal. El 23 de octubre de 1811 propuso el establecimiento en Saltillo de una Junta Superior Gubernativa compuesta de siete miembros: dos vecinos de Coahuila, dos de Nuevo León, dos de Nueva Santander y uno de Texas. “Al propio tiempo pedía que en las capitales de cada una de las cuatro provincias, se establecieran juntas subalternas, integrándose por un número de vecinos que oscilaría entre tres y cinco.” Ra-

⁹ Tena Ramírez. Ob. cit., pp. 98 y 99.

¹⁰ Ignacio Burgoa. *Evolución de la idea federalista*, en: *México 50 años de Revolución*, México, 1961, t. III, La Política, p. 154.

¹¹ Nettie Lee Benson. *La diputación provincial y el federalismo mexicano*. México, 1955, pp. 11 y 12.

mos Arizpe redactó una memoria dirigida a las Cortes, en las que describía las condiciones geográficas, históricas, económicas, políticas y judiciales de las provincias internas de Oriente; también exponía los métodos encaminados a remediar los males que padecían e insistía también en el establecimiento de una Junta Superior Ejecutiva de las cuatro provincias internas de Oriente, "... en cada provincia habría una diputación provincial encargada de su administración".

Los diputados americanos concentraron sus esfuerzos en aquella parte de la Constitución y trataron, durante los debates, de conseguir aumentar el número de diputados y de ampliar los poderes de las diputaciones, al tiempo que se limitaría la autoridad de los funcionarios nombrados por el rey —jefe político e intendente—, privándoles de voz y voto en la diputación provincial.¹² Burgoa llega a afirmar que el reconocimiento de las diputaciones provinciales en la Constitución de Cádiz obedeció en buena parte a los esfuerzos de los diputados de la Nueva España y principalmente a Miguel Ramos Arizpe.¹³

Los diputados españoles trataron de limitar el establecimiento de las diputaciones provinciales en América, proponiendo que se establecieran diputaciones únicamente en aquellas provincias americanas nombradas en el artículo II del proyecto de Constitución, el cual nombraba individualmente a cada provincia peninsular, pero atribuía a las americanas un radio más dilatado, distribuyéndolas en seis regiones: Nueva España, Nueva Galicia, Yucatán, Provincias Internas de Oriente, Provincias Internas de Occidente y Guatemala, concediéndose a cada una de ellas diputación provincial; sin embargo, los diputados americanos, no conformes con tan reducido número trataron de aumentarlo. La Constitución declaró a cada diputación políticamente independiente de las demás; cada provincia "debía ser gobernada por un jefe político, un intendente y la diputación provincial, subordinándose directamente al gobierno central de Madrid por medio del jefe político y los ministros de gobierno".¹⁴

Así pues, como dice Nettie Lee Benson:

en el nuevo sistema de gobierno que implantaba la Constitución de 1812, no había virrey. El jefe político era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad y sería directamente responsable ante las Cortes de España. El jefe político en la Ciudad de México, que de hecho reemplazó al virrey, carecía de jurisdicción sobre los jefes políticos de Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey o Durango. Cada provincia gozaba de una independencia completa con respecto a las demás.

¹² N. L. Benson. Ob. cit., pp. 13-15.

¹³ Burgoa, Ob. cit., p. 155.

¹⁴ N. L. Benson. Ob. cit., pp. 16 y 17.

De esta manera, según Benson:

... el origen del federalismo en México se puede remontar a la forma de gobierno establecida por la Constitución de 1812 para España y sus colonias. Ramos Arizpe además de ser considerado padre del federalismo, puede también atribuírsele la paternidad de la diputación provincial.¹⁵

Según Burgoa, bajo el sistema de las diputaciones provinciales,

las provincias gozaron de una especie de autarquía a través de sus diputaciones, de tal manera que éstas concurrían en el gobierno nacional, mismo que no se depositó en órganos centralizados, y cuyo ámbito competencial estaba constituido por las facultades que a favor de ellas no se habían consignado expresamente.

Es decir, a través de este sistema las provincias gozaron de cierta autonomía gubernativa que más tarde defendieron con firmeza frente al absolutismo centralista hasta propugnar el sistema federal de gobierno en los primeros años del México independiente. Es particularmente importante el periodo transcurrido entre septiembre de 1821, en que se proclama la independencia, y enero de 1824, en que se señala con anticipación a la expedición de la Constitución del mismo año, la adopción del sistema federal, ya que durante este tiempo las diputaciones provinciales, que se empezaban a reinstalar desde 1820, en que se había restaurado la vigencia de la Constitución de Cádiz, lucharon para que el gobierno nacional de tendencia centralista reconociera su existencia y autonomía, propugnando porque, ante la separación de España, se adoptase el régimen federal. La tendencia centralista del gobierno nacional, motivó que algunas de las provincias trataran de convertir sus diputaciones en legislaturas y ellas mismas en Estados libres y soberanos. Cuando se proclamó la independencia, varias provincias hicieron lo mismo, previa declaración de su propia emancipación.¹⁶

La primera diputación provincial dentro de los actuales límites de México fue la de Mérida, en Yucatán, con jurisdicción sobre la península y la provincia de Tabasco. La Junta Preparatoria Electoral fue inaugurada en Mérida el 29 de octubre de 1812. En 1813 se estableció la diputación provincial de la Nueva Galicia. La tercera diputación fue establecida en las Provincias Internas de Oriente con capital en Monterrey. La última diputación provincial fue establecida en la Nueva España entre 1813 y 1814.¹⁷

¹⁵ N. L. Benson. Ob. cit., pp. 20 y 21.

¹⁶ Burgoa Ob. cit., pp. 156-159.

¹⁷ N. L. Benson. Ob. cit., pp. 25-30.

Para las elecciones se estableció un método indirecto en tres grados:

los ciudadanos de las parroquias que, juntándose con los otros electores parroquiales, debían elegir electores de partidos; éstos, a su vez, debían reunirse en la capital de la provincia para nombrar los diputados a Cortes y a la diputación provincial.¹⁸

La diputación provincial de la Nueva España quedó constituida oficialmente el 13 de julio de 1814, pero tal vez no siguió funcionando porque el 11 de agosto siguiente se recibió en México el Real Decreto que derogaba la Constitución de 1812 y todas las actas de las Cortes desde 1810, publicándose en el diario de México el 5 de octubre de 1814. Desde aquellos años Chiapas, que era una provincia de la Audiencia de Guatemala, y que se había erigido en intendencia en 1790, reclamó una diputación provincial para sí misma. En esta época eran reconocidas como provincias: en el reino de Nueva Galicia a Guadalajara y Zacatecas; en las Provincias Internas de Oriente a Nueva Santander, Nuevo León, Coahuila y Texas; en las Provincias Internas de Occidente a Sonora, Sinaloa, Durango, Chihuahua, Nuevo México y las Californias; en San Luis Potosí, a la provincia con este mismo nombre y a Guanajuato; en Guatemala, principalmente Chiapas y Guatemala; en la Nueva España, a Oaxaca, Puebla, México, Michoacán, Veracruz, Tlaxcala y Querétaro; en Yucatán, a Yucatán, Campeche y Tabasco.¹⁹

Antes de seguir adelante es útil señalar algunas disposiciones importantes para nuestro estudio contenidas en la Constitución de Cádiz. El capítulo II del título VIII que se refiere a las milicias nacionales, en su artículo 362 señala que “habrá en cada provincia cuerpos de milicias nacionales, compuestas de habitantes de cada una de ellas, con proporción a su población y circunstancias”. Estas milicias fueron, ya dentro del periodo del México independiente, un factor que fortaleció las aspiraciones autonomistas de las provincias, más tarde Estados, si bien el artículo 364 consignaba que el servicio de estas milicias no sería continuo sino limitado a cuando las circunstancias lo requirieran. El artículo 365 indicaba que el rey podría disponer de esta fuerza dentro del territorio de la provincia respectiva, y fuera de él, sólo con consentimiento de las Cortes.²⁰

En el año de 1814 se expidió el principal documento de carácter constitucional de los realizados por los insurgentes: el Decreto Constitucional de Apatzingán, de 22 de octubre del año citado. Esta Constitución, si bien de vigencia parcial y corta, fue importante por ser la primera en México. Se refería a las provincias en sus artículos 42 y 43 que decían:

¹⁸ N. L. Benson. Ob. cit., p. 32.

¹⁹ N. L. Benson. Ob. cit., pp. 38-43.

²⁰ Tena Ramírez. Ob. cit., p. 102.

Artículo 42. Mientras se haga una demarcación exacta de esta América mexicana y de cada una de las provincias que la componen, se reputarán bajo este nombre y dentro de los mismos términos que hasta hoy se han reconocido las siguientes: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tecpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo reino de León.

El artículo 43 decía: “Estas provincias no podrán separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte.” El artículo 48 indicaba que el supremo congreso estaría compuesto por diputados elegidos por cada provincia, e iguales en autoridad.²¹

La enumeración del artículo 42 de la Constitución de Apatzingán presentaba importantes omisiones pues sin explicación aparente no mencionaba las provincias de Texas, Nueva Santander, Nuevo México y las Californias y, por otra parte, mencionaba una nueva, la de Técpam que, según dice O’Gorman, se trataba de una provincia de filiación insurgente, que los revolucionarios erigieron como un trofeo a sus hazañas y que más tarde sería el actual Estado de Guerrero; su origen más remoto se encuentra en una disposición expedida por Morelos antes de 1814, tal vez desde 1811.²²

La rebelión de Rafael del Riego y Antonio Quiroga obligó a Fernando VII a restaurar la Constitución de 1812 el 7 de marzo de 1820, y así, Yucatán fue la primera provincia americana en reinstalar su diputación provincial, en tanto que la de la Nueva España fue reinstalada hasta el 20 de julio siguiente. Se eligieron más tarde nuevas diputaciones: el 28 de agosto en la Nueva Galicia, el mismo mes en Yucatán, el 18 de septiembre en la Nueva España, el mismo día en San Luis Potosí, el 3 de octubre en las Provincias Internas de Oriente, el 7 de noviembre en las Provincias Internas de Occidente.²³ También en este mismo año fue reinstalada la diputación provincial de Guatemala.

Los diputados americanos abogaron en las Cortes porque se concedieran más diputaciones provinciales en la América Septentrional, durante 1820-1821, consiguiéndose la expedición de un decreto el 8 de mayo de 1821, que mandaba “la creación de diputaciones provinciales en todas las dependencias Ultramarinas en que tales cuerpos no hubieren sido ya establecidos”. Al llegar O’Donojú, nombrado jefe político superior y capitán general, a la Nueva España, el 30 de julio de 1821, trayendo el decreto citado, encontró la situación del hecho consumado de la independencia de México y buscando conservar todo lo posible a favor de España firmó los tratados de Córdoba. Todo esto retardó en algunos lugares el establecimiento de un mayor número de diputaciones provinciales y en otros los aceleró. Mi-

²¹ Tena Ramírez. Ob. cit., pp. 36 y 37.

²² O’Gorman. Ob. cit., pp. 7 y 8.

²³ N. L. Benson. Ob. cit., pp. 44-47.

choacán se encontró en el primer caso, Puebla y Chiapas en el segundo, aunque en esta última provincia, antes de la aplicación del decreto de 8 de mayo, el Ayuntamiento de Comitán declaró, el 28 de agosto, su independencia y el 3 de septiembre siguiente se declaró independiente no sólo de España, sino también de Guatemala; se eligieron diputados a la misma diputación provincial y ésta empezó a tomar medidas para asegurar su completa independencia de Guatemala y su anexión a México.²⁴

La emancipación de las capitanías generales de Yucatán y Guatemala no fue resultado de una lucha armada de éstas en contra del gobierno español, sino que Yucatán y Guatemala proclamaron su independencia como consecuencia de la caída del gobierno español en la Nueva España. Yucatán declaró su independencia en el Acta de la Junta de Mérida de 15 de septiembre de 1821, y en la misma manifestó su unión a México. No sucedió lo mismo con Guatemala, la cual pronunció su independencia el mismo día, y al mismo tiempo

... excitó a las demás provincias de la Capitanía a seguir su ejemplo y, además, a que eligieran a sus representantes con el fin de que un congreso decidiera lo relativo a su independencia absoluta, fijara la forma de gobierno, y se ocupara de dar la Ley Fundamental que habría de regirlas.

Chiapas por su parte, aunque pertenecía a la Capitanía General de Guatemala había declarado su independencia, como ya vimos, el 3 de septiembre de 1821, manifestando en el mismo acto su voluntad de formar parte del imperio mexicano, solicitando por medio de su diputación provincial dicha incorporación, declarándose ésta oficialmente por decreto de 16 de enero de 1822.

Otras provincias de la antigua capitanía de Guatemala, siguieron el ejemplo de Chiapas, e ignorando la excitativa lanzada por Guatemala en lo que se refería a diputados para un congreso, se decidieron, en cambio, por la agregación a México; pero como Guatemala quiso contrariar estos actos de voluntaria adhesión, las provincias interesadas se sintieron amenazadas, y pidieron auxilio y apoyo al Imperio Mexicano, quien lo otorgó por su Junta Provisional Gubernativa (sesión de 12 de noviembre), enviándose una fuerza armada, llamada "protectora" que puso fin a la guerra civil que ya andaba encendida entre varias de aquellas provincias.²⁵

Desde el 19 de octubre de 1821 Iturbide había excitado a la Junta de Guatemala, llamada Junta Provisional Consultiva, a formar parte del imperio bajo el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, diciéndole que

²⁴ N. L. Benson. Ob. cit., pp. 48-62.

²⁵ O'Gorman. Ob. cit., pp. 13-17.

Guatemala se hallaba aún impotente para gobernarse a sí misma y que podría ser objeto de la ambición extranjera. La Junta acordó, el 28 de noviembre, consultar en consejo abierto a los pueblos y tras recoger la votación se decidió la agregación a México, declarándose en acta de 5 de enero de 1822. Hubo necesidad, sin embargo, de someter por la fuerza a la provincia de San Salvador, habiendo capitulado su ejército el 21 de febrero siguiente. A raíz del movimiento contra Iturbide iniciado por Santa Anna y secundado por los antiguos insurgentes Victoria y Guerrero, el capitán general de la provincia, Vicente Filisola, presentó el 29 de marzo de 1823 ante la diputación provincial de Guatemala un decreto de convocatoria para la reunión de un congreso conforme al Plan de 15 de septiembre de 1821, aprobando tal medida el congreso mexicano, que declaró más tarde que las provincias de Guatemala eran libres para pronunciarse en el sentido que les conviniera. El 7 de abril se desconoció la coronación de Iturbide y se le expulsó del país; el 8 una junta celebrada en Chiapas convocó a sus partidos, que reunidos en una junta el 4 de junio siguiente, se erigieron en Junta Suprema Provisional, que subsistiría en tanto se declarara la adhesión a México o a Guatemala. El 26 de mayo de 1824, el congreso mexicano aprobó tales medidas y dejó a Chiapas en absoluta libertad para decidir.²⁶

Aunque hemos de volver a tratar lo relativo a los congresos mexicanos de estos años es importante mencionar, desde ahora, que en la décima primera base para la elección de nuevo congreso constituyente, el 17 de junio de 1823, se enumeraba como parte de México a las provincias de Guatemala que eran: “Chiapas, Chimaltenango, Chiquimula, Comoyahua, Costa Rica, Escuintla, Goatemala, León de Nicaragua, Quesaltenango, San Miguel, San Salvador, Sololá, Sonsonate, Suchitepec, Tegucigalpa, Totonicapán, Verapaz y Zacatepeques . . .”²⁷ Sin embargo, Guatemala instaló su congreso el 24 de junio siguiente, declarando el 19 de julio de 1823 su absoluta independencia, tanto de España como de México y de cualquier otra potencia, debiendo denominarse en lo sucesivo “Provincias Unidas de Centroamérica”, reconociéndolo así formalmente el congreso mexicano el 20 de agosto de 1824, aunque de hecho lo había aceptado ya al permitir que se retirasen del congreso desde el 27 de octubre de 1823 los diputados de Centroamérica.²⁸

Mientras tanto, por el tiempo en que en la ciudad de México se había prestado juramento al gobierno provisional del México independiente, ya funcionaban ocho diputaciones provinciales —señaladamente las de San

²⁶ O’Gorman. Ob. cit., pp. 17-20.

²⁷ Manuel Dublán y José María Lozano. *Legislación mexicana*, México, 1876, t. I, p. 651.

²⁸ O’Gorman. Ob. cit., p. 29.

Luis Potosí, Guadalajara, México, Yucatán, las provincias internas de Oriente, las provincias internas de Occidente y Chiapas— y además seis intendencias: Veracruz, Guanajuato, Michoacán, Zacatecas, Oaxaca y Arizpe. “Tenían, por el decreto de 8 de mayo, el derecho reconocido a establecer diputación, que harían un total de catorce. No tardaron mucho en hacerlo.” Este número se elevó a quince al nombrar Tlaxcala su cuerpo, con base en que desde 1812 se le daba trato de provincia y tenía un diputado, que integraba la diputación de la Nueva España. Más tarde Nueva Santander eligió diputados sin pedir siquiera autorización para ello, comunicándolo oficialmente al gobierno central y solicitando al congreso su aprobación, misma que se concedió en Ley de 21 de julio de 1822, declarándose legalmente establecida como décima sexta diputación provincial el 26 de agosto siguiente. Querétaro, en la misma situación que Tlaxcala, no fue sin embargo reconocida por la Junta Provisional Gubernativa por lo que, al iniciar sus sesiones el congreso constituyente que fue convocado por aquella de acuerdo con el Plan de Iguala, renovó sus demandas de diputación provincial. El 12 de marzo de 1822 al ser enviado su representante ante la diputación provincial de México a Guadalajara, Querétaro alegó falta de representación ante este cuerpo, logrando más tarde resolución favorable, por lo que, en noviembre de 1822 “17 diputaciones provinciales habían sido autorizadas en México, y 18 estaban ya establecidas”. La única que no se había reconocido era la de Nuevo México, cuya diputación parece haber funcionado durante 1822-1823 sin que se le haya, sin embargo, reconocido pero tampoco molestado. Antes de terminar 1822 el congreso recibió peticiones para el establecimiento de diputaciones provinciales en las provincias siguientes: Tabasco, Sinaloa, Sonora, Durango, Chihuahua, Nuevo México, Nuevo León, Coahuila y Texas.²⁹

El congreso constituyente que se había instalado el 24 de febrero de 1822 con 102 diputados, tenía en su seno a varios grupos de tendencias diversas:

los que no perdonaban a Iturbide la independencia; los que no le perdonaban haber frustrado en Iguala un ensayo de aclimatación de la Constitución Española en el virreinato; unidos a éstos, que se llamaron españoles o borbonistas, es decir, que contaban con que un príncipe de la familia real de España aceptase el trono, los republicanos, es decir, los que consideraban el Plan de Iguala como una transacción vergonzosa con España, y esperaban que, al ser rechazados los Tratados de Córdoba en España, se estableciesen aquí gobiernos parecidos a los que en otros países americanos existían.

²⁹ N. L. Benson. *Ob. cit.*, pp. 62-70.

Según dice Justo Sierra: “el grupo de los adictos a Iturbide estaba en minoría, pero el ejército y las masas lo idolatraban”.³⁰

Tras conocerse el rechazo de las Cortes españolas a los Tratados de Córdoba los borbonistas se aliaron a los republicanos que empezaron a pedir al congreso el establecimiento de una república. Sin embargo, según Justo Sierra, el sentimiento popular se inclinaba por una monarquía como consecuencia del deseo de reto al poder del rey de España. En nuestra opinión tal consideración no es exacta; el pueblo mexicano no podía ser capaz de aspirar a una monarquía después de trescientos años de sufrir el absolutismo del virreinato, pues si bien justo es reconocer la bondad de la legislación de Indias, no puede negarse tampoco el poco respeto que se le tuvo en los gobiernos absolutistas de los virreyes.

El congreso propuso reglamentar la regencia prohibiendo a sus miembros tener mando de armas buscando restar fuerza a Iturbide; éste contestó el ataque con un pronunciamiento de la guarnición de la capital que le proclamó emperador. El congreso, reunido en condiciones muy difíciles, sancionó el movimiento de un modo ilegal, que según Justo Sierra fue después legalizado “. . . y el pueblo —agrega— incapaz de comprender las ventajas de la República, contestó con tan vivas muestras de adhesión en todos los ámbitos de la nación nueva a la exaltación al trono del victorioso caudillo”. Sin embargo, la situación financiera era muy difícil y las noticias sobre conspiraciones borbonistas y republicanas se repetían hasta que Iturbide, violando el fuero constitucional de los diputados apresó a varios de ellos sin prueba alguna en su contra; además había promovido una reforma que tendía a reducir aproximadamente a la mitad el número de los diputados; envió también una iniciativa para la creación de tribunales especiales que juzgacen por conspiración, robo y homicidio simultáneamente, lo cual fue rechazado por el congreso; se detuvo entonces a varios diputados y se expulsó al resto del lugar de sesiones declarándose disuelto al Congreso Constituyente y nombrándose una junta instituyente el 31 de octubre de 1822 para atender lo más necesario y convocar sobre nuevas bases electorales un nuevo congreso constituyente.³¹

La Junta Instituyente nombrada por Iturbide expidió el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, que derogó la Constitución de Cádiz, lo que, según dice Burgoa, constituyó un golpe a las tendencias federalistas ya que si bien sostenía a las diputaciones provinciales con las atribuciones que tenían las supeditaba al jefe político, que era nombrado directamente por el emperador y que tenía que tratar todo asunto concierne al gobierno político provincial con el Ministerio del Interior.³²

³⁰ Justo Sierra. *Evolución política del pueblo mexicano*, México, 1948, p. 176.

³¹ Justo Sierra. Ob. cit., pp. 177-180.

³² Burgoa. Ob. cit., pp. 161 y 162.

Ante el temor de un levantamiento de Antonio López de Santa Anna, Iturbide le removió de Veracruz; sin embargo, éste sublevó a la guarnición del puerto y proclamó el plan en favor de la república, desconociendo a Iturbide el 6 de diciembre de 1822. Iturbide envió al general Echávarri, hombre de su confianza, a combatir a Santa Anna, pero ante la imposibilidad de ocupar la plaza y creyendo “hacer un gran servicio a Iturbide, a quien juzgó perdido”, celebró con Santa Anna el pacto llamado Plan de Casa Mata, “que reconocía en apariencia la autoridad del emperador y exigía la pronta reunión de nuevas Cortes, bajo la salvaguardia del ejército libertador”. Guerrero y Victoria por su parte, se habían levantado en el sur; Armijo fue enviado a combatirlos y lo que hizo fue unírseles en vista de que el ejército en todo el país se adhería al nuevo plan. Iturbide entonces reunió al disuelto congreso y envió más tarde a la asamblea su abdicación, la cual no fue admitida por el congreso, declarando la ilegitimidad del imperio y por tanto su nulidad, lo cual, según criterio que no compartimos de Justo Sierra, no era verdad.³³

Dice Burgoa:

el Plan de Casa Mata dio la oportunidad para que se desarrollara el germen federalista. Al conocerse su proclamación, varias provincias, entre ellas Oaxaca, Puebla, Nueva Galicia, Guanajuato, Querétaro, Zacatecas, San Luis Potosí, Michoacán y Yucatán, se adherieron a él a través de sus respectivas diputaciones;

y agrega,

las provincias estuvieron en la posibilidad de erigirse en Estados independientes de no haber aceptado voluntariamente el consabido Plan, cuya finalidad esencial, o sea la reinstalación del Congreso disuelto por Iturbide, las vinculaba en una nación unitaria, pero no central. Así apareció en nuestra historia un fenómeno inherente al federalismo, consistente en la autonomía consciente de las partes para seguir formando el todo, conservando su personalidad política dentro de éste.

En tanto el congreso reinstalado discutía su naturaleza de constituyente o convocante, algunas provincias, entre ellas Guadalajara, se pronunciaron por el federalismo y proclamaron su plena autonomía, y así lo hicieron también Oaxaca, Yucatán, Zacatecas, Querétaro y México, de manera que, como dice Burgoa,

... no puede sostenerse que el sistema federal en nuestro país haya sido creado artificialmente, ni que los Estados de la Federación mexicana no

³³ Justo Sierra. Ob. cit., pp. 181-192.

hubiesen surgido de las antiguas entidades provinciales con anterioridad a su implantación.³⁴

Inclusive aun antes de que terminara el efímero gobierno de Iturbide, las provincias que prestaban su adhesión al plan, cada una “asumía el dominio absoluto sobre sus asuntos principales y se declaraba a sí misma independiente del aún existente gobierno central de Iturbide”.³⁵

México se hallaba en realidad dividido en provincias independientes, cada una de las cuales había tomado por completo el cuidado de su administración dentro de sus propias fronteras. El jefe político se había convertido en el ejecutivo provincial y la diputación provincial o alguna junta, había asumido las funciones legislativas del gobierno de las provincias; en realidad, como dice Nettie Lee Benson, hasta la promulgación de la Constitución de 1824, “muchas de las provincias de México mantuvieron su propio gobierno independiente y tan sólo obedecían los decretos del gobierno central por libre consentimiento de cada una de ellas”.³⁶

El Congreso Constituyente restablecido declaró caduco el Plan de Iguala en lo que se refería a los príncipes Borbones, resultando de aquí dos partidos legalmente nulificados: el iturbidista y el borbonista, “y un hecho incontrovertible, la república”. Así, las tendencias ahora serían para determinar la clase de república que se adoptaría y de este modo, los borbonistas, el alto clero, los altos jefes del ejército y los ricos propietarios se unieron en un grupo que empezó a llamarse centralista; de otra parte, el partido reformista cuya característica fue su incompatibilidad con los españoles y con los grupos privilegiados del centro, fueron federalistas, los que según Justo Sierra “proyectaban una república calcada sobre la norteamericana, cuya Constitución habían someramente estudiado”.³⁷

Por su parte, el ilustre jurista Mario de la Cueva dice igualmente que a la caída de Iturbide los antiguos borbonistas se inclinaron hacia el centralismo que defendía mejor sus intereses y privilegios, si bien hay que reconocer también a los hombres de buena fe indiscutible, como fray Servando Teresa de Mier, José María Becerra, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete, que integraban el grupo centralista. El partido federalista por su parte se integró con los antiguos republicanos y con algunos de los antiguos iturbidistas.

La lucha en torno a la organización de una república central o federal tuvo dos grandes manifestaciones; primeramente la actitud de las provincias, que se declararon firmes partidarias del sistema federal y que fueron las que

³⁴ Burgoa. Ob. cit., pp. 161-164.

³⁵ N. L. Benson. Ob. cit., pp. 107 y 108.

³⁶ N. L. Benson. Ob. cit., pp. 121 y 122.

³⁷ Justo Sierra. Ob. cit., p. 184.

en definitiva decidieron el problema; y la pugna intelectual y parlamentaria, que se desenvuelve en estudios, proyectos, folletos y discursos, y que concluye inclinándose por la voluntad a las provincias.

El maestro universitario agrega:

la creación de las diputaciones provinciales posee una gran importancia para la comprensión de los orígenes del federalismo mexicano, pues, por una parte, el virrey de la Nueva España cesó como gobierno universal de las provincias y, por otra parte, las provincias principiaron a acostumbrarse a la práctica de un gobierno propio y a sus indudables ventajas en beneficio de la libertad.³⁸

En fin, si bien debe reconocerse que los federalistas mexicanos tuvieron presente la Constitución de los Estados Unidos de América fue porque su estructura federal ofrecía en principio una solución a la situación real por la que el país atravesaba, pero los orígenes fueron diferentes y ya la aplicación del federalismo en México fue distinta también; hubo cierta influencia de la Constitución de los Estados Unidos en nuestro federalismo, pero nunca al grado de afirmar que nuestra solución federal sea una simple imitación extralógica de la norteamericana.

Dice Justo Sierra refiriéndose al federalismo:

éste había encontrado de antemano su expresión y su forma en las juntas provinciales, verdaderos congresos locales emanados de la elección aparente del pueblo, creados por la Constitución española y que aclimatados rápidamente en el Imperio, eran el centro de todos los apetitos, codicias y anhelos de los grupos provinciales por disfrutar empleos y distribuirse los pequeños erarios locales; así se formaron en las más importantes ciudades del país sendas oligarquías políticas, resueltas a no dejarse arrebatar el poder conquistado y no transigían más que con el sistema federal, que tenía un marcado color separatista;

esto se encontraba acentuado particularmente en las Provincias Internas de Oriente, Nueva Galicia y Yucatán, que esta última por su ubicación geográfica, sus intereses económicos e inclusive su autonomía étnica y lingüística,

era una pequeña nacionalidad aparte, que casi nunca estuvo conforme con vivir unida a la República Mexicana y cuya fusión íntima con la patria común no se ha realizado sino lentamente en la segunda mitad del siglo XIX; así como también en Guatemala, en donde como ya hemos visto, sus

³⁸ Mario de la Cueva. *La Constitución de 5 de febrero de 1857*. en: *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, 1957, t. II, p. 1238.

habitantes votaron su independencia, misma que fue reconocida más tarde por el Congreso Mexicano.³⁹

Los problemas no son menores en un Estado centralista; por el contrario, en éste el poder y el control político ejercido desde el centro, facilita las tiranías y el enriquecimiento no de pequeñas oligarquías, sino de una gran oligarquía que, desde el centro controla los empleos y cargos públicos así como el erario de todo el país.

La presión de las provincias sobre el congreso, buscaba, como dice Reyes Heróles, que el Congreso Constituyente se convirtiera en convocante y lanzara a la mayor brevedad la convocatoria para el nuevo Congreso Constituyente y, por otra parte, que se pronunciara teórica y prácticamente por el federalismo.⁴⁰ En esos momentos históricos la corriente federalista era incontenible, y poco más tarde el congreso tuvo que inclinarse por el sentir de las provincias.

B. *Adopción del federalismo; Voto por la República Federada; Acta Constitutiva y Constitución de 1824*

Actuando el congreso restaurado bajo la presión de las provincias, el 14 de mayo de 1823, Bocanegra propuso que se nombrara una comisión especial que presentara las bases de la Constitución, integrándose ésta por J. Cecilio Valle, fray Servando Teresa de Mier, José Mariano Marín, Javier Bustamante, Lorenzo de Zavala, José María Jiménez, Juan de Dios Mayorga, Francisco Lombardo y García; sin embargo, el 21 de mayo siguiente, la "comisión especial para proponer medidas conducentes a evitar los males que amenazaban al país" presentó un dictamen que resolvía que se diera la convocatoria para un nuevo congreso; que provisionalmente el restaurado se ocupara de la hacienda, del ejército y de la administración de justicia; que se diera a conocer el proyecto de Bases de la República Federativa; que el ejecutivo tomará providencias, de acuerdo con la Constitución provisional para mantener el orden y la tranquilidad interna. En lo esencial el dictamen es aprobado, habiéndose aprobado también la petición de Javier Bustamante en el sentido de que la impresión del proyecto de Bases de República Federativa saliera por separado.⁴¹

En sesión extraordinaria del congreso, de 12 de junio de 1823, los diputados Francisco García, Valentín Gómez Farías, Manuel Crescencio Rejón, Antonio J. Valdés, José María Covarrubias y Prisciliano Sánchez pre-

³⁹ Justo Sierra. Ob. cit., pp. 183-185.

⁴⁰ Jesús Reyes Heróles. *El liberalismo mexicano*, t. I, Los Orígenes de México, 1957, p. 373.

⁴¹ Reyes Heróles. Ob. cit., t. I, pp. 373-375.

sentaron un voto en el que, manifestándose abiertamente en favor de la forma de gobierno republicana federal, expresaban que "...es el que conviene a la nación mexicana; así es que el deseo de ésta nos ha parecido racional y justo". (Esta sesión fue motivada por la expedición, el 5 de junio, de un plan en San Luis Potosí que insistía en una nueva convocatoria al Congreso Constituyente, en el establecimiento de un régimen federal y en que, establecido éste y en tanto se reunieran los nuevos convocados al congreso para constituir la nación, las provincias podrían ser gobernadas por sus diputaciones provinciales.) Así, los seis diputados citados propusieron que pasaran a la Comisión de Convocatoria en carácter de urgentes los siguientes puntos:

1º A la mayor brevedad posible se nombrarán en las provincias congresos o legislaturas provinciales en el número y forma que proponga la Comisión y apruebe V. Sob.

2º Visto el presupuesto presentado de los gastos generales de la nación, el déficit se repartirá provisionalmente entre las provincias.

En lugar de esta proposición surge el *Voto del Congreso por la forma de República Federal*:

El soberano Congreso Constituyente en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de República Federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para el nuevo Congreso que constituya a la nación.—junio 12 de 1823.⁴²

Sobre este voto dice De la Cueva:

cuando el Congreso Constituyente restaurado pronunció el *Voto por la forma federal de la República*, de 12 de junio de 1823, el federalismo era una realidad que estaba viviendo México. Aquel *Voto* es la aceptación de un hecho consumado, concurriendo la circunstancia de que las provincias ya no se conformaban con el simple *Voto*, sino que exigían la convocación de un segundo Congreso Constituyente, que fuera una representación auténtica de la nación, desligado de los problemas de la monarquía y apto para reorganizar el país dentro de un sistema federal.

La solución federativa fue, de este modo, la que mantuvo la unión de las provincias, evitando su disgregación. "El federalismo mexicano nació como una ansia de democracia, de gobierno propio y de libertad de los hombres."⁴³ La inclinación hacia el federalismo, por otra parte, estaba

⁴² Reyes Heróles. Ob. cit., t. I, pp. 381 y 382.

⁴³ De la Cueva. *La Constitución de 5 de febrero de 1857*, pp. 1239 y 1240.

muy difundida en el continente; una de las obras que tuvo gran importancia en este aspecto es la del ecuatoriano Vicente Rocafuerte: *Las ideas necesarias a todo pueblo independiente que quiera ser libre*.

Las ideas sostenidas por los diputados, frecuentemente contrarias unas de otras, muchas veces sin embargo eran expuestas citando un mismo apoyo doctrinal; ello sucedió particularmente con las ideas de Rousseau, que fue citado para apoyar declaraciones centralistas y declaraciones federalistas. Empero, de acuerdo con el pensamiento del ginebrino y atendiendo a las propias circunstancias del país, pensamos que es más certero sostener con base en sus ideas la tendencia federalista. La tesis de Rousseau, como dice Reyes Heróles, está pensada para comunidades pequeñas, pudiendo éstas confederarse, pues la distancia y la falta de población fomenta las tiranías.

La dimensión de nuestro país al adoptar la forma federal, la despoblación y el temor que nuestros liberales tienen a los tiranos, hace que encuentren en la tesis del ginebrino un poderoso aliciente intelectual hacia el federalismo.⁴⁴

El mismo Rousseau, junto con el Barón de Montesquieu, influyó en la idea de concebir al pacto federal como un contrato social, sólo que de sociedades y no de individuos. Sin embargo, como ya hemos dicho, sirvió también para apoyar posturas centralistas como la de José María Becerra.⁴⁵

El 28 de julio de 1823 apareció uno de los cuatro documentos, a nuestro juicio, más importantes en torno al problema de la adopción o no del federalismo: *El Pacto Federal del Anáhuac* de Prisciliano Sánchez. Los otros documentos que consideramos de importancia fundamental en las discusiones en torno a la idea federalista en esta época son de Francisco García, también en favor del federalismo como Prisciliano Sánchez, y de fray Servando Teresa de Mier y José María Becerra en contra.

En el *Pacto Federal del Anáhuac*, como dice Reyes Heróles, se discutían los hechos, la decisión de las provincias que no podía ser detenida y reclamaba federalismo, las bases del *Pacto*, y se anticipaba la contestación de las objeciones que surgirían en contra del federalismo al discutirse el artículo 5º del Acta Constitutiva.

Prisciliano Sánchez propugnó en el *Pacto Federal del Anáhuac*, una y otra vez, el federalismo: "La nación se ha pronunciado suficientemente por el sistema de república federada: no podían ser otros sus votos puesto que quiere ser libre en toda la extensión de la palabra." Se anticipó por otra parte a los críticos del federalismo cuando dijo:

⁴⁴ Jesús Reyes Heróles. *Rousseau y el liberalismo mexicano*, en: *Presencia de Rousseau*, México, 1962, pp. 312 y 313.

⁴⁵ Reyes Heróles. *Rousseau y . . .*, cit., pp. 313 y 314.

es verdad que en el sistema federal se divide la nación en estados pequeños e independientes entre sí para todo aquello que les conviene a fin de ocurrir a sus necesidades políticas y domésticas, más inmediatamente, a menor costo, con mejor conocimiento y mayor interés que el que puede tomar por ellos una provincia lejana y extraña, cuya autoridad las más veces obra ignorante, o mal informada, y de consiguiente sin tino ni justicia. Pero esta independencia recíproca de los estados en nada debilita la fuerza nacional, porque ella en virtud de la federación, rueda siempre sobre un solo eje y se mueve por un resorte central y común.

Explicaba que las provincias no se separaban para constituir naciones independientes, sino sólo respecto a su gobierno interior se han pronunciado Estados soberanos, “porque quieren ejercer éste sin subordinación a otra autoridad”.⁴⁶

Consideraba Prisciliano Sánchez que las provincias estaban de acuerdo con la implantación del federalismo y sólo diferían en cuanto a los medios de establecerlo, es decir, el criterio respecto a la distribución de las competencias entre ellas y la federación. Para Sánchez resultaba explicable la actitud de Guadalajara, Yucatán, Oaxaca, Zacatecas y las Internas de Oriente, que, “deseosas del federalismo e impacientes de que se les retarde este bien”, habían declarado no considerarse ligadas por el antiguo pacto ya disuelto, y se habían declarado independientes para darse su propia Constitución y gobernarse por sí mismas, reconociendo no obstante, su unión con las demás provincias dentro de “una justa federación que les garantice su tranquilidad mutua y su seguridad externa”.⁴⁷ En las *Bases para la Constitución General* consignó las disposiciones siguientes:

1º La nación de Anáhuac es la reunión de todas sus provincias que forman el Estado General.

2º Es una, es soberana, es indivisible, y es independiente, tanto de la antigua dominación española como de cualquier otra potencia de dentro y fuera de su continente.

3º Las provincias que la componen son las que al fin del último gobierno se hallaban en el rango de tales, sujetas al virreinato de la Nueva España.

4º Las que actualmente se hallen con una población de doscientas mil personas arriba serán estados, soberanos e independientes para todo lo relativo a su gobierno interior.

5º Las que no lleguen a esta población se unirán con otra u otras de sus inmediatos vecinos que mejor les acomode para formar con ellas un Estado independiente y llegado el caso de que cada una tenga la referida población quedarán por el hecho separadas para formar estados distintos.

⁴⁶ Prisciliano Sánchez. *El Pacto Federal en el Anáhuac*, en: “Revista de la Facultad de Derecho”, núm. 56, México, 1964, pp. 1154-1156.

⁴⁷ Prisciliano Sánchez. Ob. cit., p. 1159.

6º Las naciones bárbaras a quienes la ilustración y el tiempo vayan dando a conocer las ventajas de la vida social y se les haga desear, se admitirán a la agregación voluntaria en el Estado que la pretendan y teniendo la población antes dicha, y la capacidad bastante para gobernarse por sí mismas, formarán estado distinto.

7º La religión de todos los estados será la católica, apostólica y romana, única verdadera, con exclusión de otro culto.

8º Su gobierno será popular, representativo, federado.

El último punto contenía imperativamente la forma de gobierno que han de adoptar las entidades miembros, en tanto que el penúltimo ratificaba la intolerancia religiosa estableciendo la religión católica como obligatoria para todos los miembros.

Los siguientes puntos se referían a los poderes en que se dividía la autoridad central: hacía residir el poder legislativo en un congreso compuesto de diputados electos popularmente de acuerdo con la población de cada Estado; el poder ejecutivo lo depositaba “en uno o tres individuos electos popularmente y amovibles por tiempo”; establecía un senado como parte del ejecutivo, compuesto por uno o dos senadores por cada Estado, nombrados popularmente inamovibles por mitad en el periodo que dispusiera la Constitución; el poder judicial lo componía un número competente de letrados nombrados a propuesta del senado.

Finalmente, establecía las bases para las constituciones particulares de los Estados, declarando a cada uno “soberano e independiente en todo lo relativo a su gobierno interior” (punto primero). Dividía a todos los Estados en partidos y municipalidades. Establecía para cada Estado un gobierno con división de poderes, en la misma forma que para el gobierno general; residía el legislativo en una asamblea formada por individuos nombrados popularmente; el ejecutivo residía en un gobernador electo popularmente, amovible y reelegible después de un intervalo si la Constitución local así lo llegara a determinar; el judicial lo hacía residir en un tribunal de justicia cuya organización en forma general, se trata en los últimos puntos del *Pacto*.⁴⁸

Las bases descritas por Prisciliano Sánchez influyeron en muy importante medida en la redacción del proyecto de Acta Constitutiva, sobre todo en lo que se refiere a las facultades del poder legislativo.

Poco antes de clausurar sus sesiones, el congreso expidió un decreto de relativa importancia para nuestro estudio, el 14 de octubre, en virtud del cual creaba una nueva provincia denominada del Istmo, compuesta por las jurisdicciones de Acayucan y Tehuantepec. Durante el mes de julio anterior, o sea, después de la expedición del *Voto* en favor de la forma federal,

⁴⁸ Prisciliano Sánchez. Ob. cit., pp. 1163-1169.

el congreso había decretado la división de las provincias de Chihuahua y Durango (Nueva Vizcaya), por una parte, y de Sonora y Sinaloa por la otra. Se concedieron diputaciones a estas provincias y además a Coahuila, Nuevo León y Texas, en tanto que funcionaban ya las de Tabasco y Nuevo México, sin que existan datos al parecer, de la fecha en que fueron autorizadas (si en verdad lo fueron) por el congreso. El congreso, que había sido convocado y reunido de acuerdo con el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, clausuró sus sesiones el 30 de octubre de 1823, reuniéndose el nuevo congreso el 5 de noviembre siguiente y celebrando su instalación solemne dos días más tarde.

Así, para diciembre de 1823, ya separadas las provincias de América Central y estando Chiapas pendiente, las provincias mexicanas antes de la expedición del Acta Constitutiva de la Federación eran las siguientes: 1. Alta California, 2. Baja California, 3. Coahuila, 4. Durango, 5. Guajuato, 6. Guadalajara, 7. Nuevo Reino de León, 8. México, 9. Nuevo México, 10. Michoacán, 11. Oaxaca, 12. Puebla, 13. Querétaro, 14. San Luis Potosí, 15. Santander, 16. Sinaloa, 17. Sonora, 18. Tabasco, 19. Texas, 20. Tlaxcala, 21. Veracruz, 22. Yucatán, 23. Zacatecas, 24. Chihuahua, 25. Istmo.⁴⁹ De estas provincias solamente la del Istmo y las dos Californias no contaban con su diputación provincial, en tanto que las otras veintidós sí la tenían. “Algunas de tales provincias habían ido más lejos de sus atribuciones —dice Nettie Lee Benson—, asumiendo plenos poderes como gobierno local autónomo.”⁵⁰ Naturalmente que la provincia de Chiapas contaba también con su diputación provincial. La denominación de *provincias* fue substituida por la de *estados*, desde una ley de 8 de enero de 1824: la *Ley para establecer las Legislaturas Constituyentes Particulares en las Provincias que han sido declaradas estados de la Federación y que no las tienen establecidas*.

En el nuevo Congreso Constituyente, como bien dice Justo Sierra, los elementos federalistas imperaban de modo tal, “que se consideraba investido de este mandato imperativo: legitimar la federación que de hecho existía ya, en forma anárquica”. El congreso apresuró las bases de la promulgación de la federación aún antes de la Constitución definitiva, “con el objeto de apaciguar el ardor y la vehemencia de las reclamaciones del partido triunfante”. Así, aunque hubo opiniones contrarias al federalismo, algunas de ellas con cierta solidez y sinceridad, la opinión dominante era favorable totalmente al federalismo, “si el Congreso no la hubiere decretado (a la federación) habría sido *incontinenti* derrocado; la Constitución

⁴⁹ O’Gorman. Ob. cit., pp. 29-33.

⁵⁰ N. L. Benson. Ob. cit., p. 84.

de 1824 no podía ser otra cosa que lo que fue: la expresión pura de la opinión casi unánime del país político de entonces”.⁵¹

A semejantes conclusiones llega Reyes Heróles, para quien la elección de representantes garantizaba la adopción de la forma federal de gobierno; el problema se presentaba más bien en torno a la delimitación de las atribuciones entre la federación y las entidades miembros.

El 20 de noviembre de 1823 la Comisión de Constitución presentó un proyecto de Acta Constitutiva. La Comisión estaba integrada por Miguel Ramos Arizpe, Manuel Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas y José de Jesús Huerta; de ellos, Mangino presentó un voto particular en el que consideraba que la soberanía residía en la reunión de los Estados y no que éstos fueran particularmente soberanos. El artículo 5º del proyecto establecía que “la nación adopta para su gobierno la forma republicana representativa popular federal”, y en el artículo 6º, se consideraba a la nación como integrada por “Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interiores . . .”, por lo que puede verse que el texto de estos artículos estaba influido por las ideas del *Pacto Federal del Anáhuac* de Prisciliano Sánchez.

El 28 de noviembre siguiente se presentan las *reflexiones* de Francisco García, las cuales, en términos generales puede decirse, defendían los derechos de los Estados, así como también hacían observaciones de carácter teórico-constitucional. La importancia de estas *reflexiones* es muy grande, pues determinaron varias modificaciones de consideración al proyecto del Acta Constitutiva, que más tarde pasaron a la Constitución de 1824 y de aquí a la de 1857 en que se consolidó definitivamente el federalismo mexicano.

Las *reflexiones* de García sobre el artículo 7º del proyecto del Acta Constitutiva dieron lugar a la introducción del concepto de *territorio dependiente de la federación*, mismo que hasta hoy, con los mismos razonamientos de fondo, subsiste (él llamó particularmente la atención sobre las Californias). Su intervención sobre algunos puntos no prosperó, pero sí sobre otros. Respecto al problema de la individualidad de la soberanía y la existencia de un Estado federal junto a Estados federados también soberanos, sostuvo que lo que ocurría era que las afirmaciones de soberanía de cada uno, federación y Estados, eran en diferente sentido, “. . . el que dijo que la soberanía es indivisible, dijo bien, porque lo dijo bajo un sentido; y el que ha dicho que la nación mexicana es soberana, y sus partes integrantes son estados soberanos e independientes ha dicho bien en otro sentido distinto del primero”. Consideraba que el federalismo en México no introducía división, sino que más bien venía a permitir la unión;

⁵¹ Justo Sierra. Ob. cit., pp. 186-188.

señalaba cómo las revoluciones, las necesidades que han producido, las viciosas instituciones que han regido al país y la extensión inmensa de su territorio, habían relajado la pretendida unidad de la nación mexicana, y el medio de volver a adquirirla era justamente el sistema federal.⁵²

El 1º de diciembre de 1823, tras darse lectura al proyecto de Acta Constitutiva, José María Becerra leyó su voto particular contrario al federalismo. En éste se desvió tratando de probar teóricamente que la voluntad general no se había expresado por la forma federal, y más tarde decía “la República Federal, señor, en la manera en que se propone en el proyecto, con estados libres, soberanos e independientes, es un edificio que amenaza ruina y que no promete ninguna felicidad a la nación”. Usó el argumento que más tarde repetiría fray Servando Teresa de Mier y que Prisciliano Sánchez se había anticipado a responder: “con la federación se crearán rivalidades y se aumentarán las que estén creadas. Algunos estados quedarían resentidos y nuestros enemigos atizarían los celos y procurarían fomentar la división”. Consideraba inoportuna la adopción del federalismo y proponía que se reservara para ocho o diez años más tarde, y llegó a decir que si los pueblos sólo querían el federalismo, era necesario convencerles de que no les conviene,⁵³ argumento éste que caía por su propia base.

En la sesión de 11 de diciembre se discutió el artículo 5º que, como ya hemos visto, se refería a la forma de gobierno como república, representativa, popular, federal. Ese día, fray Servando Teresa de Mier pronunció su famoso discurso contrario al federalismo que planteaba el proyecto de Acta Constitutiva.

En él hace notar, refiriéndose a los Estados Unidos de América, que ellos eran ya Estados separados e independientes, ya que se federaron para unirse en contra de la opresión de Inglaterra; “federarnos nosotros estando unidos —dice— es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron evitar con esa federación”.⁵⁴ Consideraba pues al federalismo como una imitación extralógica que desuniría lo unido; calificaba a las diputaciones provinciales como cuerpos de demagogos y llegó a afirmar que la naturaleza misma “... nos ha centralizado”, lo cual, como bien dice Reyes Heróles, es falso, pues el país no contaba con comunicaciones, ni con ríos navegables que facilitaran el comercio de sus provincias, ni siquiera una sola raza y un solo lenguaje, sino que aún en la actualidad subsisten variados dialectos en gran parte del país.⁵⁵

⁵² Reyes Heróles. Ob. cit., t. 1, pp. 390-398.

⁵³ Reyes Heróles. Ob. cit., t. 1, pp. 398-401.

⁵⁴ Fray Servando Teresa de Mier. *Profesía sobre la federación mexicana*, en: “Revista de la Facultad de Derecho.” núm. 48, México, 1962, pp. 724 y 725.

⁵⁵ Reyes Heróles. Ob. cit., t. 1, p. 404.

Citó fray Servando las experiencias desafortunadas de algunas repúblicas sudamericanas respecto del federalismo. Por otra parte, se lanzó contra el argumento de que ante el deseo de los pueblos, los diputados deben ser fiel reflejo de su voluntad, "... la restricción puesta por una provincia en los poderes de un diputado de toda la nación es absurda"; señaló además que en el decreto de convocatoria a Congreso Constituyente se prohibía toda restricción,

luego los poderes que la traen son nulos y los que han venido con ellos deben salir luego del Congreso, o debe considerarse como no puesta, y esos diputados quedan en libertad para sufragar como los demás sin ligamento alguno.

Afirmó que personas de las capitales de las provincias, previniendo que sobre ellas recayeran algunos cargos de gobierno eran quienes deseaban la federación y hacían decir a los pueblos que las querían.⁵⁶

Más tarde afirmó que él siempre había estado por la federación, "... pero una federación razonable y moderada, una federación conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente, que debe hallarnos muy unidos". Propuso un gobierno que fuera un término medio entre el federativo del tipo de los Estados Unidos de América, que consideraba muy laxo, y la concentración excesiva de los gobiernos de Colombia y Perú.⁵⁷

Señaló igualmente respecto a la soberanía, que ésta residía esencialmente en la nación y que, por tanto, no podía convenir a cada una de las provincias que la componen; hizo notar que en los Estados Unidos la Constitución de 1787 derogó el artículo 2º del Pacto Confederal de 1778, el cual se refería a las soberanías de los Estados, e indico: "... ya que queremos imitar a los Estados Unidos en la Federación, imitémoslos en la cordura con que suprimieron el artículo del Estado soberano en su segunda constitución".⁵⁸

Más adelante, en su discurso, admitió las aspiraciones federalistas de las provincias, pero aun así no accedió al federalismo sino que llegó a decir: "cuatro son las provincias disidentes, y si quieren separarse, que se separen, poco mal y chico pleito". Finalmente concluyó diciendo que si tales soberanías se adoptaban, aprobándose totalmente el Acta Constitutiva, "desde ahora me lavo las manos" y agregó, "protestaré que no he tenido parte en los males que van a llover sobre los pueblos del Anáhuac".⁵⁹

⁵⁶ Fray Servando. Ob. cit., pp. 725-727.

⁵⁷ Fray Servando. Ob. cit., p. 730.

⁵⁸ Fray Servando. Ob. cit., p. 732.

⁵⁹ Fray Servando. Ob. cit., pp. 735 y 736.

Reyes Heróles comenta irónicamente: “el discurso de fray Servando reiteradamente ha sido calificado de profético, y más profético lo habría sido si se sigue y no se implanta el federalismo”.⁶⁰

En diciembre de 1823 se realizaron los debates sobre los artículos 5º y 6º del proyecto del Acta Constitutiva, habiendo aún opiniones contrarias al federalismo, pero también inteligentes defensas del mismo. Por ejemplo Juan Bautista Morales contestó al argumento de que trescientos años de dominio español habían creado costumbres y hábitos contrarios al federalismo diciendo que, de admitirse tal argumento, tendríamos que ser gobernados dentro del régimen borbonista. El 16 de diciembre se votó sobre el artículo 5º, siendo las palabras “republicana y popular”, aprobadas unánimemente; la palabra “representativa”, recibió dos votos en contra y “federal” nueve. Al día siguiente se discutió el artículo 6º, que consideraba a los Estados, libres, independientes y soberanos en su régimen interior. En el debate se expusieron varias opiniones en contra de que se hablara de Estados soberanos, considerando la naturaleza indivisible de la soberanía, argumento al que se dio varias respuestas, ninguna convincente a nuestro juicio.

Pensamos que el uso de la palabra soberanía respecto a las provincias, y a Estados en el proyecto que comentamos, se debió al deseo de los federalistas de dejar perfectamente clara la potestad de las provincias para gobernarse en su régimen interior como más les conviniera, previniendo así las intromisiones que temían del gobierno central en este aspecto. En estricto rigor, y como lo hemos expuesto en el capítulo anterior, creemos que debe hablarse de *autonomía* de los Estados y no de *soberanía*, pues ésta es única e indivisible, y reside esencial y originariamente en el pueblo, considerado éste en su totalidad, por tanto, los principios fundamentales que éste soberanamente adopte en su Constitución general deben ser respetados y aun ratificados por las constituciones locales.

El 19 de diciembre de 1823 se votó el artículo 6º, aprobándose la parte que se refiere a “estados libres e independientes”, por 62 votos contra 7, en tanto que la palabra *soberanos* resultó aprobada por 40 votos contra 28.⁶¹

Según Reyes Heróles: “la conjugación de la idea federal, sostenida por los clásicos europeos, con el modelo norteamericano y las realidades nacionales, producen el federalismo mexicano”. Se encuentran igualmente bases en Montesquieu, quien se ocupaba de la república federal en el capítulo 1 del libro IX del *Espíritu de las Leyes*, en que dice que una república pequeña puede ser destruida por una fuerza extranjera, pero una grande puede serlo por sus vicios internos, por lo que podría parecer que

⁶⁰ Reyes Heróles. Ob. cit., t. 1, pp. 409 y 410.

⁶¹ Reyes Heróles. Ob. cit., t. 1, pp. 410-417.

no hay mejor gobierno que el monárquico, “. . . si no hubieren imaginado una manera de constitución que tiene todas las ventajas internas del gobierno republicano y la fuerza exterior de una monarquía. Yo hablo —concluye Montesquieu— de una república federativa”. Igualmente, y como ya vimos, se encontraba la idea federal en Juan Jacobo Rousseau.⁶² En síntesis creemos que en el aspecto teórico, independientemente de la situación real que ha quedado planteada y que en última instancia decidió el problema, las obras que inclinaron, desde el punto de vista intelectual, la opinión general a favor del federalismo fueron: las clásicas de Montesquieu y de Rousseau, el *Espíritu de las Leyes* y el *Contrato social*, la obra del ecuatoriano Rocafuerte: *Las ideas necesarias a todo pueblo independiente que quiera ser libre* y las de los mexicanos Miguel Ramos Arizpe: *Memoria sobre la situación de las Provincias Internas de Oriente*; de Prisciliano Sánchez: *El Pacto federal del Anáhuac*, y las *Reflexiones* de Francisco García.

El 31 de enero de 1824 fue aprobado el proyecto con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, compuesta por un total de 36 artículos, divididos en los siguientes apartados: Forma de Gobierno y Religión, División de Poderes, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Gobierno Particular de los Estados, Poder Ejecutivo, Poder Judicial y Prevenciones Generales.

Los artículos 5º y 6º quedaron como en el proyecto y por tanto no hay necesidad de volver sobre ellos; el artículo 7º se ocupaba de las partes integrantes de la federación en los siguientes términos:

Los Estados de la federación son por ahora los siguientes: el de Guanajuato; el interno de Occidente, compuesto de las provincias de Coahuila, Nuevo-León y los Tejas; el interno del Norte, compuesto de las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México; el de México; el de Michoacán; el de Oajaca; el de Puebla de los Angeles; el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el de Nuevo Santander, que se llamará de las Tamaulipas; el de Tabasco; el de Tlaxcala; el de Veracruz; el de Xalisco; el de Yucatán; el de los Zacatecas. Las Californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonila, que seguirá unido a Xalisco) serán por ahora territorios de la federación, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella. Los partidos y pueblos que componían la provincia del istmo de Guazacualco, volverán a las que antes han pertenecido. La Laguna de Términos corresponderá al Estado de Yucatán.⁶³

A partir de este momento las provincias perdieron tal nombre a nivel constitucional ya que, como hemos visto, hubo una ley anterior que les denominaba *Estados* y en su caso *territorios*. Como puede observarse, el

⁶² Reyes Heróles. Ob. cit., t. 1, pp. 419-422.

⁶³ Tena Ramírez. Ob. cit., pp. 154 y 155.

texto del artículo 7º no incluía a Chiapas, a la que sí se citaba en el proyecto, pues su situación se encontraba aún pendiente. Los últimos artículos del Acta Constitutiva imponían a los Estados la obligación de estructurar sus respectivos gobiernos bajo la clásica división de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Daban algunos lineamientos respecto a la estructura que debían tener e imponían algunas prohibiciones y obligaciones como el respeto a algunos derechos individuales. El artículo 24 establecía que las constituciones locales no podrían oponerse al Acta Constitutiva ni a la futura Constitución general, así como que no debían sancionarse sino hasta la publicación de esta última.

En el año de 1824 se eligió presidente a Guadalupe Victoria y vicepresidente a Nicolás Bravo, realizándose la declaración respectiva por decreto de 2 de octubre de 1824, el que establecía: “Ambos prestarán el juramento que prescribe la Constitución (que aún no se promulgaba) en el día, que por un decreto se designará.”⁶⁴ Este año el país entró un poco más en calma; se establecieron relaciones diplomáticas con Inglaterra y los Estados Unidos y se ocupó San Juan de Ulúa. Las declaraciones del presidente Monroe por otra parte, conocidas más tarde como *Doctrina Monroe*, desanimaron, según dice Justo Sierra, los ánimos de reconquista que España conservaba,⁶⁵ si bien puede decirse que animaron los deseos de conquista de los propios norteamericanos.

La situación de Chiapas quedó definitivamente resuelta al celebrarse un plebiscito; la votación fue examinada el 12 de septiembre de 1824 por la Junta Suprema Provisional, resultando una mayoría favorable a la aneación a México, habiéndose hecho la declaración solemne el 14 de septiembre de 1824, fecha en que Chiapas se integró definitivamente a México.⁶⁶

Durante el año de 1824 hubo algunas disposiciones que reformaron la situación de los Estados: por decreto de 7 de mayo del año citado se declararon Estados a Nuevo León y a Coahuila con Texas, desapareciendo el Estado Interno de Oriente; el 22 de mayo siguiente se declaró a Durango Estado de la federación, separándose del Estado Interno del Norte; el 6 de junio desapareció el Estado Interno del Norte y surgieron en su lugar Chihuahua como Estado y Nuevo México como territorio. Así pues, desaparecieron dos Estados y surgieron en su lugar cuatro y un territorio, de manera que en este aspecto la Constitución de 1824 únicamente difirió del Acta Constitutiva de 31 de enero del mismo año, en lo que hemos citado. Por otra parte, dejó a Tlaxcala en una situación indefinida, señalándose sólo que una ley constitucional fijaría su carácter, y mencionó en

⁶⁴ Dublán y Lozano. Ob. cit., t. I, p. 719.

⁶⁵ Justo Sierra. Ob. cit., p. 191.

⁶⁶ O’Gorman. Ob. cit., p. 44.

la enumeración de su artículo 5º al Estado de Sonora y Sinaloa en lugar de llamarle Interno de Occidente.

La Constitución de 1824 mantuvo el régimen federal del Acta Constitutiva, pero sus artículos 145 y 165 establecieron reglas generales a que debían sujetarse todos los Estados y territorios de la federación en lo que toca a la administración de justicia, además de las prevenciones generales y prohibiciones que ya se encontraban en el Acta Constitutiva.

Promulgada la Constitución de 1824 el 4 de octubre los Estados-miembros quedaron automáticamente facultados para expedir las suyas. El presidente de la República era electo de la siguiente manera: cada legislatura local proponía dos nombres al Congreso, y éste designaba presidente al que hubiera obtenido mayoría absoluta de votos, y vicepresidente al que le siguiera. Así, como ya hemos visto, resultaron electos para estos cargos, respectivamente: Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo, quienes tomaron posesión de sus cargos días después de la promulgación de la Constitución.

Para Ignacio Burgoa,⁶⁷ el régimen federal establecido en la Constitución de 1824 cumplía las características que la doctrina señala a la naturaleza jurídica del Estado federal, a saber: la autonomía constitucional y la participación de los miembros en la formación de la voluntad federal, indirectamente a través de su representación en la cámara de senadores con igualdad de representantes para todos (dos cada uno); directamente por su participación en el procedimiento de reformas a la Constitución federal, podían hacer observaciones sobre determinados artículos de la Constitución federal (artículo 166). El artículo 171 establecía la irreformabilidad de lo que consideraron *principios fundamentales* de la propia Constitución, incluyéndose entre ellos la forma de gobierno.

Como dice Reyes Heróles la Constitución de 1824 fue un documento de transacción pero, dirigido sin embargo cautelosamente a la modificación del orden colonial, trataba de dar salida a las fuerzas nuevas:

el federalismo constituía el instrumento legal de estas fuerzas, el principio que iba a determinar su fortalecimiento y ampliación y por ende, la consolidación y mejoramiento del texto constitucional al variar las circunstancias.⁶⁸

Durante la vigencia de la Constitución de 1824 se expedieron algunas disposiciones relativas a la organización federal y a la situación de las entidades miembros; estas disposiciones son las siguientes:

a) El decreto de 18 de noviembre de 1824 por el cual el Congreso, de acuerdo con la facultad que le concedía la fracción XXVIII del artículo

⁶⁷ Burgoa. Ob. cit., p. 170.

⁶⁸ Reyes Heróles. *El liberalismo mexicano*, t. II, *La sociedad fluctuante*, México, 1957, p. 11.

50 constitucional, para elegir un lugar que sirviera de residencia a los poderes de la federación eligió a la ciudad de México, con un distrito que de acuerdo con el segundo punto del decreto, "... será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas". La extensión de este distrito sería determinada por dos peritos nombrados, uno por el gobierno federal y el otro por el Estado de México, quedando "exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta ley".⁶⁹

b) El decreto de 24 de noviembre de 1824, que resolvió la situación de Tlaxcala dejándolo como territorio federal.

c) El decreto de 13 de octubre de 1830, por el cual se separaron Sonora y Sinaloa, desapareciendo el Estado Interno de Occidente.

d) La Ley de 23 de mayo de 1835, en virtud de la cual la ciudad de Aguascalientes y los pueblos de su jurisdicción, quedaron separados de Zacatecas, erigiéndose como territorio, sujeto a la aprobación de las tres cuartas partes de las legislaturas de los Estados, y en tanto se verificara, continuaba Aguascalientes separado de Zacatecas "... y gobernado por las autoridades que hoy lo rigen bajo la inspección del Gobierno General y en clase de Territorio".⁷⁰

Las disposiciones posteriores, por su propio contenido, serán objeto de nuestra consideración más adelante.

Dice Reyes Heróles:

Las realidades y los intereses hacían que las clases liberales fuesen federalistas y que las fuerzas coloniales fuesen centralistas: las primeras estaban diseminadas, descentralizadas; las segundas convergían en la metrópoli, estaban centralizadas. Federalismo y centralismo no fueron solamente los términos de una polémica teórica, sino la alternativa que marcaría el rumbo de la sociedad mexicana: o se conservaban las fuerzas coloniales —centralizadas por sí— o predominaban las fuerzas liberales, descentralizadas y federalistas por su propia esencia.

Así fue como la lucha se polarizó en torno a federalismo-centralismo, formas cada una de las cuales constituían instrumentos en la resolución de la contienda.⁷¹

Los Estados defendían la forma federal y aprovechaban toda coyuntura para tratar de avanzar en otros aspectos; y así lo hicieron algunos, sobre todo en lo que toca a las relaciones Estado-Iglesia. Además, las clases medias dispersas por el país, por una parte, y los jefes militares y el clero,

⁶⁹ Dublán y Lozano. Ob. cit., t. I, p. 743.

⁷⁰ Montiel y Duarte, Isidro Antonio. *Derecho público mexicano*, México, 1882, t. III, pp. 17 y 18.

⁷¹ Reyes Heróles. Ob. cit., t. II, p. 31.

por otra, que constituían fuerzas centralizadas y centralizantes representaban las tendencias antifederalistas.

En resumen, somos de la opinión de que el origen del federalismo mexicano no es una imitación extralógica del federalismo norteamericano, y en ello coinciden los tratadistas Edmundo O’Gorman, Ignacio Burgoa, Jesús Reyes Heróles, Manuel Herrera y Lasso⁷² y Mario de la Cueva; el federalismo mexicano nació, lo hemos dicho ya, a causa fundamentalmente de la realidad política del país, como un grito de libertad de las provincias en contra del absolutismo que venía del centro. Igualmente influyeron las corrientes intelectuales, tanto Rousseau y Montesquieu, como la Constitución de los Estados Unidos, Rocafuerte, Ramos Arizpe, Sánchez y García. Encontramos dos frases de Reyes Heróles que merecen transcribirse: “el federalismo del Acta Constitutiva (que pasó a la Constitución federal) no era desunir lo unido, sino mantener ligado lo que estaba desunido”;⁷³ y la segunda, refiriéndose a Ramos Arizpe y parafraseando al autor argentino Francisco Ramos Mejía que hablaba de su propio federalismo: “. . . de no haber existido la forma del federalismo norteamericano, probablemente habría terminado por inventarlo”.⁷⁴

Al finalizar el gobierno de Victoria la mayoría de las legislaturas de los Estados votó en favor de Manuel Gómez Pedraza; sin embargo, Santa Anna se pronunció en favor del candidato derrotado Vicente Guerrero; la revolución cundió en varios Estados, en algunos las milicias locales se organizaron para resistir a los comandantes militares nombrados por la federación. Estalló la llamada Revolución de la Acordada, organizada por Zavala y acaudillada por Guerrero y Lobato; huyó Gómez Pedraza; las tribus saquearon el Palacio Nacional y las tiendas españolas del Parián; Victoria nombró Ministro de Guerra a Vicente Guerrero y el Congreso, violando el sufragio legal, lo declaró presidente dejando como vicepresidente al general Anastasio Bustamante. La administración de Guerrero fue muy débil, sin embargo. Durante su periodo se derrotó a Barradas en Tampico en lo que fue el último intento español de reconquista. La invasión frustrada produjo, según Justo Sierra, dos resultados:

la necesidad de agrupar un ejército en que se acumularan los restos del ejército veterano; la formación de un cuerpo de milicias cívicas en los estados, que daban a éstos pie para considerarse como naciones independientes casi; y en este hecho comenzó a organizarse la rivalidad entre la

⁷² Manuel Herrera y Lasso. *Centralismo y federalismo*, en: *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, 1967, t. II, p. 605.

⁷³ Reyes Heróles. Ob. cit., t. I, p. 358.

⁷⁴ Reyes Heróles. Ob. cit., t. I, p. 367.

guardia nacional y el ejército que fatalmente había de llevar a la lucha de los principios federalista y centralista.⁷⁵

En 1829 el ejército de reserva se pronunció en contra de Guerrero en Jalapa; éste dejó como presidente interino a Bocanegra y marchó personalmente a combatir la rebelión; la guarnición de México se pronunció en contra de Bocanegra, habiendo entrado a gobernar interinamente el presidente de la Corte y dos consejeros. Bustamante entonces ocupó la capital con el ejército de reserva, el cual “se denominó protector de la Constitución”. Como la vicepresidencia de Bustamante era tan ilegítima como la presidencia de Guerrero, las cámaras, adictas a Bustamante, reunidas en 1830, no declararon nula la elección de Guerrero, sino a éste como inhábil moralmente para gobernar. Así fue como Anastasio Bustamante, antiguo realista, más tarde iturbidista y luego federalista, hombre aficionado a las medidas enérgicas y aun sangrientas, ocupó el poder. En 1830 se buscó pacificar al país, algunos Estados habían formado coaliciones para defenderse del gobierno central; otros como Yucatán y Tabasco, permanecían substraídos al pacto federal; por su parte Texas, americanizado, se acercaba a Washington; Guerrero mantenía en pie de guerra a parte de Michoacán, Puebla, México y Oaxaca. El gobierno adoptó un sistema de terror militar y represión sangrienta; persiguió a algunos diputados buscando acabar con la guerra civil; llegó inclusive al asesinato de Guerrero, “padre de la patria y hombre de intachables sentimientos, representante genuino del patriotismo rural, candoroso, ardiente y probo, y jamás sangriento bajo sus auspicios”. Finalmente la República se sometió y quedó pacificada de hecho.⁷⁶

Más tarde Santa Anna se pronunció en contra de Bustamante en Veracruz, y a pesar de que estaba siendo dominada, su rebelión había ya cundido y enarbolado una bandera legal: la vuelta al estado de cosas de 1828 y por tanto el advenimiento de Gómez Pedraza a la presidencia de la República. Bustamante pactó con Santa Anna por medio de los convenios de Zavaleta en diciembre de 1832, ocupando Santa Anna la capital con el llamado ejército libertador.⁷⁷

La vuelta de Gómez Pedraza como presidente fue efímera, pues su periodo se debía haber iniciado en 1828, de manera que se realizaron elecciones en 1833, resultando electo el general Antonio López de Santa Anna, quien ocupó así por primera vez la presidencia de la República. Empezando lo que más tarde sería una costumbre, solicitó y obtuvo licencia, marchándose

⁷⁵ Justo Sierra. Ob. cit., pp. 193-196. Véase el capítulo “Decadencia del federalismo y tendencias centralizadoras”, principalmente: “Las causas políticas”.

⁷⁶ Justo Sierra. Ob. cit., pp. 197-199.

⁷⁷ Justo Sierra. Ob. cit., pp. 200 y 201.

a su hacienda Manga de Clavo, dejando a cargo del poder al vicepresidente Gómez Farías. Éste intentó realizar algunas reformas, de las que ya en otra ocasión nos hemos ocupado.⁷⁸ Tras una serie de acontecimientos, que no corresponde analizar ahora, Santa Anna regresó a la presidencia, desterró a Gómez Farías, persiguió a los reformistas, derogó las leyes reformistas que éstos habían expedido y llamó a gobernar a un gabinete conservador. Santa Anna empleó el año de 1834 en preparar la reacción centralista;

...el ejército desarmó en varias partes a las milicias cívicas, disolvió las legislaturas, sitió ciudades y ocupó militarmente algunos estados, mientras otros, como Chiapas y Yucatán, se hallaban en la anarquía y estallaban dondequiera pronunciamientos. El predominio del ejército impuso una elección eminentemente favorable a los reactivos, para el nuevo congreso, que se reunió en el año de 35. Entonces, bajo la dirección del Ministro de la Guerra, y mientras el presidente aparentaba retraerse en su hacienda, se multiplicaron los pronunciamientos en favor de la reforma a la Constitución de 1824. El congreso se consideró (con falta absoluta de legalidad) autorizado para declararse constituyente.⁷⁹

El Congreso dictó un decreto en este sentido el 5 de mayo de 1835. El 9 de septiembre dictó una ley declarándose investido de amplias facultades, "... aun para variar la forma de gobierno y constituirlo de nuevo",⁸⁰ contrariando así el texto expreso de la Constitución de 1824, que establecía entre sus disposiciones irreformables precisamente la forma de gobierno.

C. *Cáida del federalismo. Primer centralismo. El constituyente de 1842 y el centralismo de 1843*

Ya rumbo definitivamente hacia el centralismo, por la ley de 22 de septiembre de 1835, el Congreso dejó suspensos los artículos del Acta Constitutiva, de la Constitución de 1824 y del Reglamento interior del Congreso en lo que toca a la división interna de las cámaras. El 3 de octubre de 1835 dictó medidas que de hecho suprimieron los principios federales y establecieron un régimen centralista, subordinando a los gobiernos al poder central y suprimiendo las legislaturas de los Estados, dejando en su lugar juntas departamentales. Se dejaron subsistentes jueces y tribunales de los Estados mientras no se expidiera una ley que organizara ese ramo.⁸¹ El 23 de octubre se expidieron las bases para la nueva Constitución, aban-

⁷⁸ Las relaciones entre la Iglesia y el Estado.

⁷⁹ Justo Sierra. Ob. cit., pp. 208-210.

⁸⁰ Montiel y Duarte. Ob. cit., t. III, pp. 17 y 18.

⁸¹ Dublán y Lozano. Ob. cit., t. III, p. 75.

donándose la denominación Estados y substituyéndose por la de departamentos. El 7 de noviembre la convención de Austin declaró al pueblo de Texas en guerra con el gobierno de México, aduciendo el rompimiento del pacto federal y proclamando su independencia absoluta el 2 de marzo de 1836. A causa de la captura de Santa Anna en Texas, se firmó el Tratado de Velasco el 14 de mayo, retirándose las tropas mexicanas de territorio texano.⁸² En este año el gobierno español, a través del ministro Calatrava, reconoció la independencia de México. El régimen centralista se estableció definitivamente con la expedición de las llamadas Siete Leyes Constitucionales el 30 de diciembre de 1836.

Estas Leyes estaban estructuradas en el orden siguiente: la Ley Primera, de los "Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República", trataba lo relativo a la nacionalidad, naturalización y ciudadanía, y a los derechos y obligaciones de los mexicanos. La Ley Segunda, de la "Organización de un supremo poder conservador". La Tercera Ley trataba "Del poder legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes". La Cuarta Ley trataba todo lo relativo a la "Organización del Supremo Poder Ejecutivo", incluyendo lo referente a un consejo de gobierno y al ministerio. La Quinta Ley se ocupaba "Del Poder Judicial de la República Mexicana" y se refería a la organización de la Suprema Corte de Justicia y la de los tribunales superiores de los departamentos y de los jueces subalternos de primera instancia. La Sexta Ley trataba de la "División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos". La Séptima Ley, se ocupaba de las "Variaciones de las leyes constitucionales".

Con el centralismo los principales cambios, además de la legislación de la dictadura, consistieron en llamar a los Estados departamentos. Desapareció el Distrito Federal, incorporándose al departamento de México. El territorio de Aguascalientes fue erigido en departamento. Tlaxcala se agregó al departamento de México y Colima al de Michoacán. Nuevo México se erigió de territorio en departamento. Se separaron como dos departamentos diferentes Coahuila y Texas, aunque de hecho ya no se tenía control sobre este último.⁸³ Las Californias, Alta y Baja, se erigieron como un solo departamento.

La Sexta Ley, que trataba de lo relativo a la división del territorio de la República y al gobierno interior de los pueblos, contenía algunas disposiciones importantes para nuestro estudio. El artículo 1º decía: "La República se dividirá en departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas. Los departamentos se dividirán en distritos y éstos en partidos." Esta disposición se refería a las Bases Constitucionales de 15 de diciem-

⁸² O'Gorman. Ob. cit., pp. 67-72.

⁸³ O'Gorman. Ob. cit., pp. 78 y 79.

Mientras tanto los norteamericanos seguían su avance ante la desorganización mexicana, llegando Scott al mismo Valle de México, dispersándose el Congreso y dejando Santa Anna la presidencia a Manuel de la Peña y Peña, quien reunió los restos del gobierno nacional en Toluca primero y en Querétaro más tarde. El Congreso federal ordinario, elegido conforme a la convocatoria de 3 de junio de 1847, inició sus sesiones el 3 de abril de 1848, ratificando el 30 de mayo siguiente el *Tratado de Paz, Amistad y Límites entre la República Mexicana y los Estados Unidos del Norte*, que el gobierno de De la Peña había celebrado el 2 de febrero anterior en Guadalupe-Hidalgo, con el plenipotenciario norteamericano Trist. Ese tratado puso fin a la guerra con los Estados Unidos, habiendo perdido México el territorio de Texas, que teóricamente formaba parte del Estado de Coahuila, así como los de Nuevo México y Alta California, quedando además afectados por la línea divisoria el norte de los Estados de Tamaulipas y Sonora, y el territorio de la Baja California.¹⁰¹ Así se consumó el atraco imperialista más grande en toda la historia moderna, a cambio de *algo* que se llamó indemnización, consistente en quince millones de pesos.

El 15 de mayo de 1849 se decretó la creación del Estado de Guerrero, habiéndose ratificado por los Estados afectados, según decreto de 27 de octubre de 1849.¹⁰²

Durante los años siguientes los pronunciamientos se siguieron produciendo. El partido conservador mostraba tendencias francamente monarquistas, aunque eran los moderados quienes detentaban el poder, siendo presidente desde el 30 de mayo de 1848 el general José Joaquín de Herrera, quien logró terminar su periodo constitucional y en enero de 1851 entregó el poder al también moderado general Mariano Arista. En 1852, en los meses de julio y septiembre, hubo dos pronunciamientos contra los gobernadores de Jalisco y Michoacán, respetivamente, habiéndose pedido la destitución del general Arista y el llamamiento a Santa Anna, según ellos, para sostener mejor el sistema federal. Otro movimiento estalló en Guadalajara, “fraguado por civiles bajo el Plan del Hospicio y auspiciado por el clero”; en él se desconocía a las autoridades y se pedía la convocación de un congreso constituyente de acuerdo con la convocatoria de 1842 y se proponía el regreso de Santa Anna. Como el Congreso negó al general Arista las facultades extraordinarias que solicitaba y que aparecían como necesarias renunció a la presidencia de la República el 4 de enero de 1853, recibiendo el poder el licenciado Juan B. Ceballos, presidente de la Suprema Corte de Justicia, el que formó un gabinete con miembros del partido moderado. Ceballos disolvió al Congreso cuando éste pretendió

¹⁰¹ O’Gorman. Ob. cit., pp. 108-110.

¹⁰² O’Gorman. Ob. cit., p. 111.

ros del apoyo de los Estados Unidos. El mismo Sierra dice: “La ruptura del pacto federal dio a la separación que habría acontecido tarde o temprano, un estricto carácter legal.” Los separatistas se apoderaron de San Antonio y fueron armados por los norteamericanos; sin embargo, el ejército mexicano recorrió triunfante el suelo texano, pero las actividades de Santa Anna, que al decir de Justo Sierra, fusilaba a los prisioneros, asolaba los campos e incendiaba las poblaciones, provocó la ira de los norteamericanos y un sentimiento favorable a los texanos; además, su temeridad lo llevó al desastre de San Jacinto, siendo ahí destruida su columna y él, hecho prisionero.

El miedo de perder la vida obligó a Santa Anna a convertir su derrota parcial en un desastre general, y por su orden de presidente de la República y Generalísimo, el ejército mandado por Filisola repasó el Bravo. El Estado de Texas quedaba abandonado; la cuestión militar con el Estado rebelde estaba en realidad resuelta; una nueva tentativa para recuperarlo nos pondría frente a frente de los Estados Unidos.⁸⁵

Consolidado el centralismo por el año de 1837 se produjo un levantamiento en favor de la federación en San Luis Potosí, que resultó sofocado con grandes sacrificios financieros y humanos; sin embargo, el pronunciamiento cundió en diversas partes. El panorama era desastroso: Yucatán separado, Sonora alzado en armas, Nuevo México invadido. A todo esto se agregó una guerra injusta con Francia que debilitó aún más a México ante el inminente choque con los Estados Unidos. Mediante la mediación de Inglaterra se consiguió la paz con Francia aunque se tuvo que pagar lo que no se debía. En la tentativa contra Veracruz, por otra parte, Santa Anna perdió una pierna, que le sirvió para reconquistar la simpatía popular.⁸⁶

Una serie de levantamientos y revueltas se sucedieron hasta que en 1841 el ejército expidió las Bases de Tacubaya, que establecían que el general en jefe, o sea Santa Anna, designaría una junta de personas que a su vez eligiera presidente provisional, quien tendría todas las facultades necesarias para la organización de todas las ramas de la administración pública. Debía también convocarse un nuevo congreso, que facultado ampliamente, constituiría a la nación, según mejor conviniera.

Las elecciones para el nuevo Congreso Constituyente se realizaron el 10 de abril de 1842, y su resultado fue favorable a los liberales, moderados en su mayoría y puros en menor número. Al darse cuenta de este resultado, Santa Anna ordenó, un poco antes de iniciarse las sesiones, que los diputados juraran la observancia de las Bases de Tacubaya, lo que produjo

⁸⁵ Justo Sierra. Ob. cit., pp. 211-216.

⁸⁶ Justo Sierra. Ob. cit., pp. 216-219.

la primera diferencia entre el Congreso y el gobierno; sin embargo, la casi totalidad de los diputados juraron las Bases, pero entendidos de que ello sólo los comprometía a ocuparse exclusivamente de la Constitución. El 10 de junio se efectuó la sesión de apertura y en ella Santa Anna pronunció un discurso declarándose inconforme con el sistema federal. El presidente del Congreso, Espinosa de los Monteros, afirmó en su contestación que “en el sistema representativo popular no hay ni puede haber otro órgano legítimo de la voluntad nacional que el que la nación misma designa y autoriza con sus especiales mandatos para representar su soberanía”. La Comisión de Constitución quedó formada por Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez, Pedro Ramírez, Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo. El proyecto de Constitución fue leído en el Congreso, así como el voto particular presentado por los tres últimos miembros citados.⁸⁷

En ambos proyectos se aceptaba una forma de gobierno republicana, popular, representativa, pero el proyecto de la minoría agregaba la palabra *federal*, que fue considerada por la mayoría inoportuna y peligrosa.

El 14 de octubre el proyecto mayoritario fue declarado sin lugar a votar por 41 votos contra 35, volviendo a la comisión.

Ante la insumisión del Congreso, Santa Anna se retiró con licencia a su hacienda, dejando en el poder a Nicolás Bravo, en octubre de 1842. La comisión formuló el 3 de noviembre un proyecto de transacción, iniciándose su discusión el 14 del mismo mes y año. Los conservadores y la prensa del gobierno atacaron el proyecto porque sólo prohibía el ejercicio “público” de religiones distintas a la católica, lo que hacía que tácitamente se permitiera el culto privado de las mismas. También se le atacó porque declaraba libre la enseñanza privada y porque establecía la libertad de imprenta con la única limitación de los ataques *directos* al dogma y a la moral. El gobierno estaba abiertamente inconforme con el Congreso, y así auspició un pronunciamiento en su contra en Huejotzingo, levantándose un acta el 11 de diciembre en que se desconocía al Congreso. Varios departamentos pidieron entonces su desconocimiento, el nombramiento de una junta de notables para formar un estatuto provisional y el reconocimiento de Santa Anna como presidente. La guarnición de la capital se pronunció en el mismo sentido, y el 19 de diciembre del mismo año de 1842, el presidente Bravo desconoció al Congreso⁸⁸ —interpretando la voluntad nacional según él— nombrándose una junta de notables compuesta de propietarios, clérigos y militares que quedaron instalados el 6 de enero de 1843.

⁸⁷ Tena Ramírez. Ob. cit., pp. 304 y 305.

⁸⁸ Tena Ramírez. Ob. cit., pp. 306.

El proyecto de la mayoría establecía un sistema centralista, pero eminentemente liberal, y consignaba además una esfera de autonomía ciertamente amplia a los departamentos, ya que, por ejemplo, los gobernadores no eran nombrados por el presidente de la República, sino por el colegio electoral de su respectivo departamento (artículo 146). Establecía que en cada departamento habría una asamblea elegida y renovada en el tiempo y forma que lo fueren los diputados al Congreso nacional (artículo 141). Además, de acuerdo con el artículo 143, la primera asamblea constitucional de los departamentos preferentemente se ocuparía de formar su respectiva constitución y su reglamento de debates. El artículo 150 hacía residir el poder judicial de los departamentos, “en los tribunales que establezca su respectiva Constitución”. El artículo 179 facultaba exclusivamente a las asambleas departamentales para iniciar reformas constitucionales y a la Corte Suprema de Justicia en lo relativo al orden judicial.⁸⁹ En rigor, el sistema se acercaba más a un federalismo que a un centralismo puro.

El proyecto de la minoría establecía en su artículo 23 la organización de los Estados bajo los principios del sistema de gobierno republicano, representativo, popular; bajo el principio de la división de los poderes, sin que pudieran reunirse dos o más de ellos. Hacía residir el poder legislativo de cada Estado, en una legislatura, compuesta por miembros electos popularmente y por un periodo que cada Constitución debía determinar. El poder ejecutivo se depositaba en un individuo electo popularmente y por un periodo máximo de cuatro años. El poder judicial sería ejercido por los tribunales que cada Constitución estableciera. El artículo 83 que se refería a las reformas a la Constitución, establecía varias reglas, entre otras: cualquier reforma constitucional que no se refiriera a la forma de gobierno, debía iniciarse por un mínimo de tres legislaturas. La aprobación o reprobación tocaba igualmente a las legislaturas. En cuanto a las reformas que alterasen la forma de gobierno, no podía considerarse si no es cuando en dos bienios la pidieran los dos tercios de las legislaturas de los Estados. La fracción VI del artículo 83 establecía al respecto:

En este caso, en el siguiente bienio, el Congreso general la tomará en consideración, y resolverá si para el Congreso siguiente deben o no pedirse poderes extraordinarios, entendiéndose reprobada siempre que no acordaren por la afirmativa, el Congreso tendrá poderes extraordinarios siempre que la mayoría de los Estados los acuerden a sus diputados, no entendiéndose que un Estado lo acuerde mientras no lo resuelvan así los dos tercios de los electores secundarios.⁹⁰

⁸⁹ Tena Ramírez. Ob. cit., pp. 334-340.

⁹⁰ Tena Ramírez. Ob. cit., pp. 347-370.

El proyecto de transacción establecía en su artículo 1º del apartado preliminar denominado “Bases en que descansa la Constitución”: “La forma de gobierno, que es la de República Mexicana, representativa popular.” Encargaba la administración interior de los departamentos a sus asambleas, gobernadores y tribunales, sin que pudieran reunirse las atribuciones que peculiarmente correspondan a cada uno según la Constitución. Las asambleas departamentales estaban integradas por un máximo de quince individuos electos popularmente y renovables en los periodos que fijara cada Constitución. Se requería en estos individuos una renta anual mínima de mil pesos (artículo 103). El artículo 104 establecía que la primera asamblea constitucional de los departamentos debía formar su respectiva Constitución y su reglamento de debates en el término de un año. La Constitución de cada departamento determinaría la forma de elección de su gobernador, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 106. El poder judicial de los departamentos, según el artículo 109 del proyecto, residiría en los tribunales que estableciera su respectiva Constitución. El título XIX del proyecto se refería a la reforma de la Constitución y establecía en su artículo 152:

Solamente las asambleas departamentales tienen la prerrogativa de iniciar reformas constitucionales y la Corte Suprema de Justicia la tendrá en lo relativo al Poder Judicial. Nunca se podrá proponer la abolición de esta Constitución, ni variar la forma de gobierno.

El artículo 158 establecía la posibilidad de que Yucatán, Texas y los departamentos limítrofes del norte pudieran ser regidos por leyes excepcionales, decretadas por el Congreso nacional, pero salvando siempre las garantías individuales y la forma de gobierno.⁹¹ Este proyecto, aunque denominaba a las partes integrantes de la República departamentos, establecía un régimen de amplia autonomía para éstos, dándoles además participación en el procedimiento de reformas a la Constitución, por lo que, al igual que el proyecto minoritario, se encontraba más cerca del federalismo que del centralismo.

La Junta Nacional Legislativa, nombrada por Bravo, acordó expedir una Constitución y no formular solamente bases constitucionales. El 8 de abril se inició la discusión del proyecto, siendo aprobados sus artículos casi siempre por unanimidad. Las Bases de Organización Política de la República Mexicana fueron sancionadas por el presidente Santa Anna, que había ya vuelto, el 12 de junio de 1843 y publicadas el día 14 siguiente.⁹²

Desde el año de 1840 Santiago Imán se había sublevado en Yucatán

⁹¹ Tena Ramírez. Ob. cit., pp. 371 y 395-402.

⁹² Tena Ramírez. Ob. cit., p. 403.

proclamando el federalismo. El gobierno centralista de la República no pudo dominarlo y declaró faccioso el movimiento y piratas las embarcaciones yucatecas. Sin embargo, Yucatán mantuvo firme su propósito de no volver a la Unión mientras ésta no volviera al régimen federal.

El Congreso local, al declarar que Yucatán permanecería separado del gobierno central hasta que se restableciese el régimen federal en la República, había agregado que, mientras tanto, su legislatura reasumía sus facultades de Congreso General y su gobernador las de presidente de la República. Restableció a la vez solemnemente, la Constitución General de 1824 y la local de 1825.⁹³

En 1841 Yucatán se dio una Constitución libérrima y reformista, obra principalmente de Manuel Crescencio Rejón. Los intentos del gobierno central por reincorporar a Yucatán concluyen con un pacto entre ambos, celebrado el 14 de diciembre de 1843 y aprobado por el gobierno general al día siguiente, asegurando a Yucatán un régimen especial dentro del centralismo; "... que en el estado a que habían llegado las cosas, eran indispensables ciertas concesiones exigidas por circunstancias muy peculiares del Departamento de Yucatán..."⁹⁴

Las Bases Orgánicas establecían un régimen centralista, denominando a las entidades parte de la nación, departamentos. Según el artículo 1º la forma de gobierno era representativa y popular. Su artículo 2º hablaba del territorio de la República en forma muy vaga, diciendo que éste comprendía lo que fue antes virreinato de la Nueva España, capitania general de Yucatán, comandancias de las antiguas provincias internas de Oriente y Occidente, Baja y Alta California y las Chiapas, con los territorios anexos e islas adyacentes en ambos mares. Según el artículo 3º el número de los departamentos y sus límites serían arreglados definitivamente por una ley, continuando como se encontraban mientras tanto. Las Californias y Nuevo México podían ser administrados con sujeción más inmediata a las supremas autoridades que el resto de los departamentos, si así pareciese al Congreso, pudiendo hacerse lo mismo con cualquier punto litoral que fuere necesario. El artículo 4º denominaba *territorios* a los puntos administrados con sujeción mayor. Respecto al gobierno interior de los departamentos, en el título VII, artículo 131, se establecía que cada departamento tendría una asamblea con un número de vocales que decidieran las juntas departamentales. Cada departamento tendría un gobernador nombrado por el presidente de la República a propuesta de las asambleas departamentales, con una duración de cinco años, de acuerdo

⁹³ Carlos A. Echánove Trujillo. *La vida pasional e inquietante de don Crescencio Rejón*, México, 1941, p. 232.

⁹⁴ Dublán y Lozano. Ob. cit., t. iv, p. 675.

con el artículo 136. El artículo 146 establecía respecto al poder judicial, que cada departamento tendría tribunales superiores de justicia y jueces inferiores. Estas bases no concedían participación alguna a los departamentos en el procedimiento para su modificación.⁹⁵

Mientras tanto, la situación de Texas se volvía cada vez más difícil para México. Calhoun, como ministro del presidente Tyler de los Estados Unidos, arregló con los texanos un tratado de anexión que sin embargo no fue aprobado por el senado de aquel país. Empero, la situación se determinó al resultar electo presidente Polk, venciendo a Clay, ya que el programa del primero era favorable a la anexión. Mientras tanto en México caía Santa Anna tras pronunciamientos de Paredes y de Valencia, ocupando la presidencia, primero por ministerio de ley y después por elección del Congreso, José Joaquín de Herrera, quien gobernó desde diciembre de 1844 hasta diciembre de 1845. En los Estados Unidos, mientras tanto, el ejecutivo y el congreso aceptaron y sancionaron la anexión de Texas e invadieron territorio mexicano; Paredes, enviado a combatirlos, regresó a la capital y junto con Valencia derrocaron a Herrera en el citado mes de diciembre de 1845. Designado presidente, Paredes expidió en enero de 1846 la convocatoria para el congreso nacional extraordinario con funciones de constituyente. Tras una serie de derrotas ante los norteamericanos, la guarnición de Guadalajara desconoció a Paredes y llamó a Santa Anna. En México, el 4 de agosto de 1846, Mariano Salas se pronunció en la Ciudadela derrocando a Paredes; convocó a un nuevo congreso constituyente conforme a las leyes electorales de 1824 y pidió el regreso de Santa Anna.⁹⁶ El triunfo del general Salas terminó a la vez que con el gobierno de Paredes, con la vigencia de las Bases Orgánicas de 1843, iniciándose el camino para el retorno al federalismo.

D. Reimplantación del federalismo y el último centralismo

El general Mariano Salas, por decreto de 22 de agosto de 1846, declaró vigente la Constitución de 1824, mientras se publicara la nueva Constitución, en todo lo que no pugnara con la ejecución del plan proclamado en la Ciudadela el día 4 de agosto, y lo que permitiera la excéntrica posición de la República (artículo 1º). El artículo 2º establecía: “No siendo compatible con el Código Fundamental citado, la existencia de las asambleas departamentales y del actual Consejo de Gobierno, cesarán desde luego en el ejercicio de sus funciones.” El artículo 3º establecía: “Continuarán, no obstante, los gobernadores que existen, titulándose ‘de los Estados’, con el ejercicio de las facultades que a éstos conferían las

⁹⁵ Tena Ramírez. Ob. cit., pp. 406-435.

⁹⁶ Justo Sierra. Ob. cit., pp. 232-239.

constituciones respectivas.” El artículo 4 se refería a los departamentos que carecían de Constitución particular, cuyos gobernadores debían normar el ejercicio de sus funciones por las del Estado cuya capital estuviera más inmediata.⁹⁷

Este decreto, en consecuencia, al erigir en Estados a todos los departamentos consagró la división territorial del federalismo; los que eran territorios federales durante la vigencia de la Constitución de 1824: Alta California y Baja California, que bajo el centralismo habían constituido un solo departamento, Santa Fe de Nuevo México y Aguascalientes, se convirtieron así en Estados, ya que los tres habían sido considerados como departamentos. Solamente Colima y Tlaxcala recobraron su calidad de territorios. El nuevo Congreso Constituyente ratificó el decreto del general Salas el 10 de febrero de 1847, declarando expresamente la vigencia de la Constitución de 1824.⁹⁸ Ya para entonces, Santa Anna y Gómez Farías fungían como presidente y vicepresidente.

El Congreso Constituyente formó la Comisión de Constitución con Espinosa de los Monteros, Rejón, Otero, Cardoso y Zubieta. El 5 de abril Rejón, Cardoso y Zubieta, constituidos en mayoría de la Comisión, declararon sus temores de que ante la invasión norteamericana pudiera quedar el gobierno inconstituido, por lo que propusieron que se declarara como única Constitución legítima del país a la de 1824, debiendo quedar pendientes las reformas que la época y las necesidades imponían. Por su parte, Mariano Otero presentó su famoso voto particular proponiendo las reformas que consideraba convenientes, opinando que debían realizarse de inmediato. El 16 de abril el Congreso rechazó el dictamen de la mayoría y el 22 siguiente inició la discusión del voto particular de Otero. Con algunas adiciones y modificaciones el voto particular, que adoptó el nombre de *Acta de Reformas*, terminó de discutirse el 17 de mayo, habiéndose jurado y publicado el 22 del mismo mes del año de 1847.⁹⁹

El Acta de Reformas establecía que los Estados de la federación serían los expresamente determinados por la Constitución de 1824 y los que conforme a ella fueron formándose posteriormente, de manera que volvió a considerarse como territorios a: Aguascalientes, Nuevo México, Baja California y Alta California; Texas volvía, aunque sólo teóricamente, a incorporarse a Coahuila. Se discutió la creación de un nuevo Estado: Guerrero, cuyo territorio afectaría a los Estados de México, Puebla y Michoacán, sujeto a que sus legislaturas presentaran su respectivo consentimiento.¹⁰⁰

⁹⁷ Dublán y Lozano. Ob. cit., t. v, pp. 155 y 156.

⁹⁸ O’Gorman. Ob. cit., pp. 97-100.

⁹⁹ Tena Ramírez. Ob. cit., pp. 440 y 441.

¹⁰⁰ O’Gorman. Ob. cit., pp. 103-107.

Mientras tanto los norteamericanos seguían su avance ante la desorganización mexicana, llegando Scott al mismo Valle de México, dispersándose el Congreso y dejando Santa Anna la presidencia a Manuel de la Peña y Peña, quien reunió los restos del gobierno nacional en Toluca primero y en Querétaro más tarde. El Congreso federal ordinario, elegido conforme a la convocatoria de 3 de junio de 1847, inició sus sesiones el 3 de abril de 1848, ratificando el 30 de mayo siguiente el *Tratado de Paz, Amistad y Límites entre la República Mexicana y los Estados Unidos del Norte*, que el gobierno de De la Peña había celebrado el 2 de febrero anterior en Guadalupe-Hidalgo, con el plenipotenciario norteamericano Trist. Ese tratado puso fin a la guerra con los Estados Unidos, habiendo perdido México el territorio de Texas, que teóricamente formaba parte del Estado de Coahuila, así como los de Nuevo México y Alta California, quedando además afectados por la línea divisoria el norte de los Estados de Tamaulipas y Sonora, y el territorio de la Baja California.¹⁰¹ Así se consumó el atraco imperialista más grande en toda la historia moderna, a cambio de *algo* que se llamó indemnización, consistente en quince millones de pesos.

El 15 de mayo de 1849 se decretó la creación del Estado de Guerrero, habiéndose ratificado por los Estados afectados, según decreto de 27 de octubre de 1849.¹⁰²

Durante los años siguientes los pronunciamientos se siguieron produciendo. El partido conservador mostraba tendencias francamente monarquistas, aunque eran los moderados quienes detentaban el poder, siendo presidente desde el 30 de mayo de 1848 el general José Joaquín de Herrera, quien logró terminar su periodo constitucional y en enero de 1851 entregó el poder al también moderado general Mariano Arista. En 1852, en los meses de julio y septiembre, hubo dos pronunciamientos contra los gobernadores de Jalisco y Michoacán, respetivamente, habiéndose pedido la destitución del general Arista y el llamamiento a Santa Anna, según ellos, para sostener mejor el sistema federal. Otro movimiento estalló en Guadalajara, “fraguado por civiles bajo el Plan del Hospicio y auspiciado por el clero”; en él se desconocía a las autoridades y se pedía la convocación de un congreso constituyente de acuerdo con la convocatoria de 1842 y se proponía el regreso de Santa Anna. Como el Congreso negó al general Arista las facultades extraordinarias que solicitaba y que aparecían como necesarias renunció a la presidencia de la República el 4 de enero de 1853, recibiendo el poder el licenciado Juan B. Ceballos, presidente de la Suprema Corte de Justicia, el que formó un gabinete con miembros del partido moderado. Ceballos disolvió al Congreso cuando éste pretendió

¹⁰¹ O’Gorman. Ob. cit., pp. 108-110.

¹⁰² O’Gorman. Ob. cit., p. 111.

enjuiciarlo por haberle propuesto que se convirtiera en convocante de un constituyente extraordinario. Ante la adhesión de los militares al Plan del Hospicio, Ceballos renunció a la presidencia de la República, nombrándose al general Manuel María Lombardini el 7 de febrero siguiente.

En las elecciones del 17 de marzo dieciocho votos de los Estados y territorios favorecieron a Santa Anna, habiéndosele conferido la presidencia interina, contra solamente cinco votos en favor de otros candidatos. Santa Anna integró su gabinete con elementos conservadores: Lucas Alamán, Teodosio Lares, Antonio Haro y Tamariz y José María Tornel. Alamán elaboró las *Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución*, mismas que fueron promulgadas el 23 de abril de 1853. Luis Pérez Verdía dice respecto a este gobierno de Santa Anna:

rodeado el presidente del partido conservador inició una política completamente retrógrada: el 25 de abril dio una ley de imprenta quitando por completo la libertad, pues imponía gravísimas penas y exigía que los editores de publicaciones periódicas, hicieran un depósito considerable.¹⁰³

El día 27 siguiente desterró arbitrariamente al general Arista.

Las Bases de 1853 suspendieron a las legislaturas u otras autoridades que desempeñaren funciones legislativas en los Estados y territorios, de acuerdo con el artículo 1º de su sección tercera. Establecía que sería publicado un reglamento para determinar la manera en que los gobernadores deberían ejercer sus funciones hasta la publicación de la Constitución (artículo 2º de la misma sección), con lo que se volvían a derogar los principios del federalismo. Era importante el artículo 3º de la misma sección tercera, que establecía:

Los distritos, ciudades y pueblos que se han separado de los Estados y departamentos a que pertenecen, y los que se hayan constituido bajo una nueva forma política, volverán a su antiguo ser y demarcación, hasta que el gobierno, tomando en consideración las razones que alegaron para su segregación, provea lo que convenga al bienestar de la República. Se exceptúa de la anterior disposición al partido de Aguascalientes.¹⁰⁴

Las disposiciones sobre los territorios de los Estados, que se dictaron durante la vigencia de las Bases para la administración de la República, fueron las siguientes: 1. El 29 de mayo de 1853 se erigió en territorio al Istmo de Tehuantepec; 2. Por decreto de 16 de octubre de 1853, se separó

¹⁰³ Luis Pérez Verdía. *Compendio de la historia de México*, Guadalajara, 1962, p. 428.

¹⁰⁴ Tena Ramírez. Ob. cit., p. 484.

la Isla del Carmen del gobierno de Yucatán, quedando en calidad de territorio; 3. Por decreto de 31 de diciembre de 1853, se creó el nuevo territorio de Sierra Gorda; 4. El 10 de diciembre siguiente se declaró departamento al distrito de Aguascalientes (denominación empleada en las *Bases*); 5. El 20 de junio de 1854 se aprobó el Tratado de la Mesilla, en virtud del cual se modificaron los límites establecidos en el Tratado de Guadalupe-Hidalgo, habiendo resultado afectada una parte del territorio de Chihuahua; 6. El 26 de marzo de 1855, se formó el distrito de Morelos en el departamento de México.¹⁰⁵ El 29 de julio de 1853 se había ya ordenado la supresión de la denominación Estados. La muerte de Alamán el 2 de junio de 1853, la de Tornel el 11 de septiembre siguiente y la renuncia, el 5 de agosto de Haro y Tamariz, debilitó grandemente la dictadura del partido conservador, creciendo por contra, la dictadura personalista de Santa Anna. Éste, por decreto de 16 de diciembre del mismo año, declaró prorrogadas las facultades de que gozaba por tiempo indefinido (artículo 1º); se facultó para nombrar sucesor en caso de fallecimiento o de imposibilidad física o moral (artículo 2º); de acuerdo con el artículo 3º, se anexaba en lo sucesivo al título de presidente de la República, el de Alteza Serenísima.¹⁰⁶

Durante esta época Santa Anna autorizó a Gutiérrez de Estrada para solicitar en Europa el establecimiento de una monarquía en México; restableció la Orden de Guadalupe; aumentó —al decir de Pérez Verdía— considerablemente al ejército, “consumiendo en su manutención las rentas públicas y concedió los principales puestos a los militares, que prevalidos de sus fueros, ejercían un despotismo insoportable”.¹⁰⁷ La dictadura de Santa Anna en esta ocasión rebasó todos los límites, explotó al pueblo al máximo, cobró impuestos hasta por las ventanas y los perros, lo que provocó la más grande indignación en contra del tirano, que se sostenía gracias a la fuerza de sus bayonetas.

El 1º de marzo de 1854 se pronunció en Ayutla el coronel Florencio Villarreal, proclamando el plan del mismo nombre, en el que se desconoció a Santa Anna como presidente de la República. Dice Mario de la Cueva respecto a este plan:

los autores del singular documento invitaban a tres personas históricas, Nicolás Bravo, general Juan Álvarez y Tomás Moreno, para que asumieran la dirección del movimiento, hicieron un cumplido elogio del ejército y del comercio y prometieron, al triunfo de la revolución, convocar a un Congreso Constituyente, que había de crear la organización social y política que reclama el pueblo de México.

¹⁰⁵ O’Gorman. Ob. cit., pp. 115-119.

¹⁰⁶ Dublán y Lozano. Ob. cit., t. vi, p. 816.

¹⁰⁷ Pérez Verdía. Ob. cit., p. 429.

Más tarde, por la intervención de Comonfort, el Plan de Ayutla fue modificado en Acapulco: “Los hombres de la revolución no querían pre-juzgar sobre la forma futura del Estado —federal o unitario—, pues era ésta una cuestión que exclusivamente pertenecía a la soberanía nacional.”¹⁰⁸

Puede decirse que a partir del Plan de Ayutla se gestó en forma definitiva la implantación del federalismo en México y que, por tanto, él fue quien dio muerte definitiva al centralismo. Mario de la Cueva dice que debe considerarse al Plan de Ayutla “como el primer estandarte de la revolución que dio a México su estructura y fisonomía definitivas”.¹⁰⁹

E. *Adopción definitiva del federalismo*

Si bien con el triunfo de la revolución de Ayutla cesó la vigencia de las Bases para la administración de la República y con ellas el centralismo, no puede decirse que automáticamente se adoptó el federalismo, pues esto no aconteció sino hasta la promulgación de la Constitución de 1857.

El Plan de Ayutla estaba formado por una introducción en que se exponían las razones por las que se expedía el plan, que eran fundamentalmente los abusos cometidos por Santa Anna y sus esbirros en contra del pueblo, tanto por la opresión y restricción de libertades, como por las excesivas cargas tributarias a un pueblo pobre y los insolentes despilfarros de los fondos públicos obtenidos; las pérdidas territoriales sufridas bajo sus gestiones y la amenaza que sobre la independencia del país se veía. A continuación se exponían nueve puntos y en ellos se desconocía a Santa Anna (1º); el punto 2º establecía

cuando éste (el plan) haya sido adoptado por la mayoría de la Nación, el General en Jefe de las fuerzas que lo sostengan, convocará un representante por cada Estado y Territorio, para que reunidos en el lugar que estimen conveniente, elijan al Presidente Interino de la República y le sirvan de Consejo durante el corto periodo de su encargo.

El texto del punto 4º del plan, tenía una tendencia federalista, ya que además de hablar de Estados y territorios establecía que el jefe de las fuerzas de cada Estado que se adhiriera al plan, debía junto con otras siete personas elegidas por él mismo, acordar y promulgar un estatuto provisional que rigiera en cada Estado, salvaguardando la unidad e independencia de la nación. Su punto 5º establecía que el presidente interino convocaría un congreso extraordinario, conforme a las bases de la ley

¹⁰⁸ De la Cueva. *Plan de Ayutla*, p. ix.

¹⁰⁹ De la Cueva. *Plan de Ayutla*, p. x

relativa de 1841, que se ocuparía de constituir a la nación “bajo la forma de República representativa popular. . .”¹¹⁰

El 11 de marzo de 1854 la guarnición de Acapulco se adhirió al Plan de Ayutla e invitó a Comonfort a encargarse del mando de la plaza, quien lo hizo observando antes que a su juicio el Plan de Ayutla requería de algunas modificaciones, a efecto de mostrar al pueblo en general, que no se trataba de imponer condiciones a su soberana voluntad,

. . . restableciendo por la fuerza de las armas el sistema federal, o restituyendo las cosas al mismo Estado en que se encontraban cuando el plan de Jalisco se proclamó; pues todo lo relativo a la forma en que definitivamente hubiere de constituirse la nación, deberá sujetarse al congreso, que se convocara con ese fin, haciéndolo así notorio y muy explícitamente desde ahora.¹¹¹

Se repitieron en el apartado de *Considerando*, más o menos los mismos argumentos contra Santa Anna que se encontraban en el apartado respectivo del Plan de Ayutla. Los puntos de éste se aumentaron a diez y el contenido de los demás sufrió algunas modificaciones; por ejemplo, los puntos 2º y 4º se refirieron a los departamentos y no a los Estados, usando una terminología centralista pero vigente a la expedición del plan.

La revolución de Ayutla, como movimiento popular que fue, presentó características de lentitud y perseverancia, ya que se trataba de la lucha del pueblo en contra de un ejército organizado. Al regresar Comonfort de los Estados Unidos con recursos, la revolución se extendió, culminando el 9 de agosto de 1855 en que Santa Anna abandonó el poder, esta vez para siempre. La actividad conciliadora de Comonfort, reiterando la participación de todas las tendencias en el próximo Congreso Constituyente logró mantener al país en calma. Tras la breve presidencia de Álvarez, Comonfort ocupó el poder, expidiendo el 15 de mayo de 1856 al Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, estando ya reunido el Congreso Constituyente, que había verificado su apertura de sesiones el 18 de febrero de 1856, habiendo quedado integrado por los más destacados hombres de los tres partidos que entonces existían: el conservador, el liberal moderado y el liberal puro. La expedición del Estatuto despertó una viva oposición de los puros, quienes lo consideraban, entre otras cosas, de tendencia centralista; sin embargo, la comisión nombrada por el Congreso el 17 de julio para revisarlo, no llegó a emitir su dictamen, por lo cual tuvo vigencia teórica hasta la promulgación de la Constitución de 1857.

¹¹⁰ Tena Ramírez. Ob. cit., pp. 492-494.

¹¹¹ Tena Ramírez. Ob. cit., pp. 494-498.

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana establecía en su artículo 1º: “la nación mexicana es y será siempre una sola, indivisible e independiente”. El artículo 2º decía: “El territorio nacional continuará dividido en los mismos términos en que lo estaba al reformarse en Acapulco el Plan de Ayutla.” Es decir, que no resolvía cuál sería la forma de gobierno que debía regir al país, dejando este problema a la Constitución. Sin embargo, su artículo 114 establecía: “Los gobernadores de los Estados y Distritos, y los jefes políticos de los Territorios, serán nombrados por el Presidente de la República, y deberán ser mexicanos por nacimiento o naturalización y tener treinta años de edad”; es decir, consagraba una de las características naturales del centralismo, lo que ocasionó múltiples ataques contra Comonfort y el Estatuto. El diputado Escudero llegó a decir que dejaba a los Estados “reducidos a una vergonzosa tutela, que se opondrá a su buena administración y progresos respectivos...” y, exponiendo brillantes conceptos de defensa al federalismo dijo:

no es posible que un solo gobierno conozca todas las exigencias, todas las necesidades y todos los medios de satisfacerlas en una inmensa multitud de pueblos de diversos hábitos y costumbres, de distintos elementos, porque no es posible que un solo gobierno tenga tiempo para resolver y despachar con la debida oportunidad un cúmulo de negocios que vendrían hasta México desde muy largas distancias en todos los ramos de la administración.¹¹²

Por lo que toca a la organización de los Estados, un decreto de 19 de febrero de 1856 del gobernador de Nuevo León declaró unida a dicha entidad con la de Coahuila. El 15 de abril siguiente, el ejecutivo suspendió los efectos de este decreto, reconstituyendo a Coahuila como entidad separada. Sin embargo, tras largos debates al respecto, el Congreso aprobó esa unión, en sesión de 15 de septiembre de 1856.¹¹³ Así fue como pasó más tarde al texto del artículo 47 de la Constitución de 1857.

En sesión de 9 de diciembre de 1856 se aprobó la erección en Estado, del antiguo territorio de Colima, por unanimidad de 82 votos; igualmente se aprobó la erección en Estado del territorio de Tlaxcala, éste por 75 votos contra 13.¹¹⁴ En sesión del día siguiente se consideró la erección del Distrito Federal en Estado del Valle de México, previo el traslado a otra parte de los poderes federales. El primer punto fue aprobado por 60 votos contra 30, en tanto que el segundo, tras largas discusiones en las que se

¹¹² Francisco Zarco. *Historia del Congreso Constituyente de 1856-1857*. México, 1857, t. I, p. 372.

¹¹³ Zarco. Ob. cit., t. II, pp. 306 y ss.

¹¹⁴ Zarco. Ob. cit., t. II, p. 648.

llegó a decir que el ambiente de la ciudad de México era negativo para las actividades del gobierno federal, se aprobó por 48 votos contra 38.¹¹⁵ Así, el Estado del Valle de México quedó incluido en la enumeración contenida en el artículo 43 de la Constitución de 1857, en tanto que el artículo 46 decía:

El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar.¹¹⁶

Para esto último el artículo 72 de la Constitución de 1857 incluyó entre las facultades del Congreso en la fracción V la de “cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación”. El Distrito Federal subsistiría en el Valle de México en tanto este cambio de residencia no operara.

En fin, la comisión que elaboró el proyecto de Constitución en 1856-1857, se inclinó unánimemente por el federalismo, y en sesión de 9 de septiembre de 1856, los 84 diputados presentes aprobaron el precepto relativo (40 en la Constitución y 46 en el proyecto). El texto del artículo 40, como dice De la Cueva, fue una aplicación de la doctrina de Tocqueville:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Pensamos que, en realidad, los miembros del Estado federal no pueden ser considerados como soberanos, sino como autónomos, ya que, como hemos visto, la soberanía es una e indivisible y pertenece al pueblo considerado en su totalidad. La influencia de Tocqueville parece haber tenido que ver en la redacción del artículo 40, aunque la misma idea se encontraba ya en los artículos 5º y 6º del Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824 y también en la Constitución de 1824. Creemos que en la redacción del artículo 6º del Acta Constitutiva, esencialmente igual en la parte relativa a la soberanía de los Estados al artículo 40 de la Constitución de 1857, se encontraba más que nada el deseo de proteger a los Estados del poder absorbente del gobierno central. Pensamos que los miembros del Estado federal poseen en realidad una autonomía constitucional que implica precisamente la potestad de darse su propia Constitución y elegir y nombrar a sus gobernantes. Esta autonomía se encuentra constitucionalmente limitada y por ello no es soberanía, por algunas disposiciones expresas de la Constitución federal, la que, en algunos casos,

¹¹⁵ Zarco. Ob. cit., t. II, pp. 657-663.

¹¹⁶ Tena Ramírez. Ob. cit., pp. 613 y 614.

impone a los miembros obligaciones positivas y en otros les señala prohibiciones, entre éstas, algunas relativas y otras absolutas. Además, esta autonomía debe siempre respetar y conservar la identidad de los principios fundamentales de la Constitución de cada entidad, con los contenidos en la Constitución federal, y que son precisamente los que le dan a ésta, forma, contenido y orientación ideológica y política.

El Estado federal es en realidad un solo Estado con un gobierno doble, esto es, como dice De la Cueva: “significa la presencia de autoridades federales y locales, dualidad que reclama una distribución de las atribuciones del poder público”. Su estructuración misma supone una primera división de poderes, por la cual el pueblo busca que el Estado federal, por una parte, y las entidades federativas, por otra, se vigilen recíprocamente. El sistema federal supone la vigencia de una norma supraestatal que distribuya las competencias y evitar que sea la federación o sean los miembros quienes la realicen. El artículo 117 de la Constitución de 1857 daba la competencia expresa a los funcionarios federales, en tanto que todo aquello no concedido a éstos expresamente se entiende reservado a los Estados. El precepto relativo en la Constitución de los Estados Unidos, es decir, la enmienda décima suprimió la palabra *expresamente*, buscando no restringir la amplitud que razonablemente deben tener los poderes otorgados a la federación, de modo que los constituyentes mexicanos, al incluirla, lógicamente buscaron defender en mayor medida a los Estados particulares del gobierno central. Los artículos 16, que contenía la garantía de la competencia de la autoridad general, y 101, que daba competencia a los tribunales de la federación, en sus fracciones II y III para conocer de las controversias que se suscitaban “por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados” y “Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal”, son una prueba de la rigidez de la distribución, lo que significa que el sistema mexicano rechazó la idea de las facultades concurrentes.¹¹⁷

A pesar de que la doctrina en general señala al senado como un dato inherente al Estado federal, en el Congreso Constituyente de 1856-1857 se le consideró como negativo al desenvolvimiento de las instituciones democráticas; Arriaga llegó a decir que su funcionamiento había sido funesto en nuestra historia. La Comisión propuso un sistema unicamaral, y a pesar de la defensa que del senado hicieron aun algunos liberales como Zarco, los argumentos de García Granados, Gamboa, Moreno, Cendejas e Ignacio Ramírez, acabaron por triunfar, habiéndose aprobado el dictamen de la Comisión por 44 votos contra 38.¹¹⁸

¹¹⁷ De la Cueva. *La Constitución de 5 de febrero de 1857*, pp. 1319-1321.

¹¹⁸ De la Cueva. *La Constitución de 5 de febrero de 1857*, pp. 1321 y 1322.

La Constitución de 1857 concedió a las entidades federativas participación en el procedimiento de reforma a la Constitución federal en el artículo 127, en los siguientes términos:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas llegen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión, hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.¹¹⁹

Durante la vigencia de la Constitución de 1857 se crearon nuevos Estados y territorios y se restituyó el senado así: a) Por decreto de 19 de febrero de 1862, y de acuerdo con la fracción III del artículo 72 constitucional, se erigió en Estado de la federación al distrito de Campeche de la península de Yucatán, con el territorio y límites que como distrito tenía, habiendo quedado como definitiva esta erección, al ratificarla la mayoría de las legislaturas de los Estados, dictándose un decreto en este sentido, el 29 de abril de 1863; b) El 7 de junio de 1862 un decreto creó tres distritos militares en el Estado de México, dos de los cuales se convertirían más tarde en Estados, razón por la cual lo citamos; c) Por decreto de 26 de febrero de 1864 se declaró la separación de Coahuila y Nuevo León con su anterior territorio; siendo ratificado debidamente, quedó como definitivo desde el 18 de noviembre de 1868; d) Por decreto del Congreso federal de 15 de enero de 1869, se erigió como Estado al segundo distrito militar del Estado de México, que había sido creado en junio de 1862, dándosele el nombre de *Hidalgo*; e) Igualmente, el tercer distrito militar quedó erigido en Estado por decreto del Congreso de la Unión de 16 de abril de 1869, bajo el nombre de *Morelos*; f) El 13 de noviembre de 1874 se volvió al sistema bicamaral al incluirse en el artículo 51 al senado, estableciéndose en los apartados A, B y C del artículo 58, disposiciones relativas a éste: "A. El Senado se compondrá de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal. . ."; el resto del apartado se refería a la elección y los otros dos a su duración que sería de dos años, y a los requisitos personales que debían reunir: treinta años y los demás requisitos que se exigen a los diputados. El artículo 59 extendía a los senadores la inviolabilidad de que gozaban los diputados por externar sus opiniones. El artículo 61 conservaba el mismo *quorum* de asistencia para los diputados y fijaba el de los senadores en dos terceras partes. Daba a los senadores el derecho de iniciativa y fijaba su participación en el proceso legislativo,

¹¹⁹ Tena Ramírez. Ob. cit., p. 627.

en la fracción II del artículo 65 y en los artículos 66 al 71, que formaban el párrafo II de la sección I del título tercero; g) El 12 de diciembre de 1884 se reformó el artículo 43 constitucional, pues antes sólo se había adicionado, ordenando sistemáticamente las reformas anteriores y creando como nuevo territorio a Tepic, formado por el séptimo cantón del Estado de Jalisco; h) Finalmente, por la Ley de 24 de noviembre de 1902, se creó el territorio de Quintana Roo, formado en la parte oriental de la península de Yucatán.¹²⁰

Si bien la Constitución de 1857 consagró definitivamente al federalismo y desde el punto de vista teórico-constitucional no volvió a aparecer nunca más el centralismo, en la realidad, durante el periodo del presidente Díaz, el federalismo fue seriamente afectado, pues aunque se decía que la autonomía de las entidades era respetada y que el pueblo de cada una de ellas era quien libremente elegía a sus gobernantes, en realidad éstos eran impuestos a voluntad por el presidente de la República, por lo que, como dice Ignacio Burgoa: “Bajo el porfiriato, México fue, de hecho, un Estado central.”¹²¹

La revolución de 1910 derrocó al general Díaz y permitió, tras múltiples acontecimientos, la reunión del Congreso Constituyente de 1916-1917, que inicialmente debía reformar la Constitución de 1857, por cuyo respeto había luchado Carranza, y que terminó expidiendo una nueva Constitución, que como hemos dicho en repetidas ocasiones, resultó ser la primera en el mundo que incluía una declaración de derechos sociales. En el Congreso Constituyente no hubo discusión respecto al federalismo y éste fue unánimemente ratificado por 169 votos y sin discusión.

La Constitución de 1917 conserva la misma división territorial en términos generales, que la que consignaba la Constitución de 1857 con sus reformas, salvo la novedad, tanto en el proyecto, como en el texto definitivo, de la erección del territorio de Tepic en Estado, bajo el nombre de Nayarit, así como la supresión del Estado del Valle de México de la enumeración de las partes integrantes de la federación, pues en realidad no llegó a existir; se consignó sin embargo la posibilidad de su erección siempre que los poderes federales cambiaren de residencia.¹²²

Ya en vigor la Constitución de 1917 se han introducido algunas modificaciones en años posteriores, relativas a la situación de las entidades federativas; así: a) El 7 de febrero de 1931, el territorio de Baja California se dividió en dos territorios: el Norte de Baja California y el Sur de la misma. b) El 19 de diciembre de 1931 se suprimió el territorio de Quintana Roo, aplicándose una parte al Estado de Yucatán y otra al Estado

¹²⁰ O’Gorman. Ob. cit., pp. 149-153.

¹²¹ Burgoa. Ob. cit., p. 180.

¹²² O’Gorman. Ob. cit., pp. 161-163.

de Campeche. *c)* El 16 de enero de 1935 se erigió otra vez el territorio de Quintana Roo con los límites que originalmente tenía.¹²³ *d)* Por decreto de 31 de diciembre de 1951, publicado en el *Diario Oficial* de 16 de enero de 1952, fecha en que entró en vigor, se erigió en Estado al territorio Norte de Baja California. *e)* Finalmente, por decreto de 7 de octubre de 1974, publicado en el *Diario Oficial* del 8 del mismo mes y año, fecha en que inició su vigencia, se erigieron en Estados a los últimos territorios, Baja California Sur y Quintana Roo.

El sistema federal de gobierno se ha visto teóricamente respetado desde la vigencia de la Constitución de 1917, pero en realidad, como sucedió durante el régimen porfirista, la autonomía de los Estados, principio esencial del federalismo, se ha visto afectada por diversas causas que analizaremos más adelante, siendo tal vez la más importante, la concentración de poder en manos del presidente de la República, que es quien en realidad determina quiénes deben ser los gobernantes de las entidades federativas, sin considerar en ocasiones el verdadero sentir de los gobernados, es decir, del pueblo de las entidades federativas.

¹²³ O'Gorman. Ob. cit., pp. 169 y 170.