



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA UNIDAD IZTAPALAPA
División de Ciencias Sociales y Humanidades

POSGRADO EN HUMANIDADES, LÍNEA DE HISTORIA

GOBIERNO Y PODERES EN LAS ACTAS DEL CONGRESO MEXICANO
1822-1824

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN HISTORIA
PRESENTA

GEORGINA LÓPEZ GONZÁLEZ

SINODALES:

DRA. MA. CECILIA ZULETA MIRANDA
(Asesora)

DRA. CECILIA NORIEGA ELIO

DR. REYNALDO SORDO CEDEÑO

DRA. SONIA PÉREZ TOLEDO

México, D. F., mayo de 2003

Índice

INTRODUCCIÓN	3
I. CONTEXTO HISTÓRICO	22
1.1 La tradición constitucionalista y liberal	24
1.2 Estructura del imperio español	27
1.3 La monarquía borbónica y la Constitución de Cádiz: la consolidación de la autonomía territorial	30
1.4 El primer imperio Mexicano	40
1.5 El Plan de Casa Mata	49
1.6 La caída del imperio: un nuevo vacío de poder	54
1.7 La fundación de los estados y los poderes	59
II. CONFORMACIÓN SOCIOPROFESIONAL DEL CONGRESO	63
2.1 Los candidatos al Congreso	66
2.2 Algunas ideas ilustradas en torno a la construcción del Estado	70
2.3 Una clase política en formación	76
2.4 Primeras filiaciones político-ideológicas	78
Consideraciones finales	81
III. SOBERANÍA Y REPRESENTACIÓN. EL DEBATE SOBRE LA LEGITIMIDAD DEL GOBIERNO	84
3.1 En busca de la legitimidad	85
3.2 Los límites de la representación: la coronación de Iturbide	88
3.3 Representación territorial y representación general	91
3.4 El debate en torno a la representación en la Junta Nacional Instituyente	94
3.5 La reinstalación del Congreso: la soberanía de la nación frente a Iturbide	97
3.6 Se redefine la representación: los nuevos poderes de los diputados	103
3.7 Hacia el federalismo: compartir la soberanía	105
Consideraciones finales	115
IV. FORMAS DE GOBIERNO	120
4.1 La retroversión de la soberanía	122
4.2 La Constitución de Apatzingán	124
4.3 De la monarquía constitucional a la monarquía <i>absoluta</i>	125

4.4 La Junta Nacional Instituyente: el desprestigio de la monarquía	132
4.5 La reinstalación del primer Congreso: hacia la república representativa federal	134
4.6 Entre centralismo y federalismo	137
Consideraciones finales	141
V. LOS PODERES DE LA UNIÓN	145
5.1 Del poder real a la división de poderes	147
5.2 La hegemonía del Congreso	149
5.3 Definiendo los límites del poder	151
5.4 El Congreso reinstalado: la balanza del poder vuelve a oscilar	159
5.5 Proyecto de Acta Constitutiva: urgente necesidad de limitar y definir facultades	161
5.6 El debate en torno a las facultades extraordinarias del ejecutivo	167
5.7 Facultades del legislativo	173
5.8 Facultades del ejecutivo	174
5.9 El poder judicial: ¿Un tercer poder o un poder de tercera?	177
Consideraciones finales	189
VI. FEDERALISMO: PODERES CENTRALES Y FUERZAS TERRITORIALES	192
6.1 Una nueva división territorial	194
6.2 Organización de los congresos provinciales: mayor poder a las provincias	198
6.3 Definiendo la nación: ¿provincias, estados o territorios?	205
6.4 Nuevas facultades a las legislaturas locales	213
6.5 La conformación del Distrito Federal	215
6.6 El debate en torno a la esfera de competencia económica	218
6.7 El debate en torno a la esfera de competencia militar	234
Consideraciones finales	264
CONCLUSIONES	272
ANEXOS	279
BIBLIOGRAFÍA	

Introducción

La presente investigación tiene como objetivo principal el análisis de la construcción del gobierno y los poderes en México, durante el periodo 1822-1824, partiendo del problema de la crisis de legitimidad que significó el desmoronamiento del sistema de gobierno de Antiguo Régimen y el proceso de construcción de uno nuevo, a través de los debates de los primeros Congresos. Me propongo demostrar que las decisiones esenciales en torno a la dirección política del país se debatieron y definieron fundamentalmente en el Congreso, la institución política más importante de ese periodo (aún cuando su legitimidad fue puesta en duda en diversas ocasiones) como el elemento cohesionante de la nación. La investigación desarrollada aporta al conocimiento histórico de un periodo breve pero fundamental para la historia de la primera mitad del siglo XIX, un punto de vista del proceso de formación del gobierno y los poderes en México, con base en los debates de los primeros Congresos, de los cuales emanaron decisiones tendientes a construir un modelo de país que transitaba de las ideas y prácticas políticas del Antiguo Régimen, a las del Estado moderno.

Si bien la formación del gobierno y la transición de las prácticas políticas han sido objeto de diversos estudios en los últimos años, el tema específico del debate sobre la formación de los poderes como factor indispensable para el funcionamiento del Estado no ha recibido suficiente atención de los historiadores. Por ello esta investigación contribuye con un acercamiento a este problema a través de los debates de los primeros congresos, destacando el análisis de la discusión, formación y división de los poderes, así como los distintos argumentos que los diputados expusieron y defendieron para determinar los límites de cada uno de ellos, tanto en el ámbito central como local.

Decidí utilizar las Actas de debates del Congreso mexicano, como fuente primaria, por la riqueza informativa que contienen. Para el periodo que me ocupa, se encuentran publicadas casi todas las Actas, con los dictámenes de las comisiones y los debates correspondientes, lo cual permite observar de manera muy amplia el escenario político del periodo histórico que me he propuesto estudiar. Al Congreso llegaban noticias de todas partes de la nación, lo que aporta un panorama general de la situación económica, política y social del país. Además, el seguimiento cronológico de los asuntos que se debatían permite entender procesos políticos que van cambiando en función de las coyunturas políticas que se presentan en el periodo.

El primer problema que me planteó esta fuente fue la reunión del conjunto de Actas, de acuerdo con el orden cronológico en que se emitieron. La publicación y difusión de éstas fue una prioridad constante desde la instalación del primer Congreso Constituyente. Gracias a esta preocupación, se lograron imprimir y reunir la mayor parte de las Actas de los debates de los primeros Congresos mexicanos (ordinarias y secretas), cuyos facsímiles han sido reimpresos por diversas instituciones y dependencias gubernamentales interesadas en la difusión de la historia política de México. Otros debates publicados en periódicos como *El Águila Mexicana* y *El Sol*, han sido también objeto de valiosas recopilaciones que pueden ser consultadas en algunas bibliotecas especializadas en historia.

La revisión de las Actas del Congreso fue analítica, siguiendo día a día cada uno de los debates políticos que contribuyeron en mayor grado a modelar la forma de gobierno que conciliara los intereses de las diferentes esferas de poder en pugna, tratando de reconstruir el proceso parlamentario del periodo, e identificando la manera en que las coyunturas políticas contribuyeron a cambiar el discurso político de los diputados. En el caso específico del Congreso, tuvo que enfrentarse con el poder ejecutivo central, en un primer término (entre 1822 y principios de 1823), y posteriormente, a partir de 1823, con las autoridades locales, específicamente, con los jefes políticos o gobernadores y los miembros de las diputaciones provinciales.

En esta tesis se entenderá como gobierno no sólo la función de dirigir (con toda su carga jurídica y moral), sino también la estructura estatal general e institucionalizada de toma de decisiones que se empieza a construir desde los primeros años de vida independiente de México y que determina la orientación política de la sociedad, es decir, el Estado en acción; el funcionamiento del Estado en todos sus aspectos, incluyendo a los individuos y los órganos que tienen la responsabilidad de conducirlo.¹ Es este funcionamiento el que se trata de reglamentar y que da como resultado el primer acuerdo político nacional: la Constitución de 1824.

Estrechamente relacionado con el punto anterior, se debate también el tema de los poderes. El poder político, entendido como la suprema potestad rectora y coactiva del

¹ Sobre diferentes conceptos de gobierno véase: Axel Görlitz (coord.), *Diccionario de ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial, 1980, pp. 289 y ss.; Ezequiel Ander-Egg, *Diccionario de ciencia política*, Buenos Aires, Industria Gráfica del Libro, 1984, p. 145; Henry Pratt Fairchild (ed.), *Diccionario de sociología*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 132; *Diccionario de política*, (dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Mauttenci), 6ª ed., México, Siglo XXI, 1988, vol. I, p. 743.

Estado, la cual está por encima del poder individual o de cualquier asociación o corporación, debido a su control del sistema legal y porque posee la organización más poderosa y eficaz. Un Estado consolidado debe lograr el monopolio del poder legal de la coacción legítima, y aspira también al reconocimiento de la autoridad moral de sus principios. Este poder debe ser depositado en tres entidades diferentes, con el fin de no caer en el absolutismo.² Pero, ¿cómo debe ser esa división de poderes y cuáles los límites y facultades de cada uno de ellos? Este será un constante punto de debate, en los primeros Congresos, el cual se analiza de forma central en esta investigación.³

La historiografía ha resaltado una caracterización del siglo XIX mexicano en la que se muestra el predominio del poder legislativo sobre el ejecutivo. Sin embargo, el análisis de las Actas del Congreso permite apreciar cómo el legislativo central, representado por el Congreso, actuaba y decidía influido por la presión que ejercían las fuerzas territoriales, mismas que le proporcionaban la legitimidad necesaria a esa institución para mantenerse en funciones, pero que igualmente podían desconocer a los diputados como sus legítimos representantes y exigir una nueva elección. Por lo mismo, puedo afirmar que no se trata de un periodo de anarquía, como regularmente se ha calificado a la primera mitad del siglo XIX, sino de una etapa de reajuste de las viejas prácticas políticas para adaptarlas a las nuevas ideas liberales e ilustradas, durante la cual el Congreso fue un *espejo* de las tensiones que se suscitaron por la dispersión de la soberanía, especialmente entre el legislativo central representado por el Congreso y las fuerzas territoriales que durante el periodo 1822-1824 superaron la importancia del primero, demostrando su capacidad de autonomía y autoadministración. Este proceso no fue sencillo y suscitó la reacción (violenta en ocasiones), de las diferentes fuerzas que participaron en la construcción del país y que no siempre lograban consensos duraderos en torno a los principales problemas políticos que se debían resolver, siendo la formación de un gobierno uno de los principales, pero no el único, ya que también se discutieron asuntos relacionados con la economía, la protección del territorio ante amenazas extranjeras, la pobreza de una buena

² Sobre el término “poder”, véase: Ezequiel Ander-Egg, *op. cit.*, 1984, pp. 240-241; Henry Pratt Fairchild (ed.), *op. cit.*, 1987, p. 224.

³ Sobre la división de poderes véase: Charles-Louis de Secondant, barón de Bréde y de Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México Porrúa, 1998; Pelayo García Sierra, *Diccionario filosófico*, Biblioteca filosofía en español, página electrónica: <http://www.filosofia.org/filomat/>

parte de la población, entre otros. Pese al desprestigio que adquirieron los miembros del Congreso durante el gobierno de Iturbide, no se puso en duda la necesidad de su existencia como la única institución capaz de garantizar la unidad de las fuerzas territoriales que deseaban integrar una nueva entidad política.

Mostraré cómo la información contenida en las Actas del Congreso permite observar, siguiendo la mecánica del debate parlamentario: 1) los cambios y continuidades que experimentaron las definiciones del sistema de gobierno y las facultades que debían corresponder a cada poder de la unión, en función de las diferentes coyunturas políticas que se presentaron a lo largo del periodo; 2) las fuerzas políticas que intervinieron en ese proceso y cómo interactuaron en el poder legislativo representado por el Congreso; y 3) la importancia del Congreso como la institución política que garantizó la unidad de las partes integrantes de la nación en construcción.

Dividí la investigación en seis capítulos principales. Los dos primeros permiten conocer el contexto histórico y el perfil de quienes integraron los primeros Congresos. En los cuatro últimos se analizan los principales puntos de debate en torno a la construcción del gobierno y los poderes en México su relación con las coyunturas políticas que representan un momento histórico específico.

En el capítulo I sintetizo el complejo contexto histórico, principalmente nacional, que se suscitó entre finales del siglo XVIII y hasta 1824, aproximadamente, enfatizando la importancia de las coyunturas que se presentaron entre 1822 y 1824 como factores determinantes tanto del proceso de lucha por la redistribución del poder y la soberanía, como de los cambios y continuidades en el discurso parlamentario y la toma de decisiones al interior del Congreso, así como los nuevos problemas políticos que se presentan en cada coyuntura. Al principio (1822), la disputa se encuentra principalmente en el ámbito central, es decir, entre el ejecutivo y el legislativo. Paulatinamente, el conflicto se amplía a las fuerzas territoriales, convirtiéndose en una lucha entre éstas y los poderes centrales.

En el capítulo II. “Conformación socioprofesional del Congreso”, presento una semblanza general de los miembros del Congreso, su formación socioprofesional y algunas de las actividades que realizaron antes y después de su actuación como legisladores. Todo ello con el fin de aproximarme a un perfil de los hombres que contribuyeron de manera importante, con sus ideas y sus acciones, a construir la nación mexicana.

En el capítulo III. “Soberanía y representación”, analizo algunos de los principales debates que se suscitaron dentro del Congreso, en torno a la definición, delimitación y redistribución de la soberanía y la representación, motivados por el tránsito del gobierno de Antiguo Régimen al gobierno federal en construcción, así como las nuevas formas de representación que tuvieron que adaptarse a la convivencia de distintas fuerzas políticas en pugna. Ambos conceptos tuvieron que ser modificados, tanto en la teoría como en la práctica, para responder a las necesidades de un proyecto de nación (distinto a la sociedad colonial), lo mismo que otros términos como igualdad, representación popular, gobierno representativo, constitución y división de poderes, como elementos de una cultura política que no rompía por completo con las viejas prácticas corporativas, pero que se encontraba en un proceso de cambio originado por las nuevas prácticas de ideologías externas como el liberalismo, el constitucionalismo y la Ilustración, y por la exigencia de las fuerzas territoriales de conservar su soberanía, lo cual provocó una redistribución de la misma en los ámbitos central y local.

En el capítulo IV. “Formas de gobierno”, estudio los debates de las Actas del Congreso que tienen que ver con las diversas proposiciones en torno a la definición del tipo de gobierno que permitiera la unión de casi todos los territorios de la Nueva España en una nueva entidad política, la cual debería garantizar, al mismo tiempo, la soberanía local y la protección de un poder central ante amenazas externas e internas, con el fin de observar los cambios que experimentaron dichas propuestas de acuerdo a las coyunturas políticas que se presentaron en el periodo. El debate se basó en dos principales (aunque no únicas) propuestas: por un lado, la adopción del sistema centralista con un ejecutivo fuerte que permitiera la toma de decisiones importantes para la nación pero que podría ser un riesgo de regresar al absolutismo de la época colonial; y por otro, instaurar el federalismo con un ejecutivo limitado por las facultades de las fuerzas territoriales que garantizaría la libertad de las mismas pero que pondría en riesgo la gobernabilidad de la nación en su conjunto. Este debate fue muy complicado y finalmente favoreció a las fuerzas territoriales con la adopción del federalismo.

En el capítulo V. “Los poderes de la unión”, analizo, mediante las Actas del Congreso, los debates que se presentaron en torno a la división de los poderes en el ámbito central: ejecutivo, legislativo y judicial, así como sus límites jurisdiccionales, sus facultades

y responsabilidades, con el fin de que cada una de estas esferas de poder tuviera la legitimidad suficiente que garantizara la gobernabilidad y la unidad nacional, al mismo tiempo que se evitaría la concentración de poder en alguna de ellas. Este análisis me permite afirmar que se prestó mayor atención a la definición de los poderes ejecutivo y legislativo, relegando la definición del judicial; desinterés que se venía presentando desde finales del siglo XVIII, como si se tratara de un poder de segunda clase o cuyas funciones no fueran fundamentales para la construcción del Estado.

El capítulo VI. “federalismo: poderes locales y fuerzas territoriales”, presenta los debates más complejos en torno a la definición de las facultades y responsabilidades de los poderes centrales (ejecutivo y legislativo, principalmente) y las fuerzas territoriales, en el proceso de construcción de una nueva relación entre ambas esferas de poder que suscitó tensiones a lo largo del periodo 1822-1824, resueltas mediante acuerdos que evitaron la desintegración del territorio en Estados autónomos. Durante este proceso se observa la forma en que las fuerzas territoriales acrecentaron su poder político frente a los poderes centrales y conservaron su soberanía y autonomía en ámbitos fundamentales como el fiscal y el militar, constituyéndose un gobierno federal con un ejecutivo débil que en diversos momentos del siglo XIX demostró su incapacidad para controlar las rebeliones locales y que puso en riesgo la gobernabilidad del país.

La historiografía acerca del siglo XIX mexicano fue escrita, en sus orígenes, por políticos e historiadores protagonistas de los hechos, quienes proporcionaron apreciaciones parciales que si bien son valiosas, empañan la realidad de la época con el lente del personaje que intenta expresar *su verdad* y que, en los casos de hombres públicos como José María Bocanegra (1987), Lorenzo de Zavala (1985) y Lucas Alamán (1986), entre otros, pretendieron además justificar sus errores políticos y/o administrativos en sus escritos, así como denostar a sus opositores.⁴ Sus *historias* son relatos de algunos hechos

⁴ Entre los más representativos se encuentran José María Bocanegra, *Memorias para la historia de México independiente, 1822-1846*, introducción y notas de Patricia Galeana, 3 vols., México, Instituto Cultural Helénico/Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana/Fondo de Cultura Económica, 1987; Lucas Alamán, *Historia de Méjico desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, 5 vols., México, Libros del Bachiller Sansón Carrasco, 1986; Carlos María de Bustamante, *Cuadro histórico de la Revolución mexicana iniciada el 15 de septiembre de 1810 por el C. Miguel Hidalgo y Costilla*, 5 vols., México, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana, 1961; José María Luis Mora, *México y sus revoluciones*, 3 vols., México, Fondo de Cultura Económica/Instituto Cultural Helénico, 1986; Lorenzo de Zavala, *Ensayo histórico de las Revoluciones de*

históricos, sin un análisis profundo de los motivos y consecuencias de los mismos. No obstante su parcialidad, estas obras son una fuente histórica importante que ayuda a comprender el contexto histórico de la época, siempre y cuando se analicen con sentido crítico, tomando en cuenta quién y en qué momento escribió.

Retomando estos escritos, antes de la década de 1960 algunos investigadores y políticos trataron de explicar la construcción del Estado mexicano (especialmente desde el punto de vista ideológico), como una lucha entre dos grupos hegemónicos principales que participaron en ese proceso: quienes deseaban conservar el *orden* colonial, y aquellos que pugnaban por su destrucción total para erigir estructuras completamente nuevas, inspiradas por las corrientes ideológicas de la época (liberalismo, ilustración y constitucionalismo, principalmente), dando como resultado un ambiente de anarquía durante buena parte del siglo XIX. Trataban de responder preguntas en torno a la conformación y actuación de dos grupos políticos antagonistas (con una ideología rígida y totalmente opuesta a la otra), sus intereses de grupo y las influencias que dieron forma a su ideología específica. Factores como el nacionalismo y el conflicto ideológico explicaban la inestabilidad política del periodo. El liberalismo fue para algunos autores el principal factor que permite entender la difícil construcción del Estado mexicano. Para Justo Sierra (1950), la Guerra de Independencia y la Reforma de 1854 a 1867 fueron parte del proceso de emancipación de España, en primer lugar, y del régimen colonial, en segundo. El principal factor explicativo de Sierra era el liberalismo como determinante del proceso que llevaría a la construcción del Estado hasta su punto triunfal: el ascenso de Porfirio Díaz al poder en 1867.⁵ Por su parte, Jesús Reyes Heróles (1957) consideraba al liberalismo la base de la orientación ideológica en México: “el liberalismo nace con la nación y ésta surge con él” y que tuvo una continuidad desde el siglo XIX hasta el XX, en un proceso evolutivo de “mejoramiento y perfeccionamiento de las ideas liberales”.⁶ Estas interpretaciones deterministas impedían profundizar en torno a distintas corrientes ideológicas presentes en el pensamiento político del periodo, así como en otros factores económicos, políticos y sociales que fueron importantes en el proceso de construcción del Estado mexicano.

México desde 1808 hasta 1830, México, Fondo de Cultura Económica/Instituto Cultural Helénico, 1985.

⁵ Véase Justo Sierra, *Evolución política del pueblo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1950.

⁶ Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano.*, 3ª reimpresión, 3 vols., México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. XII-XIII. [1ª edición, 1957].

En lo que se refiere al tema de la Independencia, estrechamente ligado al de la construcción del Estado mexicano a partir de 1821, la mayor parte de las interpretaciones tradicionales han descrito el movimiento armado que inició en 1810 como una lucha por liberarse de la opresión española que se venía gestando desde hacía 300 años y que tenía que suceder casi inevitablemente como reacción ante el descontento de la sociedad novohispana. Los factores explicativos eran totalmente internos, es decir, no se tomaban en cuenta las influencias ideológicas extranjeras ni los acontecimientos políticos de la metrópoli. Las preguntas giraban en torno a las razones que motivaron a los grupos sociales de la Nueva España a tomar las armas en contra del centenario enemigo: el gobierno español, así como a la conformación de la ideología, especialmente la criolla. De esta manera, la interpretación histórica excluía factores que no permitían comprender las verdaderas razones (en los diferentes ámbitos de la vida novohispana y metropolitana) que propiciaron el enfrentamiento armado y político.⁷

Entre los más importantes temas que han dado a la luz recientes investigaciones en torno a las causas, desarrollo y culminación del movimiento de Independencia en Nueva España, se encuentra el relativo a la construcción de las *modernas* naciones hispanoamericanas como resultado de la desintegración del imperio español. En este sentido, para Horst Pietschmann (1994) resulta indispensable conocer los antecedentes de la Independencia y de la construcción de los Estados latinoamericanos en la época colonial desde una doble perspectiva: la metropolitana que comprende “un conjunto de transferencias a América de instituciones y contenidos político-mentales que arraigan en este continente”, y la hispanoamericana, caracterizada “por un escaso grado de institucionalización [...] y más bien por el aporte que supone la creación de estructuras socioeconómicas, identidades e idiosincrasias americanas y regionales”.⁸ En su obra *El*

⁷ Véanse entre otros Lucas Alamán, *op. cit.*, 1986; Luis Villoro, *El proceso ideológico de la Revolución de Independencia*, 2ª ed., México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1999; John Tutino, *De la insurrección a la revolución en México. Las bases sociales de la violencia agraria, 1750-1940*, México, Ediciones Era, 1990; José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas, primera parte, 1521-1820*, México, Instituto de Derecho Comparado, Universidad Nacional Autónoma de México, 1952; Ernesto Lemoine, *Insurgencia y República Federal, 1808-1824. Estudios históricos. Selección*, México, Banco Internacional, 1980; Brian R. Hamnett, *Raíces de la insurgencia en México. Historia regional, 1750-1824*, México, Fondo de Cultura económica, 1990; Hugh M. Hamill, *The Hidalgo Revolt. Prelude to Mexican Independence*, Florida, University of Florida Press, 1966; David A. Brading, *Orbe indiano. De la monarquía católica a la república criolla, 1492-1867*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

⁸ Horst, Pietschmann, “Los principios rectores de organización estatal en las Indias”, en Antonio Annino y

Estado y su evolución al principio de la colonización española de América (1986) intenta explicar las características, organización y funcionamiento del Estado español y su influencia en la formación del Estado moderno⁹ con el fin de comprender los largos procesos que se hicieron evidentes durante la crisis política de 1808 y que contribuyeron a la consumación de la Independencia, entre los cuales se encuentran: la autonomía de la sociedad criolla, el avance progresivo del absolutismo real, el cambio de mentalidades que comienza en el siglo XVII y que se evidencia a finales del XVIII, y el desarrollo de la “formación protoestatal”.¹⁰ Pietschmann permite reflexionar, en una perspectiva de largo plazo, en torno a la construcción del Estado mexicano como una entidad integrada por autonomías regionales que existían (sin experimentar grandes cambios), desde la época colonial, lo que explica en buena medida la fuerza política que cobraron estas autonomías en los primeros años del México independiente.

Después de la década de 1960, diversos investigadores han prestado mayor atención a los procesos históricos del siglo XIX en México, con el fin de comprender mejor los fundamentos del actual Estado mexicano, los hechos y protagonistas que habían sido ignorados por la historiografía, reconociendo la participación política de actores hasta entonces ignorados, como las clases populares. Asimismo, se propusieron nuevos enfoques que ayudaran a entender el surgimiento del México independiente y su desarrollo económico, político y social. *La fundación del Estado mexicano* (1994), coordinado por Josefina Vázquez, es una obra pionera en este sentido. A través de diversos artículos se plantean nuevas preguntas sobre los principios de la construcción del Estado, dejando atrás las “interpretaciones tradicionales” basadas en un esquema: los enfrentamientos entre centralistas y federalistas y sus instigadores, para buscar en otros factores históricos las respuestas que proporcionarían una mejor comprensión del periodo.¹¹

François-Xavier Guerra (coords.), *De los imperios a las naciones*, Zaragoza, Ibercaja, 1994, p. 79.

⁹ Horst Pietschmann, *El Estado y su evolución al principio de la colonización española de América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

¹⁰ Se refiere a que los Estados independientes que surgieron como consecuencia de la desintegración del imperio español no fueron resultado de las guerras de Independencia, sino que “se estaban incubando y perfilando ya mucho antes, a través de procesos históricos complejos de los cuales resultó que, en el territorio de las futuras nuevas naciones, surgieran fuerzas lo suficientemente fuertes y coherentes como para que finalmente acabaran por constituirse en tal o cual país independiente”. Horst, Pietschmann *op. cit.*, 1994, p. 84.

¹¹ Josefina Zoraida Vázquez (coord.), *La fundación del Estado mexicano, 1821-1855*, México, Nueva Imagen, 1994, p. 9. Véanse también otras interpretaciones del periodo en Charles A. Hale, *El liberalismo mexicano en*

Por su parte, Torcuato S. di Tella (1994) hace un análisis de la relación entre la cultura política de las elites y los grupos sociales, mediante mecanismos políticos como las elecciones y los pronunciamientos militares, para demostrar que la conformación de las alianzas políticas en esa época era inestable debido, en gran medida, a los efectos de las movilizaciones populares. Destaca nuevos actores o grupos que intervinieron en la política del periodo, más allá de las elites.¹²

Los temas del constitucionalismo mexicano y el poder legislativo han sido abordados principalmente desde el punto de vista del derecho mexicano y sus fundamentos jurídicos, entre las que se encuentran la ya clásica obra de Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano* (1987),¹³ donde analiza las facultades del Congreso y su evolución histórica. En el mismo sentido, *Política y procesos legislativos* (1985)¹⁴, es un conjunto de ocho ensayos que analizan el funcionamiento de las cámaras de diputados y senadores, así como las actividades que realizan y cómo se relacionan con el federalismo mexicano.

Una importante obra que permite conocer de manera general la formación del poder legislativo en México es la de un grupo de investigadores encabezados por Gloria Villegas Moreno, *Historia sumaria del poder legislativo en México* (1997),¹⁵ que revisa la formación de los Congresos en México y las diferentes modalidades de elección de diputados federales y locales. Si bien esta obra colectiva proporciona un contexto general de la

la época de Mora, 9ª ed., México Siglo XXI Editores, 1991; Virginia Guedea, *En busca de un gobierno alterno: los Guadalupe de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.

¹² Torcuato S. Di Tella, *Política nacional y popular en México, 1820-1847*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 25. Véase también Michael P. Costeloe, *La primera República Federal en México, 1848-1953*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, donde analiza la formación de los partidos políticos mexicanos a partir de las logias masónicas y otros grupos políticos e ideológicos que se fueron formando durante la primera mitad del siglo XIX.

¹³ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1987. Véanse también José Asensi Sabater, *La época constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1998; Jorge Carpizo, *Estudios constitucionales*, 4ª ed., México, Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, 1994; “La estructura del gobierno en la Constitución de 1824”, en *La Constitución federal de 1824*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976; “La elección de los diputados y senadores”, en *Derecho legislativo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1973; Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973; entre otros.

¹⁴ *Política y procesos legislativos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1985.

¹⁵ Gloria Villegas Moreno (*et al.*), *Historia sumaria del poder Legislativo en México*, Serie I. Historia y desarrollo del poder Legislativo. Tomo I, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1997, [Enciclopedia Parlamentaria de México]. Véase también Francisco Gil Villegas (coord.), *El congreso mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994, donde se analizan básicamente las funciones del congreso mexicano en el siglo XIX y los fundamentos ideológicos del mismo (tradición democrática y tradición liberal).

evolución histórica del poder legislativo, se dedica más bien a analizar los fundamentos legales de este poder.

En lo que se refiere al tema del constitucionalismo y el poder legislativo mexicano desde el punto de vista histórico, la mayor parte de los estudios centran su atención en la segunda mitad del siglo XIX. Así tenemos, por ejemplo, *Anatomía del poder en México, 1848-1953* (1977)¹⁶ de Moisés González Navarro, en la cual aborda la actuación del Congreso a través de esos años. En especial, varias obras destacan el papel del Congreso Constituyente de 1857, por ejemplo, la de Francisco Zarco, *Historia y Crónicas del Congreso Constituyente, 1856-1857* (1956),¹⁷ donde analiza los debates de ese periodo.

Uno de los investigadores que más se han interesado en este tipo de análisis es Reynaldo Sordo (1993), quien estudió al Congreso durante la Primera República Centralista con el fin de comprender los cambios en el sistema y la manera en que se desarrolló el centralismo surgido de la Constitución de las Siete Leyes, tomando como base al que él considera el principal agente involucrado en el proceso: el Congreso mexicano. La obra abarca los años 1833 a 1841, que el autor subdivide en tres grandes periodos: primero, 1833-1834, última etapa del federalismo; segundo, 1834-1837, época de transición que conduce al cambio de forma de gobierno con la elaboración de la nueva Constitución; y tercero, 1837-1841, peripecias del nuevo sistema centralista.¹⁸ Sordo Cedeño estudia en esta obra una importante coyuntura histórica y política en México: el cambio de una Constitución federalista a otra centralista y cómo se desarrolló este viraje político al interior del Congreso, así como las pugnas de las facciones internas, los desacuerdos políticos y los logros y desaciertos del Congreso en el periodo de estudio. Tomando como base un amplio conjunto de fuentes de primera mano (Actas públicas y secretas del congreso, dictámenes, proyectos de ley, discursos, prensa periódica, folletos y legislaciones) analiza, sobre todo, las alianzas entre grupos políticos en formación (liberales, conservadores, moderados), para explicar cómo el papel del Congreso

¹⁶ Moisés González Navarro, *Anatomía del poder en México, 1848-1953*, México, El Colegio de México, 1977.

¹⁷ Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1956. Véase también Emilio Rabasa, *La constitución y la dictadura*, México, El Colegio de México, 1957 (crítica la obra del Congreso de ese año); Daniel Cosío Villegas, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Hermes, 1957 (defiende la obra de dicho Congreso).

¹⁸ Reynaldo Sordo Cedeño, *El Congreso en la primera República centralista*, México, El Colegio de México, 1993, p. 12.

contribuyó al cambio de la forma de gobierno federalista al centralista. Es una obra básica que permite conocer el periodo posterior al que aquí se estudia.¹⁹

Cecilia Noriega Elio (1986) también se ha dedicado al estudio del poder legislativo durante la primera mitad del siglo XIX, centrándose en el trabajo parlamentario de la legislatura de 1842, las opciones y alianzas políticas más importantes del periodo y los intereses económicos y corporativos, entre otros, que influyeron en dichas alianzas.²⁰ Esta obra es un buen referente en cuanto al tipo de investigación que llevó a cabo, la metodología y las fuentes que utilizó, ya que analiza, entre otras cosas, datos comparativos (edad, ocupación, procedencia) de los miembros del Constituyente de 1842, a través de un gran número de documentos de archivo, folletería y periódicos del siglo XIX. Asimismo, estudia las diferencias entre el grupo de diputados de la legislatura de 1842 y el grupo que elaboró las bases orgánicas en 1843 (esta última, una elite más refinada y poderosa) y sus respectivos proyectos constitucionales, con el fin de explicar porqué prevalecía en esa época una mentalidad conservadora. De esta misma autora, es muy valioso el artículo “Los grupos parlamentarios en los congresos mexicanos, 1810 y 1857. Notas para su estudio” (1986),²¹ en el cual analiza la composición del legislativo, tomando en cuenta la permanencia y estabilidad de sus miembros como factores relevantes durante un periodo caracterizado por la inestabilidad política (desde la elección de diputados a las Cortes españolas hasta el Congreso Constituyente de 1857). Este artículo es parte de una investigación mayor que pretende analizar el proceso de formación e integración de la clase política decimonónica en torno al poder legislativo. Mediante la organización de los datos en cuadros explicativos, la autora logra mostrar las tendencias de grupos y

¹⁹ En un reciente seminario sobre federalismo en México, Sordo Cedeño presentó una interesante investigación donde aborda los debates de las dos primeras legislaturas (1822-1823 y 1824), las tendencias políticas que se dan al interior del mismo, su inicial preponderancia como poder, sus difíciles relaciones con los otros poderes, el debate en torno al tipo de gobierno que habría de establecerse en la nueva nación independiente, y la paulatina y compleja inserción de las autonomías locales al pacto federal. Esta ponencia permite tener un panorama general de lo que fueron los dos primeros congresos mexicanos, y proporciona diferentes temas relacionados con la actividad legislativa que pueden servir de base para futuras investigaciones, además de abordar un tema muy poco investigado. Reynaldo Sordo Cedeño, *El congreso Nacional: de la autonomía de las provincias al compromiso federal*, Seminario sobre el primer federalismo en México, mimeo, 2000.

²⁰ Cecilia Noriega Elio, *El Constituyente de 1842*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.

²¹ Cecilia Noriega Elio, “Los grupos parlamentarios en los congresos mexicanos, 1810 y 1857. Notas para su estudio”, en Beatriz Rojas (coord.), *El poder y el dinero. Grupos y regiones mexicanos en el siglo XIX*, México, Instituto Mora, 1994, pp. 121-158.

congresos, así como las características y problemas específicos de cada uno de ellos, lo que permite distinguir “dinastías” políticas, de las cuales posteriormente analiza la participación y permanencia de sus miembros en el Congreso, el promedio de edades, lugares de origen, estructura ocupacional, posición personal, etcétera. De esta manera demuestra la estabilidad de esa institución durante la primera mitad del siglo XIX y cómo, mediante el análisis de dicha institución, se puede percibir la existencia de una clase política en proceso de legitimación. La metodología que utiliza es útil para intentar un análisis de los miembros del Congreso entre 1822 y 1824.

Algunos de los más recientes estudios en torno a la construcción del Estado mexicano, si bien no tratan específicamente de la formación del gobierno y los poderes en México, abordan temas contiguos al que me ocupa, los cuales han contribuido a la reconstrucción histórica de la primera mitad del siglo XIX mexicano y, en especial, han permitido comprender de qué manera se fue conformando, sobre las bases jurídicas coloniales, un nuevo orden político y social impregnado de la ideología liberal y constitucionalista de la época, es decir, un naciente orden que planteaba como parte de sus objetivos principales, alcanzar la *felicidad* de los nuevos ciudadanos mexicanos por medio del *buen gobierno* liberal.²² En lo particular, dichas investigaciones permiten entender el contexto en el cual se desarrolló el trabajo parlamentario del Congreso y el cambio o permanencia de las ideas políticas que expusieron los diputados, ya que proporcionan amplias explicaciones en torno a temas inherentes a la construcción del Estado, tomando en cuenta, en la mayoría de los casos, el tránsito del Antiguo Régimen a la nueva política del México independiente.

José Antonio Aguilar Rivera (2000), pone en duda la viabilidad de la teoría liberal en los países latinoamericanos, afirmando que una gran “falla de origen” del modelo liberal, que ocasionó grandes problemas en el caso de México, fue “la ausencia de poderes constitucionales de emergencia”, dando como resultado que no pudiera mantenerse en vigor “la legitimidad constitucional en situaciones críticas” y se pusiera en entredicho la funcionalidad de la Constitución. Aclara que las constituciones y las facultades extraordinarias probablemente no son “los factores principales para explicar el desorden

²² En muchos de los debates del Congreso que he revisado, los diputados mencionan que *la felicidad* del pueblo es uno de los principales objetivos del *buen gobierno*, representado por los miembros del Congreso.

político que México experimentó durante el siglo XIX”, pero en el caso mexicano sí tienen relevancia porque despertaron un importante debate teórico sobre la necesidad de establecer poderes de emergencia constitucionales.²³

En un texto posterior, Aguilar Rivera (2001) reconstruye la historia de los poderes de emergencia en México, los cuales fueron rechazados por los políticos del siglo XIX (y en especial de la primera mitad) por el miedo que se tenía a la dictadura. Señala que el vacío constitucional en torno a dichos poderes demostró “la incapacidad de los gobiernos para actuar *legítimamente*, y con la eficacia necesaria, en el momento adecuado para reprimir revueltas incipientes”, lo cual incentivó las rebeliones de los “líderes potenciales” y creó incertidumbre en el sistema político, principalmente sobre su legitimidad. La ausencia de poderes de emergencia constitucionales “abrió la puerta” a un gobierno arbitrario que se vio en la necesidad de crear, para cada urgencia que surgía, decretos y leyes específicos que dotaban de facultades extraordinarias al ejecutivo, provocando “un nivel más alto de incertidumbre política”, lo que dañó la legitimidad de la Constitución y dio la imagen de que el gobierno constitucional no era viable. Las dos obras de este autor son útiles desde el punto de vista político, siempre y cuando no se olvide que un proceso histórico no puede ser explicado por un sólo aspecto, ya sea la falta de viabilidad del sistema liberal o la inexistencia de poderes de emergencia en la Constitución de 1824.²⁴

Nettie Lee Benson (1955) destaca la importancia de la diputación provincial como la institución que “llevó la autonomía a las provincias de México,” favoreció la legitimación y el triunfo del movimiento independentista de Iturbide, contribuyó a la creación del “imperio monárquico mexicano” y a la instauración del “sistema republicano federal de gobierno”. Afirma que, al adoptar el Plan de Casa Mata en 1823, México se vio dividido “en provincias o estados independientes”, asumiendo sus respectivas diputaciones provinciales el “dominio absoluto” de sus asuntos internos e independientes del gobierno central, lo cual propició la desintegración del gobierno nacional (hasta entonces

²³ José Antonio Aguilar Rivera, *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*, México, Fondo de Cultura Económica/Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000, pp. 22, 37, 58, 77-78 y 93.

²⁴ José Antonio Aguilar Rivera, *El manto liberal: los poderes de emergencia en México, 1821-1876*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, pp. 9, 18, 73 y 103-104. Cursivas en el original.

monárquico) y el establecimiento del régimen federal en México.²⁵ Acorde a Nettie Lee Benson, Josefina Vázquez (1996) afirma que la conformación del federalismo en 1824 fue el resultado del “regionalismo”, el cual describe como la “verdadera fuerza política al derrumbarse el intento monarquista que buscaba conservar el viejo orden novohispano”. Este regionalismo surgió a raíz de la creación de las diputaciones provinciales que permitieron “amalgamar” a sus elites para defender sus intereses locales ante el gobierno federal.²⁶ Ambas obras permiten percibir el proceso de construcción del Estado mexicano desde el punto de vista regional y no sólo desde una perspectiva general que presente exclusivamente lo que sucede en el ámbito del gobierno central, en la Ciudad de México.

Respecto a la autonomía territorial, Marcello Carmagnani (1994) estudia en particular “la capacidad que desarrollan las diferentes áreas mexicanas de autoadministrarse entre el siglo XVIII y la primera mitad del siglo XIX”. Describe el proceso de organización territorial de las autonomías locales, su resistencia a ceder parte de su soberanía, y cómo a partir de 1823 se convierten en estados mediante la integración de un pacto federativo. Diferencia la territorialidad de la división administrativa, definiendo la primera como “la capacidad de desarrollar históricamente un conjunto de funciones que van configurando una tradición, la de una común pertenencia a un territorio y de un sentimiento de una comunidad de intereses sobre el territorio”, factores que contribuyeron en gran medida a que las diferentes entidades defendieran su autonomía territorial y la conservación de sus tradiciones, lo cual sólo sería posible si el país se conformaba con la forma de gobierno federalista.²⁷

En torno al tema de la soberanía, uno de los historiadores que se ha ocupado recientemente de él y sus diferentes interpretaciones en el tránsito del Antiguo Régimen al México independiente, es François-Xavier Guerra (1992 y 1998), quien considera la política del siglo XIX como resultado de “la coexistencia o la hibridación entre un conjunto de ideas, imaginarios y prácticas nuevas [...] ‘modernidad’, y elementos heredados [del] [...] Antiguo Régimen”, de donde surge también una nueva noción de soberanía. Analiza el

²⁵ Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México El Colegio de México, 1955, pp. 19, 137 y 151.

²⁶ Véase Josefina Zoraida Vázquez, “El federalismo mexicano, 1823-1847”, en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas, 1996, pp. 15 y 31.

²⁷ Marcello Carmagnani, “Territorios, provincias y estados: las transformaciones de los espacios políticos en México, 1750-1850”, en Josefina Zoraida Vázquez (coord.), *op. cit.*, 1994, pp. 49 y 52.

término soberanía desde su origen feudal hasta la época de la Independencia, concluyendo que, a partir de 1808, con la caída de la monarquía española en manos del gobierno francés, la noción de soberanía del Antiguo Régimen, concebida de manera “radical”, como “una potestad unificada, absoluta, no limitada por nadie y de la cual procede toda autoridad”, sufrió una gran transformación.²⁸ Al presentarse un vacío de soberanía, ésta tendría un nuevo titular colectivo y abstracto: la nación. Pero no se trataba de una nación unitaria, sino de un conjunto de “pueblos” que reclamaban para sí la soberanía antes depositada en el rey.²⁹ Las dos obras de Guerra permiten reflexionar en torno a lo que se consideraba como la “nación” y la “soberanía” a principios de la década de 1820, y aún antes. Conceptos que implicaban una tradición de pertenencia a una entidad mayor (el imperio) y que continuarán usándose, con distinta carga conceptual, durante el siglo XIX.

En lo que se refiere a la instauración de nuevas formas de “hacer política” (elecciones, formas de representación, formación de la ciudadanía, etcétera) que se venían gestando desde la época colonial, Alicia Hernández Chávez (1993) considera que ciertos procesos políticos y sociales, característicos de la época independiente, comenzaron a desarrollarse a partir de las reformas borbónicas (alrededor del último cuarto del siglo XVIII). Tal es la transformación de la condición de súbditos a la de ciudadanos, proceso que permite observar también la existencia de una cultura política a partir de la ruptura tutelar de las ciudades sobre los pueblos y las comunidades, cuando las Reformas Borbónicas intentaron centralizar política y administrativamente a la Nueva España, dando como resultado una gran cantidad de protestas por parte de las autoridades de los pueblos, apoyados en el derecho consuetudinario. Esta cultura política que estaba relacionada con los derechos corporativos que estableció el sistema colonial, se combinó con las nuevas ideas liberales en torno a la libertad y la soberanía. Es decir, hay una continuidad en la práctica, pero no deja de haber también una aceptación del nuevo marco legal, es decir, de una nueva legitimidad.³⁰

²⁸ François-Xavier Guerra, “De la política antigua a la política moderna. La revolución de la soberanía”, en François-Xavier Guerra y Annik Lémpérière (*et al.*), *Los espacios públicos en Iberoamérica. Ambigüedades y problemas. Siglos XVIII-XIX*, México, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos/Fondo de Cultura Económica, 1998, pp.109 y 127.

²⁹ François-Xavier Guerra, *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, 3ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2000 [1ª edición 1992], p. 30.

³⁰ Alicia Hernández Chávez, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, Fondo de Cultura

Alfredo Ávila (2002) estudia el tema de la soberanía nacional y sus representantes para explicar el origen del gobierno representativo en México, encontrándolo en el orden político “autoritario, paternalista y estamental” de la Nueva España. Analiza los diferentes tipos de representación en el Antiguo Régimen y los cambios que experimentaron por la influencia de las ideas liberales. Este proceso comienza a observarse en la Constitución de Cádiz como resultado de la ausencia de poder originada por la crisis política de 1808 y la consecuente dispersión de la soberanía y la autoridad. Todos estos factores provocaron pugnas en las corporaciones españolas y novohispanas, así como la necesidad de nuevas formas de representación para conciliar intereses y controlar y hacer gobernable el imperio español. La revolución política aunada a la revolución armada, contribuyó a la construcción del primer gobierno representativo en México.³¹

Para Antonio Annino (1999), el problema de la soberanía va más allá del conflicto entre las provincias y el gobierno superior y tiene que ver con “las dinámicas regionales y locales del siglo XVIII” que dieron como resultado la conformación de autonomías territoriales fuertes, comunidades locales cuyos municipios fueron dotados de nuevos derechos políticos por la Constitución de Cádiz, en la cual se definió a la soberanía de manera muy abstracta, con el fin de centralizar el imperio, homologar sus regiones y evitar la atomización del poder, lo cual no pudo lograrse y dio como resultado que, al triunfo de la Independencia, Iturbide tuviera que negociar con los poderes territoriales de la antigua colonia, representados principalmente por los municipios, cuyas autoridades defendieron su soberanía frente al Estado con la idea contractual de que ésta estaba depositada “originariamente” en la nación y por tanto no era delegable, de manera definitiva, a las instituciones representativas.³² Considera que desde el siglo XVII los cargos jurisdiccionales proporcionaron legitimidad a grandes autonomías territoriales y corporativas, a las cuales tenían acceso los criollos, comenzando así el desarrollo del autogobierno. Annino considera la existencia de una “nación” o entidad territorial de características indefinidas, que es

Económica/El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas, 1993, pp. 21, 28-29 y 33.

³¹ Alfredo Ávila, *En nombre de la nación. La formación del gobierno representativo en México (1808-1824)*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Taurus, 2002.

³² Antonio Annino, “Ciudadanía ‘versus’ gobernabilidad republicana en México”, en Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 67, 69 y 74-46.

anterior a la creación de la nación mexicana, “porque la nación ya existe en *estado natural* y se expresa por medio de otros cuerpos representativos, cuyo pacto recíproco precede a la norma constitucional”.³³ Con el triunfo de la independencia la “voluntad nacional” sólo será posible mediante “un pacto entre soberanías distintas, ‘independientes’ entre sí y ante la autoridad central”, lo que representa para el autor los orígenes del federalismo mexicano. La soberanía habría que compartirla no sólo entre federación y Estados, sino también entre los diferentes municipios integrantes de dichos estados. Este análisis permite apreciar importantes aspectos del llamado “pacto colonial” para entender cómo funcionaba y sus cambios al momento de la ruptura, en 1808, así como la conformación de un antecedente de la futura nación mexicana, impregnado de tradiciones y sentimientos de pertenencia a una entidad mayor. Todos estos aspectos, fueron el antecedente directo de la federación.³⁴

En torno al movimiento de Independencia, Jaime E. Rodríguez (1996 y 1999) afirma que no fue una reacción “anticolonial”, sino parte de dos fenómenos: “tanto de una revolución política como del rompimiento de un sistema político mundial”.³⁵ Asimismo, destaca dos principales grupos de elite que participaron de manera importante en el proceso de Independencia: por un lado, la elite urbana de la ciudad de México que demandaba “autogobierno” —autonomía de todo el virreinato cuyo gobierno se establecería en la ciudad de México— y por otro, las autonomías provinciales que deseaban “una autonomía local con respecto a la ciudad de México”. Examina “la persecución de la autonomía” por parte de la elite urbana, caracterizada por una actitud “protonacionalista” que aspiraba a la instauración de un gobierno de tipo oligárquico. Asimismo, observa cómo la Constitución de Cádiz contribuyó a la creación de “dos nuevas instituciones de autogobierno: la diputación provincial y el cabildo constitucional” que reafirmaron el derecho de autogobierno de los territorios novohispanos, contribuyendo al debilitamiento de la autoridad central y al surgimiento de un sentimiento “regionalista” hasta entonces reprimido. Por tanto, para Jaime Rodríguez el proceso autonomista se desarrolló de manera

³³ *Ibid.*, pp. 78-80. Cursivas en el original.

³⁴ Antonio Annino, “El primer constitucionalismo mexicano, 1810-1830”, en Marcello Carmagnani, Alicia Hernández Chávez y Ruggiero Romano (coords.), *Para una historia de América III. Los nudos (2)*, México, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 158, 172 y 175-176.

³⁵ Jaime E. Rodríguez O., *La independencia de la América española*, México, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 13 y ss.

creciente durante el periodo independentista, situación que prevaleció durante buena parte del siglo XIX y contribuyó a la formación del federalismo.³⁶

La mayoría de los autores mencionados anteriormente coinciden en que la defensa de la autonomía regional —llamada también regionalismo y autogobierno— fue un elemento fundamental en el proceso para establecer el sistema federal en el nuevo Estado mexicano; factor que se generó desde los primeros años de la época colonial y se hizo evidente en el inicio de la vida independiente de México. También hacen hincapié en el hecho de que los procesos autonomistas no surgen a partir del movimiento de Independencia, sino que venían “madurando” desde los primeros años de la colonia.

Todas estas obras han contribuido a comprender mejor el proceso de construcción del Estado mexicano, dentro del cual el Congreso jugó un papel preponderante como la institución que garantizó la formación y legitimación del gobierno, la división de poderes y la unidad nacional.

³⁶ Jaime E. Rodríguez O., “De súbditos de la corona a ciudadanos republicanos. El papel de los autonomistas en la Independencia de México”, en Josefina Zoraida Vázquez (coord.), *Interpretaciones de la Independencia de México*, México, Nueva Imagen, 1997, pp. 35, 55, 59 y 60.

I. Contexto histórico

En este capítulo expondré las coyunturas políticas correspondientes a lo que he denominado los *cuatro momentos históricos* del Congreso durante el período 1822-1824, que contribuyeron a modelar el discurso de los diputados en torno a la soberanía y la representación, la forma de gobierno, los poderes de la unión y sus límites, y la relación entre las esferas de poder local y central, como se muestra en el siguiente cuadro:

Momentos históricos	Coyunturas
Instalación del primer Congreso mexicano. Sesión del 24 de febrero al 30 de octubre de 1822.	<ul style="list-style-type: none"> - Elección de Iturbide como emperador. (Se distinguen dos grupos de diputados: uno a favor y otro en contra de la elección). - Arresto de varios diputados por órdenes de Iturbide. - Disolución del primer Congreso.
Instalación de la Junta Nacional Instituyente. Sesión del 2 de noviembre de 1822 al 6 de marzo de 1823.	<ul style="list-style-type: none"> - Se desconoce la legitimidad de la Junta. - Se prepara en Veracruz la sublevación de Santa Anna y otros jefes militares contra el gobierno de Iturbide. - Se exige la reinstalación del Congreso mediante el Plan de casa Mata.
Reinstalación del primer Congreso mexicano. Sesión del 7 de marzo al 30 de octubre de 1823.	<ul style="list-style-type: none"> - Renuncia de Iturbide. - Varias provincias amenazan con formar Estados independientes. - Promulgación del Plan de Veracruz. - Se pone en duda la legitimidad del Congreso y se exige la convocatoria de uno nuevo.
Instalación del segundo Congreso mexicano. Sesión del 7 de noviembre de 1823 al 14 de diciembre de 1824.	<ul style="list-style-type: none"> - Se aprueba que las provincias se constituyan como estados. - Discusión del Acta Constitutiva de la Federación, para evitar la independencia de las provincias. - Se realizan elecciones para conformar las legislaturas constituyentes estatales y sustituir con éstas a las diputaciones provinciales - Discusión del proyecto de Constitución.

En el primer momento histórico: instalación del primer Congreso mexicano, pueden identificarse dos coyunturas decisivas: la elección arbitraria de Iturbide como emperador, por parte de un grupo de diputados apoyados por algunos jefes militares de la ciudad de México y el encarcelamiento de varios legisladores que se oponían a este hecho. Como consecuencia, Iturbide ordenó la disolución del primer Congreso, provocando el descontento de fuerzas territoriales cuya opinión no fue tomada en cuenta.

El segundo momento histórico: la instalación de la Junta Nacional Instituyente, creada por la voluntad de Iturbide, lo incluí como parte del trabajo parlamentario del Congreso —aún cuando se trató de un grupo de hombres elegidos exclusivamente por el emperador y no mediante elecciones, cuya función no era elaborar la Constitución—, porque en los debates contenidos en sus Actas se aprecia el cambio en algunas de las ideas políticas que me interesa analizar y porque hubo una continuidad, ya que algunos de sus integrantes lo fueron también del primer Congreso. Además, durante este breve periodo se preparó en Veracruz la sublevación de Antonio López de Santa Anna y otros jefes militares contra el emperador, desconociendo su autoridad y exigiendo la restitución del foro político en el cual se encontraban reunidos sus legítimos representantes. Este movimiento armado dio paso a la redacción del Plan de Casa Mata, al cual se adhirieron, paulatinamente, la mayoría de las fuerzas territoriales que exigieron la restitución del Congreso. Como consecuencia, este plan cambiaría de manera significativa las ideas en torno al rumbo político del país en construcción, principalmente en lo relacionado con la forma de gobierno y los límites del poder, la soberanía y la representación, creando una coyuntura en el proceso de formación del gobierno mexicano.

En el tercer momento histórico: reinstalación del primer Congreso mexicano, se presentaron importantes coyunturas que influyeron en el cambio del discurso parlamentario y en las decisiones respecto a la organización política de la futura nación. La renuncia de Iturbide provocó un vacío de poder que no sería fácilmente solucionado, al no existir una figura o institución lo suficientemente legítima para ocupar el lugar del emperador. Aunado a ello, el desprestigio del Congreso reinstalado dio a varias fuerzas territoriales la oportunidad de amenazar con formar Estados independientes si no se cumplía con lo estipulado en el Plan de Casa Mata y, posteriormente, con otras exigencias que les permitiría acrecentar su poder local, incluyendo la convocatoria a un nuevo Congreso.

En el cuarto y último momento histórico: instalación del segundo Congreso mexicano, se presentaron acciones por parte de las fuerzas territoriales que fueron consecuencia de las anteriores coyunturas, principalmente, de la promulgación del Plan de Casa Mata. Con la amenaza latente de que las provincias se dispersaran en pequeñas naciones independientes, el Congreso —la única institución que en ese momento contaba con legitimidad y autoridad suficiente para ser el elemento de cohesión entre las fuerzas territoriales—, otorgó a las provincias importantes concesiones para contar con su apoyo, tales como la realización de elecciones para conformar las legislaturas constituyentes estatales y sustituir con éstas a las diputaciones provinciales. Todo ello se plasmó, primero, en el Acta Constitutiva, y después, en la Constitución de 1824, con el fin de garantizar el nuevo pacto entre las fuerzas territoriales que hicieron posible el nacimiento de la nación mexicana.

1.1. La tradición constitucionalista y liberal

Desde tiempos muy remotos se ha hecho referencia a las formas “puras e impuras” de gobierno. El filósofo griego Aristóteles clasificó entre las primeras a la democracia, la monarquía y la aristocracia; y entre las segundas, a la demagogia, la oligarquía y la tiranía. En la *polis* griega se hizo necesario un gobierno que proporcionara, simultáneamente, seguridad e independencia para garantizar la prosperidad de la comunidad política. Posteriormente, el romano Polibio prosiguió con el pensamiento de Aristóteles desarrollando la teoría de las formas mixtas de gobierno, ya que las planteadas por el griego no se daban “en forma pura”. Durante la Edad Media, Santo Tomás de Aquino sostuvo estas formas mixtas inspirado en la jerarquía de la Iglesia católica, clasificándolas de acuerdo con el ejercicio del poder: si se gobernaba para todos, se trataba de una monarquía o una aristocracia; si se gobernaba sólo para una minoría, se estaba frente a una dictadura o forma demagógica.³⁷

Durante la Baja Edad Media la atomización de poder dio como resultado diversas pugnas entre el emperador, los reyes y los señores feudales (incluyendo a la Iglesia), iniciándose el proceso de creación del Estado moderno. Esta nueva entidad política estaba integrada por un territorio dentro del cual se ejercía el poder político, un poder centralizado ejercido por un solo individuo, la existencia de soberanía detentada de manera suprema, en

³⁷ Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho parlamentario*, 4ª. reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 95-96.

lo interno y con independencia respecto al exterior, un ejército nacional permanente, potestad “exclusiva” para decretar y recaudar impuestos (dejan de ser negocio privado), potestad de elaborar y aplicar el derecho mediante funciones legislativas y jurisdiccionales, monopolio para la acuñación de moneda y el surgimiento de la burocracia y los servidores públicos, designados por los individuos en quienes se delegaba la titularidad del poder. Posteriormente, en el Estado contemporáneo se proclama que “la soberanía reside en el pueblo”; por tanto, se presenta la “necesidad y obligación” de crear una Constitución escrita en la cual se consagren “las garantías del gobernado y el principio de la división de poderes”. Respecto al último punto, en reacción a las arbitrariedades originadas por la concentración de poder durante los regímenes absolutistas, Montesquieu destacó la necesidad de una “dispersión del poder” equilibrada y con atribuciones específicas, dando como resultado la división de los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, base de los sistemas políticos modernos.³⁸

La ratificación de la Constitución de Estados Unidos, a finales del siglo XVIII, inauguró un periodo durante el cual se pretendió refundar la legitimidad política. La premisa básica del liberalismo se basaba en que todos los hombres habían sido creados iguales y que, por lo tanto, tenían el poder racional para gobernarse a sí mismos de manera individual y colectiva. En realidad no existía en el mundo un modelo teórico constitucional bien definido, sino que se fue construyendo con la experiencia y especificidades de cada nación que lo adoptó. En los Estados hispanoamericanos los constitucionalistas buscaron crear y limitar el poder simultáneamente. Esa era “la esencia de la construcción nacional liberal”. La mayor parte de los gobiernos revolucionarios hispanoamericanos que lograron su independencia, redactaron constituciones en las cuales se plasmó la existencia de derechos naturales inalienables que buscaban proteger mediante la separación de poderes y la construcción de un poder legislativo dominante.³⁹

Uno de los aspectos más importantes en el desarrollo político de Hispanoamérica fue la dificultad para establecer nuevos Estados después de la Independencia. Se crearon “sistemas constitucionales formales” que fundaron el gobierno representativo, con el fin de “transferir el poder a través de elecciones y garantizar las libertades individuales”. Este proceso trajo consigo la lucha entre grupos políticos: por un lado, quienes detentaban el

³⁸ *Ibid.*, pp. 97-99.

³⁹ José Antonio Aguilar Rivera, *op. cit.*, 2000, p. 19.

poder; y por otro, la oposición que lo deseaba y no confiaba en los métodos constitucionales del grupo en el poder. La falta de cohesión de las elites políticas —y las movilizaciones populares— ocasionaron guerras civiles y “golpes de Estado”. Tras el triunfo de la Independencia, comenzó la desintegración paulatina de las instituciones coloniales. Comenzó a disminuir la importancia y número de los grupos corporativos y la distinción de castas que habían sido factores claves para el control social. La Iglesia y el ejército continuaron siendo instituciones de gran peso, pero no dominantes, ya que terminaron sus privilegios jurídicos.⁴⁰

El problema fundamental de los grupos de poder hispanoamericanos ante la desintegración del imperio (entre 1810 y 1830), fue la construcción de un sistema político con autoridad “efectiva y duradera”, lo cual se dificultó por las contradicciones que ocasionó la mezcla de la tradición política española y las ideas liberales europeas. ¿Cómo podían construir una autoridad legítima lo suficientemente respetable como lo había sido el monarca? La mayoría de las nuevas naciones hispanoamericanas (excepto Río de La Plata), establecieron constituciones escritas, casi todas ellas basadas en la idea del Contrato Social. Las de Venezuela, Nueva Granada y Chile se fundaron en la soberanía popular y consideraron la ley como la expresión del “deseo general”, ejercido a través del gobierno representativo. Reconocieron también la existencia de derechos naturales inalienables (libertad, igualdad, propiedad) protegidos mediante la división de poderes y un ejecutivo más débil que el legislativo.⁴¹

La conformación de la República liberal requería la creación de la figura jurídica del ciudadano, que implicó, por lo menos en teoría, el cambio de la representación corporativa a la representación individual. Durante la época colonial la autoridad política era la mediadora de cuerpos y comunidades, pero no representaba a un conjunto de individuos. De hecho, a principios del siglo XIX no había ciudadanos en ninguna parte del mundo. Inclusive en Inglaterra el lento proceso de “ciudadanización” inició alrededor de 1830 y no terminaría hasta comienzos del siglo XX. La república liberal burguesa tuvo su origen en la búsqueda de estrategias institucionales que permitieran limitar el poder de los soberanos absolutos (garantías constitucionales, división de poderes, entre otras). La legitimidad

⁴⁰ Frank Safford, “Política, ideología y sociedad”, en Leslie Bethell (ed.), *Historia de América Latina. 6. América Latina Independiente, 1820-1870*, Barcelona, Crítica, 1991, pp. 43-46.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 47-49 y 51.

política derivó de la tradición medieval y las teorías del derecho natural, considerando ahora a los ciudadanos “como la única fuente de legitimidad política” pero no necesariamente con derecho a ejercer cargos públicos. Los representantes formarían una clase política con una posición cultural y económica superior al resto de los ciudadanos. Estas nuevas ideas provocaron, en el caso de Nueva España, un conflicto entre la tradición corporativa y la modernidad.⁴²

1.2 Estructura del imperio Español

Desde el siglo XV diversos cronistas castellanos destacaron las cualidades de sus reyes “escogidos por la Providencia para dirigir la guerra perpetua contra el Islam”. Por ello, el sometimiento de grandes territorios del llamado Nuevo Mundo avivó la esperanza de que su emperador se convirtiera en “un segundo Carlomagno” designado por la Providencia para construir una monarquía mundial. Sin embargo, muchos de aquellos aventureros que llegaron a los territorios recién conquistados murieron en total pobreza y olvido, dando origen a la llamada “conciencia colonial”: un sentimiento de injusticia en los conquistadores “de grado inferior”, transmitido a sus descendientes, porque las “recompensas de la conquista” no habían sido para quienes lucharon y arriesgaron su vida, sino para unos cuantos que se vieron beneficiados con las encomiendas repartidas por el rey. En 1493 la donación papal del Nuevo Mundo a los reyes de Castilla representó “el título de propiedad del imperio de la Monarquía Católica en América”, porque la finalidad principal fue la conversión de los indios al catolicismo, reafirmando así su existencia providencial. Después de 1640, tras la unión de las coronas de Castilla y Aragón, el reino se convirtió en una verdadera monarquía, pero de duración efímera (menos de 30 años), por las amenazas que representaban sus enemigos europeos.⁴³

La autoridad “absoluta y providencial” de la monarquía católica en el Nuevo Mundo estaba limitada, hasta cierto punto, por los derechos de la nobleza que poseía jurisdicciones feudales a cambio de un juramento de fidelidad y privilegios. Por tanto, la monarquía de los

⁴² José Antonio Aguilar Rivera, *op. cit.*, 2000, pp. 30-33.

⁴³ En los primeros años de la conquista las encomiendas fueron concesiones de mano de obra indígena gratuita. Sin embargo, en 1542 fueron promulgadas las nuevas leyes que ordenaban liberar a todos los esclavos indios y pagarles por su trabajo. Una vez muerto el beneficiario de la encomienda, ésta regresaría a la jurisdicción de la Corona, perdiéndose la posibilidad de crear una “sociedad feudal” en el Nuevo Mundo. David A. Brading, “La monarquía católica”, en Antonio Annino y François-Xavier Guerra (coords.), *De los imperios a las naciones*, Zaragoza, Ibercaja, 1994, pp. 20-25.

reyes católicos era una alianza entre reyes y nobles, una especie de “edificio político” donde la nobleza tenía mayor identificación con el soberano que con las provincias y reinos. Cada virrey que llegaba a América venía acompañado de numerosos parientes y “clientes” que ocupaban los principales puestos públicos del virreinato, además de obtener concesiones de tierras y negocios. La mayoría de ellos regresaba a España con grandes fortunas. Desde los primeros años de la conquista hubo competencia entre la “familia oficial” que los virreyes traían y las elites rurales. En este contexto, paulatinamente se fueron reduciendo las oportunidades para los criollos (descendientes de los conquistadores, nacidos en América o con profundas raíces en ella), quienes se abocaron al estudio de las letras en diversos colegios jesuitas o a la carrera sacerdotal, como vías de ascenso social, llegando a dominar a principios del siglo XVII las universidades y los cabildos eclesiásticos. La nobleza criolla cada día se veía más relegada de los puestos públicos y de los medios para obtener riquezas; no obstante, algunos de sus representantes formaron parte de una elite criolla rica y poderosa.⁴⁴

La mayor parte de los recursos extraídos de América (en primer lugar minerales) fue llevada a España, donde se invertía en las costosas guerras que la Corona sostuvo, durante todo el periodo colonial, con diversos reinos europeos. Pero muchas provincias americanas se beneficiaban del comercio trasatlántico con Europa y Asia, adquiriendo con ello la capacidad económica para financiar actividades de extracción y refinado de plata, o bien invirtiendo en propiedades rurales. También en algunas ocasiones tenían la concesión para recoger alcabalas o subarrendar las casas de moneda. De esta manera, desde principios del siglo XVII comenzó un proceso de fortalecimiento, principalmente económico, de los territorios americanos.⁴⁵

El orden jurídico, político y social del Nuevo Mundo español era dual: por una parte, la República de Indios para los indígenas, quienes tenían la calidad de súbditos, pero subordinados; y por otra, la República de Españoles para el resto de la población. A lo largo del siglo XVII y hasta principios del XVIII, los habitantes de América no estuvieron fuertemente sometidos por el poder real, de hecho “se gobernaban esencialmente a sí mismos”. Aunque la estructura monárquica era “altamente centralizada” —el rey

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 26-28 y 31-32; Horst Pietschmann, *op. cit.*, 1986, p. 42.

⁴⁵ David A. Brading, *op. cit.*, 1994, pp. 31-32.

administraba las posesiones americanas mediante el Consejo de Indias, órgano que vigilaba los virreinos, capitanías generales y demás divisiones administrativas—, no contaba con los recursos fiscales y coercitivos suficientes para “reforzar su voluntad”. Además, si bien es cierto que no existían cortes en el Nuevo Mundo, los intereses de sus habitantes (en ambas Repúblicas) estaban representados por multitud de corporaciones, al interior de las cuales se realizaban elecciones de funcionarios y gozaban, hasta cierto punto, de autogobierno. Los mismos hispanoamericanos pensaban que “sus patrias” no eran colonias, sino reinos de la monarquía española y ellos eran “verdaderos españoles”. Estaban conscientes de que existía una “constitución no escrita” según la cual las autoridades debían consultar a los súbditos del rey en el Nuevo Mundo.⁴⁶

A finales del siglo XVI la metrópoli intentó restringir el poder que iban cobrando los colonizadores, principalmente por la explotación de la fuerza de trabajo de los indios. No obstante la alianza de la Iglesia con el Estado español para conseguir este propósito, la tarea no fue sencilla. Durante el siglo XVII, en España el control de la Corona respecto a los impuestos, la impartición de justicia y los recursos militares se debilitó, debido a un “proceso de devolución de ese control a la administración local”, convirtiéndose la burocracia castellana en un intermediario entre el rey y sus súbditos. De la misma manera, el peso político de las ciudades castellanas había ido creciendo durante todo el siglo, lo mismo que el sentimiento de autogobierno que tenían los pueblos. Todos estos factores contribuyeron a un proceso de autonomismo regional en España, lo mismo que en América, en el contexto del desarrollo del absolutismo español que pretendía centralizar la administración del imperio.⁴⁷

A fines del siglo XVIII, Nueva España era el territorio más rico, poblado y desarrollado que tenía la monarquía española en América. Durante la segunda mitad de ese siglo, mientras los americanos comenzaban a cobrar conciencia de sí mismos, la monarquía borbónica intentaba controlar más firmemente sus territorios en el Nuevo Mundo, con el fin de convertirlos en colonias provechosas cuyos recursos le permitieran financiar sus costosas guerras en Europa, mediante las cuales intentaba recuperar su hegemonía militar y

⁴⁶ Jaime E. Rodríguez O., “La emancipación de América”, en *Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales*, núm. 49, enero-abril 2001, pp. 44 y 48-52.

⁴⁷ José Carlos Chiaramonte, “Modificaciones del Pacto Imperial”, en Antonio Annino y François-Xavier Guerra (coords.), *op. cit.*, 1994, pp. 110-111.

comercial. Para los hispanoamericanos existía un pacto entre cada uno de los reinos del nuevo mundo y el rey, el cual era la base del gobierno imperial y del autogobierno local. Las reformas que los borbones impusieron tanto en la metrópoli como en sus colonias con el fin de obtener mayores recursos, contribuirían al rompimiento de ese pacto, factor importante (aunque no el único) que intervino en los movimientos independentistas de América.⁴⁸

1.3 La monarquía borbónica y la Constitución de Cádiz: la consolidación de la autonomía territorial

En los últimos años, diversos estudios han demostrado que las entidades territoriales que conformaban la Nueva España y que fueron la base de los futuros estados federales, contaban con una arraigada tradición de autogobierno, presente desde el siglo XVII, cuando los cargos jurisdiccionales proporcionaron legitimidad a grandes autonomías territoriales y corporativas. Esta situación fue más evidente en el siglo XVIII, durante el cual “las dinámicas regionales y locales dieron como resultado la conformación de autonomías territoriales fuertes, comunidades locales cuyos municipios fueron dotados de nuevos derechos políticos por la Constitución de Cádiz”. De acuerdo con la tradición jusnaturalista clásica que consideraba la preexistencia de una “nación” o entidad territorial de características indefinidas, anterior a la creación de la nación mexicana, desde antes de la Independencia “la nación ya existe en *estado natural* y se expresa por medio de otros cuerpos representativos, cuyo pacto recíproco precede a la norma constitucional”.⁴⁹

En 1700 se inauguró el reinado de la dinastía borbónica con la coronación de Felipe V. En ese mismo siglo comenzó a desarrollarse en Europa la Ilustración, caracterizada en España por “un fuerte patriotismo” que buscaba la renovación del imperio, para lo cual era necesario implementar medidas reformistas en los ámbitos económico, cultural, social y en la administración del Estado. En este último rubro, se pretendía influir en todos los ramos de la vida pública mediante una creciente centralización administrativa, tanto en la metrópoli como en el virreinato de Nueva España. En 1786, influida por esas ideas y ante las constantes guerras en Europa que debilitaron su economía, la Corona española decidió tomar medidas para centralizar el poder político y económico de sus territorios de ultramar

⁴⁸ Jaime E. Rodríguez O., *op. cit.*, 2001, pp. 51-53.

⁴⁹ Antonio Annino, “El primer...”, *op. cit.*, 1999, p. 147; Antonio Annino, “Ciudadanía...”, *op. cit.*, 1999, pp.

y obtener mayores recursos, entre las cuales destacó el decreto de la Ordenanza de Intendentes, cuyo objetivo fue limitar el poder de las elites políticas y económicas en América para mantener un mayor control administrativo y fiscal y contrarrestar la corrupción de los funcionarios.⁵⁰

Con estas y otras medidas adoptadas en las últimas décadas del siglo XVIII, la monarquía española había dado un peligroso giro, al desconocer los privilegios de los poderes intermedios y hacer peligrar la relación contractual entre éstos y la autoridad del rey, fomentando el descontento de una buena parte de las elites americanas que vieron amenazados sus intereses económicos y políticos, surgiendo diversos brotes autonomistas en los territorios de Nueva España. La Ordenanza de Intendentes pretendió reforzar el control del Estado monárquico sobre sus territorios en América, dividiendo a Nueva España en 12 intendencias.⁵¹ En esa época comenzó a utilizarse más comúnmente el concepto de “provincias”, porque las intendencias se circunscribían al territorio de éstas. A partir de ese término no sólo se definirían los límites territoriales del virreinato, sino que también se construiría una división político-administrativa que daría causa a las reivindicaciones autonomistas de los representantes novohispanos en las Cortes de Cádiz, después de 1808. De acuerdo con la interpretación de Manuel Chust, el sistema de intendencias asentó las bases del Estado absoluto en la Nueva España. Las Cortes pusieron “las bases liberales del Estado nacional hispano en Cádiz”, teniendo como eje a las provincias. En el primer caso, la legitimidad y la soberanía pertenecían al rey y la representación era de tipo estamental. En el segundo, la legitimidad continuaba perteneciendo al monarca pero la compartía con la Constitución, en tanto que la representación era popular y la soberanía nacional.⁵² La territorialidad, es decir, “la capacidad de desarrollar históricamente un conjunto de funciones que van configurando

67, 69 y 79-80. Cursivas en el original.

⁵⁰ En consecuencia, la “autoridad colegiada” fue sustituida por una “autoridad monocrática”, encarnada en buena medida, por los intendentes, quienes fungieron como “instrumentos del Estado absoluto para someter a su poder a las autoridades establecidas”, lo cual hace suponer que las fuerzas políticas que se opusieron a la Ordenanza, fueron “las mismas fuerzas que en 1821 efectuaron la Independencia de México”. Horst Pietschmann, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 29, 115-116, 118, 301 y 306.

⁵¹ México, Puebla, Oaxaca, Mérida, Veracruz, San Luis Potosí, Guanajuato, Valladolid de Michoacán, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe. Véase Manuel Chust, “Federalismo *avant la lettre* en las cortes hispanas, 1810-1821”, en prensa, p. 2.

una tradición, la de una común pertenencia a un territorio y de un sentimiento de una comunidad de intereses sobre el territorio”,⁵³ fue uno de los principales factores que contribuyeron, en gran medida, a la conformación de la República Federal.

La nueva división territorial implementada por las intendencias tenía como fin reorganizar la administración colonial, lo cual no se logró del todo, al presentarse resistencia por parte de algunas autoridades locales para cumplir con lo estipulado en la ordenanza. No obstante, a largo plazo esta división sentó los cimientos de organización sobre los cuales podría fundarse “un organismo estatal independiente”. De esta manera, las naciones independientes que surgieron como consecuencia de la desintegración del imperio español, no fueron resultado exclusivo de las guerras de Independencia, sino que “se estaban incubando y perfilando ya mucho antes, a través de procesos históricos complejos de los cuales resultó que, en el territorio de las futuras nuevas naciones, surgieran fuerzas lo suficientemente fuertes y coherentes como para que finalmente acabaran por constituirse en tal o cual país independiente”.⁵⁴

En 1808, después de que los franceses tomaron en sus manos el gobierno de España, se creó un vacío de poder tanto en la metrópoli como en sus posesiones americanas. En Nueva España, las principales fuerzas políticas de la ciudad de México presentaron propuestas para resolver el problema: los integrantes del Ayuntamiento de México sostenían que “la soberanía había revertido al pueblo y por tanto había que convocar una junta de todo el reino, al igual que en España”. Por su parte, los miembros de la Audiencia de México afirmaban que, sin importar quién gobernara en la metrópoli, Nueva España debería seguir siendo dependiente de ella. Los integrantes del cabildo de la ciudad de México declararon que por ausencia o impedimento del rey, la soberanía residiría, representada en todo el reino, en los tribunales superiores y los cuerpos que llevaban la voz pública y propusieron convocar una junta en la que se incluyeran representantes de las ciudades, la nobleza, el clero y los tribunales superiores, con el fin de gobernar la Nueva España. Para los americanos no existía una sola soberanía, sino varias soberanías “independientes entre sí y ante la autoridad central”, distribuidas en todo el territorio

⁵² *Ibid.*, pp. 2 y 6.

⁵³ Marcello Carmagnani, *op. cit.*, 1994, pp. 49 y 52.

⁵⁴ Horst Pietschmann, *op. cit.*, 1996, pp. 118-119, 249 y 306-307; y *op. cit.*, 1994, p. 84.

virreinal; por tanto, “el verdadero poder constituyente era el de los territorios y no era delegable al centro del imperio”.⁵⁵

En España se constituyó la Junta Suprema Central que reconoció la igualdad de los reinos americanos y nombró una regencia que convocó a Cortes para elaborar la Constitución de Cádiz, promulgada en 1812, que regularía el funcionamiento del gobierno provisional y evitaría la atomización de los diferentes reinos que integraban el imperio, otorgando a todos los ayuntamientos de la capital de partido el derecho de elegir un diputado por cada 50 000 habitantes. La elección tomó como base territorial a las intendencias. La creación de esta institución contribuyó no sólo al aumento de la autonomía en las provincias de la Nueva España, sino también a legitimar el movimiento de Independencia y a sentar las bases para la creación del imperio monárquico mexicano. Uno de los principales cambios jurídicos que incluyó este documento fue la igualdad de los habitantes del imperio, tanto europeos como americanos, al señalar en su artículo 5 que “son españoles: primero. Todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas, y los hijos de estos”.⁵⁶

Las diputaciones provinciales fueron juntas superiores integradas por el capitán general y el intendente (nombrados por el rey) y nueve vocales (elegidos en la provincia). Mediante las juntas, el gobierno central comunicaría a las provincias las órdenes y providencias necesarias para defender al imperio contra los franceses y administrar “todos los negocios que el gobierno les confiase”, pero no tenían facultades para legislar. Durante la formulación de la Constitución de Cádiz, los diputados americanos se concentraron en tratar de aumentar la autonomía de las diputaciones provinciales, logrando “limitar la autoridad de los funcionarios nombrados por el rey, el jefe político y el intendente”, quienes quedaron sin voz ni voto en las diputaciones. Para contrarrestar estas aspiraciones autonomistas, los legisladores españoles pugnaron por la reducción del número de diputaciones en Nueva España, dividiéndose en 1814 el territorio, para fines administrativos, en seis provincias con una intendencia cada una de ellas, conformadas por diferente número de diputaciones

⁵⁵ Josefina Zoraida Vázquez, “De la crisis monárquica a la independencia (1808-1821)”, en Josefina Zoraida Vázquez (coord.), *op. cit.*, 1997, p. 18; Jaime E. Rodríguez O., *op. cit.*, 1997, p. 43; Antonio Annino, “El primer...”, *op. cit.*, 1999, p. 175. Véanse también David Brading, *op. cit.*, 1993; y Horst Pietschmann, *op. cit.*, 1996.

⁵⁶ Nettie Lee Benson, *op. cit.*, 1994, pp. 15-16 y 19.

provinciales.⁵⁷ Los ayuntamientos se subordinaron a la diputación provincial. Las funciones del virrey fueron reducidas a las de un jefe político con jurisdicción en las provincias de la diputación provincial de México, quedando el resto de las diputaciones y sus respectivos jefes políticos, independientes de él. De esta manera creció la importancia y autonomía de las fuerzas territoriales provinciales, por lo menos hasta 1814, cuando Fernando VII retomó el gobierno de España y abrogó la Constitución de 1812, regresando las provincias e intendencias al poder de los gobernadores militares e intendentes.⁵⁸

En el ámbito político, la Constitución ratificó la forma de gobierno existente hasta entonces: “monarquía moderada hereditaria” e introdujo una importante novedad que otorgó a los territorios americanos representación ante las Cortes: “la base, para la representación, es la misma en ambos hemisferios”.⁵⁹ En teoría, la forma de gobierno no sufrió cambios con la Constitución de Cádiz, sin embargo, en la práctica, al acrecentar su poder político las autonomías regionales como consecuencia de la instalación del sistema de intendencias y la obtención del derecho de representación ante las Cortes, la monarquía fue tendiendo a la “constitucionalización”, es decir, paulatinamente dejaba de ser “una institución por arriba del Estado” para convertirse en un organismo del mismo, al cual, después del triunfo de la Independencia, transmitiría “todas sus prerrogativas, incluidas las de *suprema potestas*”,⁶⁰ creándose en las cortes un conjunto de textos normativos, instituciones políticas, principios y técnicas basados en un modo de pensar y una aproximación ética que permitieran establecer una serie de reglas para regir la convivencia

⁵⁷ Una en la capital de la Nueva España, que representaría a las provincias de México, Veracruz, Puebla, Oaxaca, Michoacán, Querétaro y Tlaxcala; una en San Luis Potosí, representando también a Guanajuato; una en Guadalajara que también representaría a Zacatecas; otra en Mérida, incluyendo las provincias de Yucatán, Tabasco y Campeche; una en Monterrey, representando las Provincias Internas de Oriente; y una última en Durango, representando las Provincias Internas de Occidente. Véanse Nettie Lee Benson, *op. cit.*, 1994, pp. 21-25 y 27-28; y Manuel Chust, *op. cit.*, en prensa, p. 7.

⁵⁸ Las principales funciones de las diputaciones provinciales eran: vigilar y aprobar la distribución de las contribuciones y la buena inversión de los fondos públicos, cuidar el establecimiento de ayuntamientos, proponer al gobierno la ejecución de obras nuevas útiles a la provincia, promover la educación y fomentar la agricultura, industria y comercio, informar al gobierno acerca de posibles abusos en los fondos públicos, elaborar censos y estadísticas en las provincias, cuidar que las instituciones benéficas cumplieran sus objetivos, informar a las Cortes sobre infracciones a la Constitución, y velar por el orden, economía y progreso de las misiones para la conversión de los indios. Véanse Manuel Chust, *op. cit.*, en prensa, pp. 7-8; y Nettie Lee Benson, *op. cit.*, 1994, pp. 28-30 y 53-55.

⁵⁹ *Planes en la nación mexicana*, libro uno: 1808-1830, México, Cámara de Senadores, LIII Legislatura/El Colegio de México, 1987, pp. 98-133.

⁶⁰ Paolo Colliva, “Monarquía”, en *Diccionario de política*, *op. cit.*, 1988, p. 1050.

de la comunidad política.⁶¹ En esta asamblea residiría la “soberanía nacional” y el gobierno supremo. Se intentaba resolver el problema que, desde 1808, representó el debate por la soberanía entre las diferentes esferas del poder y las consecuentes tensiones entre sí, ya que la idea de soberanía que se planteó en Cádiz fue al estilo francés, abstracta, homologadora y centralizada, oponiéndose a la situación *federal* de 1809, cuando las soberanías se encontraban distribuidas entre los cabildos provinciales.⁶²

La representación a Cortes por Nueva España la conformaron 21 diputados, quienes participaron en la legislatura de 1810 a 1813. Uno de los temas de discusión más importantes en las Cortes fue el de la representación nacional. Los diputados novohispanos exigieron que hubiera igualdad en la representación —de acuerdo con el número de habitantes— y en los derechos de americanos y peninsulares; en consecuencia, “la problemática de representatividad jurídica y política se trasladó a una igualdad territorial y de población que era la base en donde se sustentaba la ley electoral”. Al parecer, estas pretensiones apuntaban a la formación de un Estado con provincias autónomas, aunque bajo parámetros monárquicos, lo que implicaba también una reformulación político-administrativa para organizar un nuevo Estado liberal con tendencias constitucionalistas. De acuerdo con los diputados novohispanos, la soberanía correspondía a la nación “en ausencia del soberano” y en ella también recaía “la legitimidad en cuanto a la unidad de territorios y ciudadanos”.⁶³

Los debates constitucionales se iniciaron el 25 de agosto de 1811. El primer artículo de la Constitución de Cádiz establecía que “la nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”. Un diputado novohispano propuso estipular que la nación española sería “la colección de vecinos de la Península y demás territorios de la Monarquía unidos en un Gobierno o sujetos a una autoridad soberana”, tomando en cuenta el factor territorial y que los “vecinos” de la Monarquía tendrían libertad para conformar un Estado con vínculo en “la autoridad soberana”; es decir, el gobierno sería la autoridad que

⁶¹ Véase José Asensi Sabater, *op. cit.*, 1998. pp. 14-15.

⁶² “La soberanía en 1809 pasó *físicamente* a las provincias, eran éstas las que con su representación, por grande o pequeña que fuese, daban legitimidad a un órgano que de por sí no la tenía [la Junta Suprema]. No es pues raro que, precisamente en 1890 (la Real Orden es de enero) haga estallar el movimiento *juntista* en toda América. Las *juntas* fueron consecuencia constitucionalmente lógica del hecho de que en el imperio de 1809 no existía ya una soberanía central”. Cursivas en el original. Antonio Annino, “El primer...”, *op. cit.*, 1999, pp. 156-157 y 160.

lograría la unión. Asimismo, pretendía defender los derechos políticos de los habitantes de las colonias, al no excluir a las castas de dicha unión.⁶⁴ Respecto a la soberanía, se determinó que residía “esencialmente en la nación”, y a ella pertenecía “exclusivamente” el derecho de establecer sus leyes y “adoptar la forma de gobierno que más le convenga”. Al mismo tiempo que se discutía la redefinición de la soberanía del imperio, se empezaba a perfilar con mayor claridad que nunca una pugna entre el nacionalismo americano y el español. En el primer caso, paulatinamente derivaría a un nacionalismo regional que obedecería al origen territorial y a las reivindicaciones locales.⁶⁵

De acuerdo con Manuel Chust, los diputados americanos elegidos para participar en las Cortes de Cádiz se sentían representantes “de la entidad de poder que les había elegido”, es decir, no se consideraban a sí mismos representantes de todo el imperio español; ni siquiera del virreinato al cual pertenecían. En contraposición, la opinión de varios diputados peninsulares, como el conde de Toreno, coincidía en que “en la nación no hay más representación que la del Congreso nacional”.⁶⁶ Este conflicto habría de presentarse, nuevamente, entre los diputados del primer Congreso y fue un tema recurrente de debate la forma en que debería ser considerada la representación: ¿correspondiente a todo el territorio o de manera individual, por cada provincia? Tomando en cuenta que la representación tiene que ver no sólo con individuos o territorios, sino también con la soberanía, estoy de acuerdo con Chust y retomo su análisis aclarando que cuando hablo en este capítulo de “representación general” me refiero a la que surge entre aquellos diputados del primer Congreso que se consideraban representantes de toda la nación. En contraparte, considero a la “representación territorial” aquella que esgrimían los diputados que se sentían representantes sólo de sus provincias.

Desde la instalación de las Cortes de Cádiz el virreinato de Nueva España había sido dividido en siete distritos⁶⁷ que a su vez, se subdividían en provincias, con su propia

⁶³ Véanse los nombres y provincias que representaban dichos diputados en Manuel Chust, *op. cit.*, en prensa, pp. 8-12.

⁶⁴ Propuesta de José Miguel Guridi y Alcocer. *Ibid.*, pp. 14-16.

⁶⁵ Artículo 3º. Guridi y Alcocer propuso que se sustituyera la palabra “esencialmente” por “radicalmente”, lo que hace suponer que este diputado fue uno de los más radicales respecto al establecimiento de un Estado liberal. *Ibid.*, pp. 17-19.

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 6 y 25.

⁶⁷ Cada uno de ellos encabezado por un capitán general: Nueva España, Nueva Galicia, San Luis Potosí, las Provincias Internas de Oriente, las Provincias Internas de Occidente, Yucatán y Guatemala. Jaime E.

diputación provincial y jefe político.⁶⁸ Entre los intentos de los diputados novohispanos por defender la soberanía de sus territorios y evitar el centralismo de la Corona, se propuso formar un municipio por cada 1 000 habitantes, con lo cual se “atomizaría” el poder real. Tanto los municipios como las diputaciones provinciales fueron instituciones útiles para que los criollos americanos impulsaran sus aspiraciones autonomistas, al ser “auténticas plataformas representativas, soberanas y con competencias económicas, militares, sociales y educativas”. Para contrarrestar esta situación, los peninsulares planeaban el establecimiento de una institución provincial como instrumento administrativo centralizador; no obstante, los diputados americanos lograron aumentar en cinco el número de diputaciones existentes para fragmentar aún más el poder.⁶⁹ A pesar de que no se llegó a un acuerdo respecto a la definición de la soberanía y la representación, la instalación de las Cortes de Cádiz cumplió con un anhelo de las autoridades novohispanas: tener representantes que defendieran sus intereses particulares, sin la intermediación de las autoridades virreinales.⁷⁰

Parecía que en 1812 se había llegado a un acuerdo que terminaría con las sublevaciones iniciadas en 1810 por el cura Miguel Hidalgo; sin embargo, en diferentes lugares del virreinato existían luchas armadas cuyos dirigentes no se habían conformado con lo establecido en la Constitución de Cádiz. El virrey Calleja tomó medidas para reafirmar su autoridad recién rehabilitada, entre ellas aplastar a la insurgencia, sin éxito. La elite del virreinato, desde hacía tiempo partidaria de la autonomía, continuó luchando de manera clandestina por el autogobierno.⁷¹

En 1814 regresó Fernando VII de su exilio y abolió la Constitución por considerarla, junto con las Cortes, “usurpadora de la autoridad del rey”. Restauró la forma de gobierno que prevalecía antes de 1808 y pretendió convocar a Cortes tradicionales para que, con sus

Rodríguez O., *op. cit.*, 1997, p. 59.

⁶⁸ Por ejemplo, Nueva España contaba con nueve provincias: México, Puebla, Michoacán, Guanajuato, Oaxaca, Veracruz, San Luis Potosí, Tlaxcala y Querétaro *Ibid.*, p. 59.

⁶⁹ Propuesta de Miguel Ramos Arizpe, diputado americano, aprobada en el artículo 310. Manuel Chust, *op. cit.*, en prensa, pp. 26-31.

⁷⁰ La Constitución se sancionó en España el 19 de marzo de 1812 y en Nueva España el 30 de septiembre del mismo año, pero el virrey Venegas bloqueó su aplicación en la colonia. El 4 de marzo de 1813 Venegas fue sustituido por el general Calleja, quien la puso nuevamente en vigor, hasta que fueron disueltas las cortes por decreto del rey Fernando VII, el 4 de mayo de 1814, restaurándose nuevamente el absolutismo y terminando, por algún tiempo, con los anhelos autonomistas de los americanos. *Ibid.*, pp. 34-35.

⁷¹ Antonio Annino, “El primer...”, *op. cit.*, 1999, p. 160. Jaime E. Rodríguez O., *op. cit.*, 1997, pp. 61-62.

tres estamentos, realizaran las reformas necesarias. Con estas acciones, el rey impidió la marcha de políticas dirigidas a resolver los problemas más apremiantes del imperio. Muchos de los dirigentes liberales fueron acusados de traición y juzgados de acuerdo con las leyes vigentes.⁷² Con el fin de pacificar los territorios americanos, los ministros del rey propusieron establecer una política de reconciliación que otorgara a los criollos mayor participación en los cargos gubernamentales, permitiera a los reinos americanos el libre comercio y mayor autonomía. Sin embargo, estas políticas no fueron apoyadas por Fernando VII, quien restauró la inquisición, restringió la prensa y pospuso las recomendaciones de sus ministros. A finales de 1816 fue claro para los americanos el fracaso de esta política; sin embargo, la población se encontraba muy dividida en cuanto al rumbo que debería tomar la Nueva España. Existía una minoría en favor de la Independencia de España; otra minoría que deseaba la conservación del absolutismo y la restauración del Antiguo Régimen; finalmente, una mayoría que estaba en favor de la autonomía y el autogobierno, pero que conservaba su lealtad al rey.⁷³

A esta indefinición aparentemente irreconciliable se unió la crisis económica que la Corona no lograba resolver, acrecentando las críticas al régimen restablecido. La supresión del régimen constitucional provocó tal descontento que en diversos puntos de la metrópoli y de América se suscitaron rebeliones que exigían su restablecimiento. Ante el pronunciamiento del teniente coronel Rafael del Riego en Cabezas de San Juan, España, el rey se vio obligado a restaurar la Constitución el 1º de enero de 1820 y convocar nuevamente la reunión de las cortes; no obstante, la elite del virreinato, desde hacía tiempo partidaria de la autonomía, continuó luchando de manera clandestina por el autogobierno.⁷⁴

Del 9 de julio al 9 de noviembre de 1820 sesionaron las nuevas Cortes, periodo durante el cual resurgió el tema de la desigualdad de representación entre peninsulares y americanos. Éstos contaban con 30 escaños, un tercio de la representación total. Miguel Cortés, diputado peninsular, aclaró que no había problema respecto a la representación, porque todas las partes integrantes de la “Nación española” estaban representadas por el conjunto de los diputados, ya fueran americanos o españoles; es decir, existía una sola

⁷² Jaime E. Rodríguez O., *op. cit.*, 1996, pp. 205-206.

⁷³ *Ibid.*, pp. 207-210.

⁷⁴ *Ibid.*, pp. 61-62.

soberanía, “la de los representantes de la Nación”. En cambio, para los diputados novohispanos desde 1812 se había ido formando un autonomismo diferente al que se anhelaba en aquel año, así como un nuevo nacionalismo que ya no era americano en su totalidad, sino mexicano.⁷⁵ La diputación americana hizo llegar un expediente a las comisiones de Ultramar y de Hacienda en el cual reclamaba separar las intendencias de los mandos militares, es decir, la administración político-económica de la militar. Asimismo, Arizpe y otros diputados americanos continuaron con la tendencia a crear nuevas diputaciones provinciales y casas de moneda, con el fin de atomizar aún más el poder de la Corona.⁷⁶

En 1820 Fernando VII aceptó respetar lo establecido en la Constitución y convocar la reunión de las Cortes. El mismo año se realizaron nuevas elecciones para reinstalar las diputaciones existentes y los diputados de Nueva España pugnaron porque se crearan más en el territorio, consiguiendo el 9 de mayo de 1821 la expedición del decreto que ordenaba “la creación de diputaciones provinciales en todas las intendencias ultramarinas en las que tales cuerpos no hubieran sido establecidos”. Entre finales de 1820 y principios de 1821, algunos diputados americanos propusieron en las Cortes un plan para crear “un reino autónomo en el Nuevo Mundo” que incluyera la formación de tres Cortes en América: en la Ciudad de México, Santa Fe y Perú, las cuales deberían reunirse al mismo tiempo que las de España y que tendrían la facultad de crear leyes para el gobierno interno de las provincias bajo su jurisdicción, excepto aquellas leyes que implicaran en su ejercicio a la totalidad del imperio. En esta propuesta que fue rechazada por Felipe VII se puede notar que ya había una idea del funcionamiento del sistema federal: entidades político-administrativas autónomas con capacidad de crear sus propias leyes internas pero sin dejar de pertenecer a una entidad mayor (el imperio) que dictara leyes generales. Estas ideas autonomistas contribuyeron a legitimar el movimiento independentista encabezado en 1821 por Agustín de Iturbide, quien respetó el derecho de existencia de las diputaciones provinciales, al autorizar la creación de la correspondiente a Puebla, en agosto del mismo año.⁷⁷ Aquí inició entonces el proceso de construcción de la nación mexicana independiente.

⁷⁵ Manuel Chust, *op. cit.*, en prensa, pp. 38-40

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 39-42.

⁷⁷ Nettie Lee Benson, *op. cit.*, 1994, pp. 60-61, 69, 80-82 y 93-94.

El 4 de junio de 1821 llegó a las Cortes la noticia de la firma del Plan de Iguala, así como un comunicado con las pretensiones del general Agustín de Iturbide. Mariano Michelena, diputado americano, defendió este hecho y lo consideró como el único medio para solucionar “los problemas que tenía el desarrollo de la Constitución”, sobre todo en lo referente a “la elección de los diputados en América”. Las sesiones de esa legislatura se cerraron el 30 de junio de 1821 y se reabrieron el 22 de septiembre del mismo año. Días después se promulgaría la Independencia en México, terminando para Nueva España el experimento constitucional de Cádiz⁷⁸, mismo que proporcionó a la clase política novohispana una conciencia autonomista que contribuyó al proceso de unión de las diferentes provincias soberanas en una federación, después de grandes tropiezos políticos.

En mi opinión, la experiencia parlamentaria de Cádiz y el mismo ambiente político que se vivía en la Nueva España habían proporcionado a quienes formaron parte de los primeros Congresos mexicanos —muchos de ellos como Ramos Arizpe y Guridi y Alcocer, diputados en Cádiz— la experiencia necesaria para defender su autonomía regional y sus intereses locales, una vez que habían probado, en la práctica, tener la capacidad de presionar a una autoridad suprema como la Corona española, para ser escuchados en las Cortes y que les garantizara, por lo menos en parte, sus derechos a la representación activa y a defender su soberanía regional.

1. 4 El primer imperio mexicano

El 24 de febrero de 1821, Agustín de Iturbide, coronel realista quien a fines de 1820 se unió a la causa de la Independencia, promulgó en Iguala el plan que resumía su programa político. Dos semanas más tarde, Vicente Guerrero apoyó el plan y, en pocos meses, el resto de los jefes militares levantados en armas lo secundaron. De esta manera, “el Plan de Iguala forjó una alianza de muchos y variados intereses, nunca antes vista en la historia mexicana”, incluyendo, el 24 de agosto del mismo año, el apoyo del jefe político superior de México, Juan O’Donojú, quien firmó junto con Iturbide el Tratado de Córdoba, reconociendo “la autonomía de México” y declarando una “nación independiente y soberana”.⁷⁹

⁷⁸ Manuel Chust, *op. cit.*, en prensa, pp. 48-49 y 54.

⁷⁹ Timothy E. Anna, *El imperio de Iturbide*, México, CNCA/Alianza editorial, 1991, pp. 14-23.

No obstante este acuerdo inicial, se presentaron diferencias y fricciones en torno al establecimiento del nuevo gobierno entre quienes habían participado en el movimiento armado y que, al triunfo de éste, ocupaban cargos públicos en sus respectivas provincias (jefe político, jefe militar, entre otros), y los individuos nombrados por Iturbide para formar parte de los poderes centrales provisionales: la Regencia y la Junta Nacional Instituyente. Jaime E. Rodríguez considera que la tensión principal se encontraba entre los civiles y los militares, ya que cada uno de estos grupos argumentaba que la Independencia había sido su propia victoria. Se trataba de dos “tradiciones políticas opuestas”: por un lado, aquella “forjada en el crisol de la guerra” que enfatizaba la importancia del poder ejecutivo y cuyos representantes estaban encabezados por Iturbide, y por otro, la tradición “basada en la experiencia parlamentaria civil”, representada por “la elite nacional basada en la ciudad de México que había luchado por el poder desde 1808”, que pugnaba por el predominio del legislativo.⁸⁰ Por su parte, Timothy Anna afirma que la tensión surgió entre los representantes de la vieja elite que Iturbide incluyó dentro de su gobierno, especialmente los españoles, el alto clero, aristócratas, militares de alto rango, altos funcionarios virreinales, entre otros, y los “viejos rebeldes” como Nicolás Bravo, Vicente Guerrero y Guadalupe Victoria.⁸¹

Desde mi punto de vista, tanto civiles como militares se encontraban en la “vieja elite” y también en el grupo de los “viejos rebeldes”, muchos de ellos, miembros de los primeros Congresos mexicanos, pero no hay que olvidar que eran representantes de fuerzas territoriales que también defendían sus propios intereses. Es decir, se trataba de diferentes fuerzas políticas y económicas en lucha que no tenían en ese momento una idea clara del modelo más adecuado para la construcción del país, sino que lo fueron creando y modificando paulatinamente, sobre las bases de antiguas instituciones y prácticas políticas coloniales. Lo anterior daría por resultado un proceso difícil para llegar a un acuerdo de todas las fuerzas en pugna, para definir a la nación, creándose un ambiente de inestabilidad política caracterizado por constantes levantamientos armados en defensa de distintos intereses.

El 24 de febrero de 1821, de acuerdo con lo establecido en el Plan de Iguala, se instaló en la ciudad de México la Soberana Junta Provisional Gubernativa del imperio Mexicano,

⁸⁰ Jaime E. Rodríguez O., “Las cortes mexicanas y el Congreso Constituyente”, en Virginia Guedea (coord.), *La Independencia de México y el proceso autonomista novohispano, 1808-1824*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Mora, 2001, p. 287.

⁸¹ Timothy E. Anna, *op. cit.*, 1991, p. 50.

para gobernar “en virtud del juramento que tiene prestado al Rey, ínterin éste se presenta en México [...] y entonces se suspenderán todas ulteriores órdenes”. Una de las principales funciones de la junta sería determinar las reglas para convocar a Cortes constituyentes. Los miembros de la Junta fueron “altas personalidades” escogidas por Iturbide, quienes a su vez lo eligieron presidente de la misma y de la Regencia provisional que se encargaría del poder ejecutivo.⁸² Se trataba de representantes de las elites políticas de la ciudad de México y de las diversas fuerzas territoriales que participaron en la lucha por la emancipación.

El 17 de noviembre de 1821 la Junta decretó la convocatoria a Cortes, según la cual “el pueblo” debería nombrar electores para su ayuntamiento, especificando que “el nombramiento [de éstos] lo ha de hacer el pueblo, en la precisa inteligencia de que el nuevo ayuntamiento que nombre tendrá el poder necesario para proceder a la elección de electores de partido, de provincia y diputados para el congreso constituyente que va a instalarse”. Aunque el artículo menciona al “pueblo” como elector, en realidad la elección no la efectuaban directamente todos los integrantes del pueblo. “Los ciudadanos de todas clases y castas, aún los extranjeros”, podían votar para elegir a los integrantes de sus ayuntamientos, quienes a su vez elegirían, de entre sus miembros, a los electores de partido, quienes se reunirían en la cabecera del ayuntamiento el 14 de enero de 1822 para nombrar, junto con los miembros del ayuntamiento de éste, un elector de provincia —que no necesariamente tendría que ser parte del cuerpo elector. Los electores de provincia se reunirían en cada capital provincial para elegir, junto con los miembros de ese ayuntamiento, a los diputados para el Congreso. Todas las personas electas, desde integrantes de los ayuntamientos hasta diputados, deberían demostrar “buena conducta, instrucción y afecto a la independencia, acreditados con hechos positivos, anteriores o posteriores a su consecución”.⁸³

El 18 de noviembre de 1821 se dictaron instrucciones para que las diputaciones provinciales existentes reanudaran sus funciones y se establecieran nuevas en aquellas intendencias donde no existían. En 1822, durante los trabajos parlamentarios del primer

⁸² Sesiones del 22 y 28 de septiembre de 1821, en *Actas Constitucionales mexicanas (1821-1824)*, tomo 1, Diario de las sesiones de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del imperio mexicano, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, pp.3-11; *Planes en la nación...*, *op. cit.*, 1987, p. 124. Todas las citas textuales tomadas de las Actas de debates y de otros documentos de la época, han sido corregidas ortográficamente, para facilitar su lectura.

⁸³ Véase “Artículos para las elecciones de los diputados al Congreso”, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, tomo 1, México, Imprenta del Comercio, 1876, pp. 561-562.

Congreso Mexicano, habían sido autorizadas 17 de ellas y 18 se encontraban establecidas. A finales del mismo año, se recibieron en el Congreso solicitudes para establecer diputaciones provinciales en Tabasco, Sinaloa, Sonora, Durango, Chihuahua, Nuevo México, Nuevo León, Coahuila y Texas.⁸⁴ Aunque en ese año no fue resuelta ninguna de estas peticiones, era evidente el interés de gran número de fuerzas territoriales por conseguir su autonomía. La mayoría de esas solicitudes fueron aprobadas a partir de 1823, con lo cual se consolidó cada vez más el entramado político y administrativo necesario para la conformación de la República Federal.

Estas elecciones revistieron algunas diferencias respecto a las celebradas para elegir diputados a las Cortes de Cádiz, en 1812. La más importante, desde mi punto de vista, fue la mayor participación de los habitantes, porque no se excluyeron castas ni clases socioeconómicas para participar en las elecciones: todos los habitantes del imperio mexicano “sin otra distinción que su mérito y virtudes”, y cuya edad fuera por lo menos de 18 años, fueron considerados ciudadanos en el Plan de Iguala.⁸⁵ Sin embargo, seguían siendo elecciones restrictivas —independientemente que se excluía a las mujeres, como en el resto del mundo—, porque no cualquier ciudadano podía ser elegido como representante. De este modo, se conformaba un tipo de ciudadanía activa (que podía ser objeto de elección) y otra pasiva (que solo podía participar como elector). El principal problema que planteó este tipo de elecciones fue la falta de un censo de población que permitiera conocer con precisión cuántos habitantes había en cada provincia, por lo que, al paso del tiempo, se presentaron algunas reclamaciones que exigían un número mayor de diputados del que la convocatoria había asignado a determinada provincia.⁸⁶

Al inaugurarse las sesiones del primer Congreso, el 24 de febrero de 1822, éste se declaró el legítimo depositario de la soberanía y el poder nacionales, lo cual implicaba que “la función del Ejecutivo se limitaba a cumplir los mandatos del Legislativo”, es decir, el

⁸⁴ Nettie Lee Benson, *op. cit.*, pp. 95 y 99-100.

⁸⁵ Véase *Planes en la nación...*, *op. cit.*, 1987, p. 124.

⁸⁶ Una de ellas, la presentada por Antonio J. Valdés, diputado de Guadalajara, quien señalaba que, por algún error, se le habían asignado a su provincia 17 diputados, cuando en realidad deberían ser 18. De acuerdo con la convocatoria, el número de diputados debía ser igual a las dos terceras partes del de partidos de cada provincia y, teniendo Guadalajara 28, el número no era el correcto. La proposición fue aceptada y se mandó llamar al segundo suplente para que se completara la representación. Sesión del 1º de julio de 1822, *Actas constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo III, Actas del congreso constituyente mexicano, vol. II, p. 138.

ejecutivo se instituía como un poder subordinado al legislativo. De manera similar, en la Constitución de Cádiz se estableció que “La soberanía reside esencialmente en la nación”, y como las cortes eran “la reunión de todos los diputados que representan la nación, nombrados por los ciudadanos”, en consecuencia serían las depositarias de la soberanía. De esta forma, se continuaba la tradición de Cádiz.⁸⁷ Pero Iturbide “creía en la primacía del Ejecutivo”; como presidente de la regencia, “participaba en todas las actividades del Estado”. En principio se trató de una lucha política por la hegemonía entre el ejecutivo y el legislativo; sin embargo, en las diferentes regiones se habían ido consolidando, desde la época colonial, poderes autónomos (fuerzas territoriales) que en breve reclamarían lo que consideraban les pertenecía: su soberanía y poder de autogobierno, conformándose como la tercera (y más importante) fuerza política en pugna.⁸⁸ Timothy Anna considera que la forma en que se llevaron a cabo las elecciones para el primer Congreso, tomando en cuenta el número de partidos de cada provincia, provocó un desequilibrio que “abriría la puerta a las demandas de poder político de la periferia, hasta ahora suprimidas por la predominancia de las áreas centrales de la antigua colonia”.⁸⁹

En febrero de 1822 España proclamó la ilegalidad del Tratado de Córdoba así como su invalidez, hecho que daba a Iturbide la oportunidad de acceder al poder ejecutivo de manera permanente. Así, el 18 de mayo de 1822, por la noche, el antiguo regimiento de Celaya organizó una manifestación masiva hacia la casa de Iturbide, demandándole que aceptara “el trono del imperio mexicano”. En días anteriores, el Congreso había presentado un “reglamento provisional para la regencia del imperio”, el cual recomendaba que fueran separados los mandos militares de la administración civil, evitando la concentración de los poderes militar y político en la persona de Iturbide, como lo establecía la Junta Provisional Gubernativa.⁹⁰ Algunos miembros de la Junta ya vislumbraban el peligro de que Iturbide

⁸⁷ Artículo 3, capítulo I, título I y artículo 27, capítulo I, título III, de la “Constitución política de la monarquía española”, en Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.), *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana. De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República Federal*, vol. I, tomo I, serie III. Documentos, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1997, [Enciclopedia parlamentaria de México], pp. 98 y 101.

⁸⁸ Jaime E. Rodríguez O., *op. cit.*, 2001, p. 289.

⁸⁹ Timothy E. Anna, *op. cit.*, 1991, pp. 53 y 65-66.

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 73-74 y 76-77.

tuviera en sus manos los elementos necesarios para controlar las distintas esferas de poder, tanto en el ámbito central como local.

El 29 de mayo de 1822, en el recinto del Congreso, con una asistencia de menos de 90 diputados de un total de 228 electos, sólo algunos de ellos se atrevieron a cuestionar la repentina elección de Iturbide, argumentando que los poderes de los diputados eran muy limitados, por lo que no podían sancionar la aclamación hecha por el ejército y el pueblo de esa ciudad, la noche anterior, sin correr el riesgo de que ésta pudiera anularse. Por tanto, recomendaba esperar a consultar a sus respectivas provincias.⁹¹ Como desde 1808 las fuerzas territoriales venían desarrollando una gran actividad política (por lo menos en el ámbito de las elites regionales), derivada de los acontecimientos suscitados por la ausencia de autoridad real en la metrópoli, ahora que se trataba de elegir al primer emperador del México independiente las autoridades provinciales pretendían tener voz y voto en un acontecimiento que traería repercusiones no sólo para la ciudad de México, sino también para todas las provincias que habían manifestado su disposición de formar parte de la nueva entidad política en construcción.

Timothy Anna señala que los enemigos de Iturbide y “posteriores generaciones de historiadores”, han afirmado que la elección de Iturbide fue ilegal; sin embargo, aclara que “el Congreso mismo decidió que había miembros suficientes para proceder” y dos días más tarde, “con 106 diputados presentes, [se] acordó en forma unánime publicar el acta de elección de investidura”; lo que hace suponer que no se trató de un acto ilegal, sino de un común acuerdo de la mayoría.⁹² Sin embargo, no hay que olvidar que la sesión fue convocada a las 4:30 de la mañana y que no se encontraba más del 30% del total de los diputados. Adicionalmente, los pocos legisladores que se atrevieron a protestar sugiriendo tomar antes en cuenta la opinión de las provincias, fueron acallados por una “multitud enardecida” que se encontraba en las tribunas del Congreso. Esto habla de una elección, aunque no ilegal, con una gran carga de presión hacia quienes debían emitir su voto en favor de la misma, factor que contribuyó, en corto plazo, no sólo a la falta de reconocimiento de la legalidad del emperador, sino también al desprestigio del Congreso.⁹³ El 12 de junio de 1822, el

⁹¹ Sesión extraordinaria del 19 de mayo de 1822, *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo II, Actas del Congreso Constituyente mexicano (Introducción y notas de José Barragán), vol. I, segunda foliatura, p. 283.

⁹² Timothy E. Anna, *op. cit.*, 1991, p. 84.

⁹³ Sesión extraordinaria del 19 de mayo de 1822, *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo II, vol. I,

ministro de relaciones, José Manuel de Herrera, informó al Congreso que el día 8 del mismo mes habían llegado al emperador expresiones de distintos barrios de la ciudad de México en contra del Congreso,⁹⁴ circunstancias que hablaban ya del descontento de algunos grupos por el arbitrario proceder de los representantes de la nación; lo cual llevaría, en pocos meses, a la destitución de Iturbide y la disolución del poder legislativo central.

Suponiendo que, como afirma Anna, “cada provincia, unidad militar, comandante y corporación civil envió sus expresiones de júbilo ante su acceso al trono”, las posteriores acciones del emperador, empezando por su proclamación en torno a que “era la única voz para expresar la voluntad nacional”⁹⁵, abrirían un periodo de sesiones donde estaría presente la animadversión de una parte del Congreso y de algunas provincias que se veían amenazadas por el regreso del absolutismo. En los meses siguientes a la coronación de Iturbide, ocuparon sus escaños en el Congreso diputados de tendencias republicanas⁹⁶, quienes reforzaron la oposición y participaron en una conspiración para “anular su elección, reorganizar el gobierno y poner al ejército bajo el control absoluto de las Cortes”. Este complot fue descubierta por el gobierno imperial, ordenando, el 26 de agosto, el arresto de 76 personas, de las cuales 20 eran miembros del Congreso.⁹⁷

El resto de los legisladores intentó, infructuosamente, que los acusados fueran entregados al Congreso, como lo establecía la Constitución de Cádiz, denunciando que “el gobierno no había respetado la inmunidad parlamentaria”⁹⁸. Se trataba, claramente, de una lucha de poder entre el ejecutivo y el legislativo, recrudescida por este hecho, pero que había comenzado desde los primeros meses de la elección de Iturbide, sobre tres disputas principales: 1) la decisión del Congreso de no otorgar el poder de veto al emperador en las leyes constitucionales, ni tampoco en hacienda; 2) el debate en torno a qué poder designaría a los integrantes del Supremo Tribunal de Justicia; y 3) el deseo del ejecutivo imperial de integrar tribunales militares “para restaurar la justicia y el orden en las provincias, tanto en

segunda foliatura, p. 279.

⁹⁴ Sesión del 1º de julio de 1822. *Ibid.*, tomo III, vol. II, p. 138.

⁹⁵ Timothy E. Anna, *op. cit.*, 1991, pp. 89-90.

⁹⁶ “Los últimos meses de 1822 y los primeros meses de 1823 presenciaron un crecimiento espectacular en las logias antiiturbidistas, escocesas y masónicas, dirigidas por los republicanos que recién habían vuelto”. *Ibid.*, pp. 101-102.

⁹⁷ Jaime E. Rodríguez O., *op. cit.*, 2001, p. 293.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 293.

casos militares como civiles”, asunto que para el Congreso significaba imponer “una ley marcial con el fin de erradicar las conspiraciones en contra del gobierno”.⁹⁹

El ejecutivo, representado por José Manuel de Herrera y bajo las órdenes de Iturbide, reconoció que debería entregar a los reos en un plazo de 48 horas al Congreso, pero que no le era posible hacerlo.¹⁰⁰ Varios diputados consideraron que se trataba de una interpretación arbitraria de las leyes por parte del ministro¹⁰¹ y propusieron nombrar una comisión para exponer a Iturbide la peligrosa situación en que se encontraba el Congreso¹⁰²

El presidente del Congreso dirigió un escrito a Iturbide exponiendo, entre otras cosas, el deseo de los diputados de “purgarlo” de sus malos elementos; aclarando que no era justo ni legal que se castigara a todos sus miembros con la disolución. En respuesta, el emperador aseguró que se trataba de un rumor, y que el arresto de los conspiradores tenía por objetivo el “asegurar la tranquilidad pública” y que él tenía la capacidad de nombrar una “nueva representación”, derecho soberano de la nación, en caso de que la existente pretendiera provocar la anarquía.¹⁰³ En respuesta, se hizo hincapié en la importancia de la representación de las provincias y que la existencia del Congreso no dependía del emperador.¹⁰⁴

Como respuesta al arresto de los diputados, el 6 de octubre de 1822 llegó a la ciudad de México una representación de la diputación provincial de Nuevo Santander que pidió a Iturbide: 1) Poner de inmediato en libertad a los diputados prisioneros; 2) instalar el Congreso en un lugar donde pudiera trabajar con libertad; 3) deponer a los miembros del ministerio y enjuiciarlos; 4) suprimir los tribunales militares; 5) poner en libertad a todos los presos por sospecha, tanto en México como en las provincias; 6) procesar a todos aquellos que

⁹⁹ Timothy E. Anna, *op. cit.*, 1991, pp. 107-108.

¹⁰⁰ “Este juicio cuando ha de recaer sobre muchas personas, es físicamente imposible que pueda formarse en tan angustiado término, que apenas basta para el examen de uno sólo, con la aclaración de sus respectivas incidencias”. Sesión del 11 de septiembre de 1822, *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo VI, Sesiones extraordinarias del Congreso Constituyente con motivo del arresto de algunos señores diputados (introducción y notas de José Barragán Barragán), p. CLXXXV.

¹⁰¹ Opinión de Manuel Crescencio Rejón, representante de Yucatán. Sesión del 11 de septiembre de 1822. *Ibid.*, tomo VI, p. CLXXXIII.

¹⁰² Sugerencia del señor Mariano Mendiola, diputado de Guadalajara. Sesión del 11 de septiembre de 1822. *Ibid.*, tomo VI, p. CLXXXIX.

¹⁰³ Sesión del 11 de septiembre de 1822. *Ibid.*, tomo VI, p. CXCI. En este sentido, Barragán asegura que “para Iturbide [...] el constituyente no es soberano exactamente; sino un cuerpo especial legislativo, sujeto a mandato imperativo”. Véase *ibid.*, tomo VI, p. X.

¹⁰⁴ Discurso de Manuel C. Rejón de Yucatán. Sesión del 11 de septiembre de 1822. *Ibid.*, tomo IV, Actas del Congreso Constituyente Mexicano, vol. III, p. 296.

hubieran cometido crímenes; y 7) cumplir las leyes provisionales adoptadas. Iturbide logró reprimir esta revuelta porque su dirigente y jefe político de Nuevo Santander, Felipe De la Garza, no fue apoyado por el resto de las provincias;¹⁰⁵ sin embargo, este hecho puede considerarse como un antecedente de la sublevación que se suscitó en Veracruz y que terminó con el reinado de Iturbide y su intento por convertirse en representante del poder hegemónico, ocasionando el descontento de algunas autoridades locales que defendieron su derecho a decidir en los asuntos más importantes del país en construcción.

Esta situación se agravó aún más porque algunos diputados no recibieron apoyo financiero de sus provincias para continuar en el Congreso, razón por la cual pidieron permiso para ausentarse, quedando el legislativo *paralizado* al no contar con la mayoría necesaria para promulgar leyes. Es importante señalar que durante los trabajos parlamentarios los miembros del primer Congreso no promulgaron ninguna ley hacendaria ni financiera, lo que añadía al problema político una grave crisis económica. Al cabo, también habría que sopesar si quizá los diputados se retiraron no sólo por falta de recursos económicos, sino también por razones políticas. Tomando en cuenta el ambiente de inquietud y de temor reinante en el Congreso por el arresto de varios de sus miembros, pienso que tal vez algunos pudieron ausentarse por miedo a ser encarcelados bajo el cargo de conspiración.¹⁰⁶ Como quiera que haya sido, la deserción de los diputados dio a Iturbide un motivo para disolver la representación nacional, porque “como estaba organizado y como funcionaba en esa época, obstaculizaba el camino hacia la unidad nacional y la creación de un gobierno operativo”, no obstante que el 19 de octubre una comisión de diputados propuso llegar a un acuerdo con el emperador para “restaurar la armonía entre las dos ramas del gobierno”. La propuesta fue rechazada por Iturbide, quien el 31 de octubre de 1822 ordenó disolver el Congreso Constituyente. Según Timothy Anna, el emperador nunca pretendió convertirse en dictador ya que “había estado de acuerdo en compartir el poder con el congreso [...] en someterse a la constitución española y a la futura constitución

¹⁰⁵ Véase Nettie Lee Benson, *op. cit.*, 1994, pp. 119-121.

¹⁰⁶ El 3 de septiembre de 1822, el diputado José Ignacio Espinosa solicitó al Congreso “quince o veinte días de dilación” para presentarse a cumplir con su cargo, por motivos de enfermedad; sin embargo, Gómez Farías “supone” que ya se ha aliviado “porque lo ha visto en la calle”, razón para exigirle su presencia inmediata. Además, hace notar que “estando cumplidas muchas licencias de los señores diputados ausentes, se les requiriese por su presentación”. En ningún momento se menciona que los diputados estén ausentes porque sus provincias no les proporcionan recursos (aunque en algunos casos tal vez fue esa la razón). Sesión extraordinaria del 3 de septiembre de 1822, *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo VI, pp. LXXVII-LXXVIII.

mexicana”;¹⁰⁷ sin embargo, en los hechos dio algunas muestras de lo contrario cuando se negó a respetar lo que la Constitución de Cádiz establecía respecto al derecho que tenía el Congreso de decidir en torno a la situación legal de los diputados arrestados, lo que impidió lograr un acuerdo con el legislativo.

Mientras esto ocurría en la ciudad de México, desde 1821 ya se habían puesto en funciones al menos ocho diputaciones provinciales¹⁰⁸ y seis intendencias¹⁰⁹ que en breve establecieron las propias y se decretaron nuevas elecciones de diputados provinciales el 29 de enero de 1822. En meses posteriores, diversas provincias exigieron integrar su propia diputación, quedando aprobadas 17 en noviembre de 1822 y, al finalizar el año, se habían recibido en el Congreso peticiones de 9 provincias más.¹¹⁰ Toda esta actividad en las provincias hace notar su creciente e irrefrenable participación en la vida política del país en construcción, pero hasta este momento, ocupadas más en su organización interna que en seguir los problemas entre el poder ejecutivo y el legislativo en la ciudad de México. Frente a unas autoridades locales que habían demostrado su capacidad de autonomía y autogobierno y que paulatinamente cobraban conciencia de su poder para influir en las decisiones del Congreso, había en la ciudad de México unos poderes centrales provisionales sin legitimidad ante la mayoría de la población y con una gran incapacidad para consolidar el nuevo gobierno independiente.

1.5 El Plan de Casa Mata

Después de disolver el primer Congreso mexicano, Iturbide instauró en su lugar la Junta Nacional Instituyente, el 2 de noviembre de 1822, integrada por diputados electos por él mismo. Sería una junta provisional, con la principal función de convocar a una nueva representación nacional y elaborar un reglamento político provisional para el imperio mexicano, que tendría vigencia mientras el nuevo Congreso elaboraba la Constitución. Esta no fue una institución representativa y no contaba con la legitimidad que la representación le había dado al Congreso, lo que provocó el descontento de diversas fuerzas políticas

¹⁰⁷ Timothy E. Anna, *op. cit.*, 1991, pp. 84 y ss.

¹⁰⁸ Guadalajara, Provincias Internas de Oriente, Provincias Internas de Occidente, México, San Luis Potosí, Yucatán, Puebla y Chiapas. Nettie Lee Benson, *op. cit.*, 1994, p. 93.

¹⁰⁹ Arispe (por las provincias de Sonora y Sinaloa), Guanajuato, Michoacán, Oaxaca, Veracruz y Zacatecas. *Ibid.*, p. 93.

¹¹⁰ Tabasco, Sinaloa, Sonora, Durango, Chihuahua, Nuevo México, Nuevo León, Coahuila y Texas. *Ibid.*, pp. 98-100.

regionales.¹¹¹ La soberanía ya no estaba depositada en los representantes de las fuerzas territoriales, sino que el ejecutivo se la había adjudicado en su totalidad. En consecuencia, la nación en construcción entraría en un periodo de grave inestabilidad política por haber perdido el centro de unión que había representado el primer Congreso.¹¹²

En el discurso de instalación de la junta Iturbide recordó que, desde el triunfo de la Independencia, su voz, “por una exigencia forzosa y esencial del acto, se constituyó el órgano único de la voluntad general de los habitantes de este imperio”. Con el fin de constituir a la nación, había tomado acciones tendientes a convocar la representación nacional, mediante “reglas justas y convenientes a nuestras circunstancias”. No obstante, enfatizó: “esa obra delicadísima pude hacerla por mí mismo”. Justificó la disolución del Congreso afirmando que la elección de los diputados del primer Congreso se había desarrollado bajo el “influjo ominoso de sus ocultos enemigos y de los enemigos también de la voluntad verdaderamente nacional”. Por tanto, su misión era convocar a un nuevo Congreso apegado a la ley para que la voluntad general fuera superior a toda autoridad, creándose “el vínculo de la confianza de la nación”. Detrás de este discurso lleno de justificaciones, se encontraba la intención de Iturbide de integrar una nueva asamblea cuya autoridad no fuera superior a la de él y que no ejerciera atribuciones que consideraba propias del poder ejecutivo.

Para tratar de solucionar la difícil situación económica, la Junta decretó el 5 de noviembre de 1822, por recomendación de Iturbide, un préstamo forzoso de 2.8 millones de pesos, y autorizó al gobierno tomar como préstamo, 1 297 200 pesos “retenidos en Perote y Jalapa y que pertenecía a personas que abandonaban el país”, exigir un 40% de impuesto sobre la propiedad y mantener durante otros dos años el monopolio del tabaco. Muchos

¹¹¹ No obstante, Timothy Anna considera que el fracaso de la Junta tuvo que ver más con la falta de recursos económicos para sostener al gobierno y pagar “recompensas” a todos aquellos participantes en el movimiento de Independencia que las exigían. Según este autor, Iturbide eligió “dos diputados de cada provincia con una gran población y un diputado por cada pequeña provincia”; sin embargo, de acuerdo con las Actas, en la sesión de instalación de la Junta, el 2 de noviembre de 1822, se presentan los nombres de todos los vocales que fueron nombrados (presentes y ausentes). Para algunas provincias como Puebla y Guadalajara, se eligieron hasta cuatro. Aunque en las Actas sólo se encuentran los nombres de los elegidos y no las provincias que representaban, éstas las deduje de la relación que elaboré de los miembros del primer Congreso, ya que todos los vocales habían pertenecido al primero. En las Actas no se explica el procedimiento mediante el cual Iturbide realizó dicha elección. *Cfr.* Timothy E. Anna, *op. cit.*, 1991, p. 131 y Sesión del 2 de noviembre de 1822, *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo VII, Diario de la Junta Nacional Instituyente del imperio Mexicano, pp. 10-11. Véanse en el Anexo 1 los nombres y provincias de los vocales elegidos por Iturbide.

¹¹² Timothy E. Anna, *op. cit.*, 1991, p. 139.

propietarios vieron en estas acciones una amenaza a su patrimonio, lo cual tuvo un gran costo político para Iturbide. Una de las primeras acciones de la Junta fue emitir cuatro millones de pesos en papel moneda y aplicar un impuesto directo por un total de seis millones de pesos, “tasando a cada provincia de acuerdo con su población”. No obstante que la única disposición puesta en práctica fue la relativa al papel moneda, se suscitaron protestas en todo el país contra el paquete financiero.¹¹³

Estas acciones, aunadas a la falta de legitimidad de la Junta que sustituyó a la representación nacional, fueron parte de los factores que contribuyeron al surgimiento de la revuelta de Veracruz a fines de 1822.¹¹⁴ Varios jefes militares, entre ellos Santa Anna, preparaban una sublevación en Veracruz contra del emperador, por lo que éste se dirigió hacia el puerto el 9 de noviembre de 1822 para contrarrestarla, con muy poco éxito, ya que el 6 de diciembre Santa Anna expidió el Plan de Veracruz, en el cual declaraba nulos la coronación de Iturbide y los decretos que expidió y exigía la reinstalación de los miembros del antiguo Congreso y la designación de un consejo de regencia, apoyado casi de inmediato por Guadalupe Victoria. Posteriormente, se adhirieron al plan Vicente Guerrero y Nicolás Bravo, quienes distribuyeron “ejemplares impresos de su adhesión”.¹¹⁵ El 10 de diciembre, el Ministerio único, Sección de guerra, presentó al Congreso un oficio en el cual se hacía referencia a la insubordinación del brigadier Santa Anna, por el

[...] estado de indisciplina en que tenía la tropa, de desorden en que estaba la provincia, de desfalco en que se hallaba la caja del cuerpo del que era coronel [...] [Pero lo más grave, era que] los enemigos del orden estaban de acuerdo con él para trastornar el gobierno establecido, y precipitarnos en la anarquía. Mandarle prender y procesar, era exponerse a su

¹¹³ Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.), *op. cit.*, 1997, pp. 145-149.

¹¹⁴ Sin embargo, Will Fowler y Juan Ortiz Escamilla consideran que existieron otros importantes factores regionales que favorecieron ese levantamiento armado: uno de los más importantes, el deseo de Antonio López de Santa Anna de controlar militarmente su natal provincia de Veracruz, que lo llevó a tratar de congraciarse con Iturbide para obtener un ascenso militar dentro del Ejército Trigarante. Una vez obtenido éste, no se conformó y pugnó por obtener el mando de su provincia. En realidad, la correspondencia intercambiada entre Santa Anna e Iturbide durante 1822 muestra “a un Santa Anna que pensaba usar al Libertador todo lo que pudiera para ascender de rango y tener el poder necesario en su provincia con el fin de derrocarlo después”. Por su parte, Nettie Lee Benson considera que la sedición en Veracruz no obedeció a motivos políticos, sino que se produjo “por diferencias personales entre dos de los oficiales de Iturbide. José Antonio Echávarri y Antonio López de Santa Anna, comandantes imperiales de las tropas en Veracruz, [quienes] empezaron a sospechar el uno del otro”. *Cfr.* Will Fowler y Juan Ortiz Escamilla, “La revuelta del 2 de diciembre de 1822: una perspectiva regional”, en *Historias*, núm. 47, septiembre-diciembre de 2000, pp. 19 y 30; y Nettie Lee Benson, *op. cit.*, 1994, p. 121.

¹¹⁵ Nettie Lee Benson, *op. cit.*, 1994, pp. 121-122.

furia; llamarle a la corte, no vendría; sacarle de la provincia para otra, era aproximar el rompimiento; imponerle pena sin haberle juzgado, anticonstitucional e injusto.¹¹⁶

La situación se tornó muy delicada, ya que Santa Anna y sus seguidores ponían en duda a la Junta como el órgano representante de la nación, siendo necesario que nuevamente Iturbide se trasladara a Veracruz para sofocar la rebelión. En un principio, el general Antonio de Echávarri fue comisionado para contrarrestar la rebelión encabezada por Santa Anna; sin embargo, en poco tiempo se convirtió en su aliado. Los sublevados no se conformaron con levantarse en armas, sino que además imprimieron escritos exponiendo los motivos por los cuales exigían la reinstalación del Congreso y consideraban ilegítima la Junta Nacional Instituyente. Muchas de las fuerzas locales que habían apoyado a Iturbide para entrar triunfante en la ciudad de México y consumir la Independencia, ahora se unían a Santa Anna para hacer evidente su descontento por las acciones del emperador.¹¹⁷

El 12 de febrero la comisión especial encargada de informar acerca del sitio de Veracruz comunicó que el objetivo principal de los “enemigos de nuestra Independencia” era atacar y desconocer el gobierno establecido, dividir a los habitantes del imperio, hacer propaganda subversiva y fomentar el choque y la divergencia de opiniones absurdas y contrarias al orden público.¹¹⁸ Sin embargo, no sólo Santa Anna y sus seguidores dudaban de la legitimidad de la Junta. Los mismos diputados así lo habían expresado en sus discursos. Ambas acciones de Iturbide: 1) Disolver el Congreso emanado de una elección nacional; y 2) Establecer en su lugar un cuerpo legislativo elegido y controlado por él mismo, eran a todas luces ilegítimas. Muchos diputados que durante el primer Congreso apoyaron su coronación, ahora dudaban de su mandato.

Ante estas graves circunstancias, Iturbide manifestó la urgente necesidad de elaborar el Reglamento Provisional Político del imperio mexicano “para la administración, buen orden y seguridad interna y externa del Estado, mientras que se forma y sanciona la constitución política”.¹¹⁹ Con la promulgación de este reglamento quedaba abolida la

¹¹⁶ Sesión del 10 de diciembre de 1822, *Actas Constitucionales...*, op. cit., 1980, tomo VII, pp. 98-99.

¹¹⁷ Sesión del 12 de febrero de 1823. *Ibid.*, tomo VII, p. 389.

¹¹⁸ Sesión del 12 de febrero de 1823. *Ibid.*, tomo VII, p. 381. En el capítulo V se explican más ampliamente las repercusiones que tuvo el Plan de Casa Mata en la consolidación de las fuerzas territoriales y la presión que lograron ejercer, a partir de esa coyuntura histórica, en contra de los poderes centrales.

¹¹⁹ Sesión del 10 de enero de 1823. *Ibid.*, tomo VII, pp. 197-198.

Constitución de Cádiz, pero no así sus órdenes y decretos, siempre y cuando no se opusieran al reglamento provisional.

En este contexto político, el 1º de febrero de 1823 fue firmado el Plan de Casa Mata, en Veracruz, por Antonio de Echávarri y sus oficiales, en el cual se exigía la reinstalación del Congreso. El día 7 se unió al plan la provincia de Oaxaca; Nueva Galicia, el 23; Puebla el 26; cuatro días después, Zacatecas y Querétaro; el 5 de marzo, Durango; al día siguiente, Monterrey; el 14, Saltillo.¹²⁰ El plan recibió el apoyo de las fuerzas territoriales porque en él “se incluía una cláusula que concedía autoridad local a las diputaciones provinciales”, además de exigir la elección de una nueva legislatura.¹²¹ Sin embargo, no se pedía la abdicación inmediata de Iturbide; lo que las fuerzas territoriales deseaban, principalmente, era “la devolución del poder a las regiones” que consideraban les había restado Iturbide, y “la creación de un congreso que de manera más directa e inmediata reflejara las demandas e intereses de las regiones”.¹²²

Así, poco a poco el plan fue ganando adeptos, por lo que Iturbide entendió que debía hacer ciertas concesiones a quienes apoyaban el plan, sobre todo ante la deserción de varias unidades militares clave de la ciudad de México. No tuvo más opción que disolver la Junta Nacional Instituyente y decretar, el 4 de marzo de 1823, la restauración del primer Congreso Constituyente, cumpliendo “la más grande aspiración de los rebeldes”.¹²³ No obstante, antes de esa fecha, al no aceptar el emperador el plan, varias fuerzas territoriales rebeldes intentaron establecer un “gobierno nacional, compuesto por diputados procedentes de todas las provincias”, declarándose la provincia de Puebla sede para la reunión de dos representantes de cada una de ellas, quienes decidirían en torno a la constitución de “un gobierno nacional provisional” y el restablecimiento del Congreso o convocatoria de uno nuevo. A esa reunión asistieron también oficiales del ejército y exdiputados del disuelto Congreso. El 17 de febrero, los comisionados de Iturbide se reunieron en Jalapa con un grupo de generales y oficiales (la Junta General de Guerra), con el fin de informar que el

¹²⁰ Nettie Lee Benson, *op. cit.*, 1994, pp. 124-132.

¹²¹ Jaime E. Rodríguez O., *op. cit.*, 2001, p. 294.

¹²² Timothy E. Anna, *op. cit.*, 1991, pp. 194-195.

¹²³ *Ibid.*, pp. 201-202.

emperador se encontraba de acuerdo con la instalación del Congreso y con las condiciones del plan de Casa Mata.¹²⁴

En este intento de Iturbide por concentrar el poder en sus manos, las fuerzas territoriales demostraron el poder que les proporcionaba actuar en conjunto. La experiencia demostró que era necesario, más que nunca, una definición clara y precisa de cada esfera de poder y de sus facultades. La lucha por el poder no terminaría; sólo tomaría un rumbo diferente, de acuerdo a las coyunturas políticas que se fueron presentando.

1.6 La caída del imperio: un nuevo vacío de poder

No obstante que se había cumplido la principal condición del Plan de Casa Mata: la reinstalación del Congreso el 7 de marzo de 1823, los jefes de las fuerzas rebeldes que se encontraban en Puebla expidieron ese mismo día un manifiesto donde desconocían al Congreso reinstalado y pidieron a otras diputaciones provinciales enviar dos representantes a la Junta de Puebla para determinar la manera de “restablecer la representación nacional”. Por su parte, Iturbide propuso que, mientras el Congreso elaboraba la nueva Constitución, delegaría el poder en una regencia integrada por tres o cinco individuos elegidos por el Congreso, con el fin de demostrar a los rebeldes que éste actuaba sin el control del emperador. No obstante, sería difícil recuperar la confianza en el legislativo después de las experiencias anteriores. Ni siquiera la abdicación de Iturbide, el 19 de marzo, logró que los diputados reactivaran su trabajo legislativo por falta de *quórum*.¹²⁵

La renuncia de Iturbide había provocado un vacío de poder. El territorio se encontraba dividido en “intendencias o provincias independientes”, la cuales, en su mayoría, habían empezado el proceso de organización de su autogobierno, convirtiendo a su jefe político en ejecutivo local y otorgando a las diputaciones provinciales “las funciones legislativas del gobierno de las provincias”. El poder central había perdido la capacidad de obligar a las fuerzas territoriales a aceptar sus decretos¹²⁶ (en consecuencia, “México cambió rápidamente de una autonomía nacional a un sistema de autonomía regional”).¹²⁷ A

¹²⁴ Nettie Lee Benson, *op. cit.*, 1994, pp. 137-141.

¹²⁵ *Ibid.*, pp. 146-148. Jaime E. Rodríguez O., *op. cit.*, 2001, p. 296.

¹²⁶ Nettie Lee Benson, *op. cit.*, 1994, pp. 148-149.

¹²⁷ Timothy E. Anna, *op. cit.*, 1991, p. 219.

partir de entonces, las fuerzas territoriales tendrían mayor capacidad de presionar a los poderes centrales para lograr sus objetivos locales, cambiando así las ideas en torno al tipo de gobierno que se debería adoptar, redefinición del poder y de la soberanía. Al desconocer la legitimidad del gobierno central, el poder de decisión se centró en las diputaciones provinciales, único órgano político que reconocieron las fuerzas territoriales.

Al paso de los días comenzaron a llegar noticias de diversas provincias como la de Puebla, solicitando que se convocara a un nuevo Congreso cuyos miembros fueran de su total confianza; amenazando, algunas otras, con separarse de la unidad nacional en construcción, ante lo cual se presentó el 21 de mayo de 1823 un dictamen que proponía medidas para “evitar los males que amenazan a la patria”, incluyendo la elaboración de una convocatoria para nuevo Congreso y un proyecto de “Bases de República Federativa”. También se informó el mismo día respecto al deseo de algunas fuerzas territoriales de que se creara “una constitución federal”.¹²⁸

El 24 de mayo una representación de los militares de San Luis Potosí se unió a las provincias que solicitaban que el gobierno no fuera “monárquico, sino republicano, lisonjeándose de que ya el juicio del Congreso está prevenido en favor del segundo”.¹²⁹ De esta manera, se pretendía un cambio radical en la forma de gobierno, como consecuencia, en cierta medida, de la mala experiencia vivida durante el imperio de Iturbide. El 12 de junio de 1823 un grupo de diputados propuso ante el Congreso que

[...] el pueblo mexicano, ansioso del bien que todos apetecen y nunca ha disfrutado, emprendió y ha consumado dos revoluciones gloriosas, mas como las formas de gobierno que ha experimentado le han sido tan gravosas y perjudiciales suspira por otra que llene sus deseos y haga su felicidad: cree que ésta es la de República federada, y nosotros estamos persuadidos, sin embargo de las objeciones que se hacen en contrario, de que este gobierno es el que conviene a la nación mexicana.¹³⁰

¹²⁸ Sesiones del 2, 9 y 21 de mayo de 1823, *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo v, Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de México, pp. 401 y 446-447; *Historia parlamentaria mexicana. Crónicas 1, mayo-octubre, 1823*, México Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 1983, pp. 19-22.

¹²⁹ Sesión del 24 de mayo de 1823, *Historia parlamentaria...*, *op. cit.*, 1983, *Crónicas 1*, pp. 33.

¹³⁰ Propuesta de Francisco García Cantarines de Puebla, Valentín Gómez Farías de Zacatecas, Antonio J. Valdés, Prisciliano Sánchez y José María Covarrubias de Guadalajara, y Manuel C. Rejón de Yucatán. Sesión del 12 de junio de 1823. *Ibid.*, p. 89.

Algunos de los diputados que habían formado parte de la Junta Nacional Instituyente se habían ganado la desconfianza de sus provincias, las cuales optaron por elegir nuevos representantes. Este desacuerdo entre el Congreso y las provincias, y el hecho de que se derogaron el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, dificultó más la resolución del vacío de poder dejado por Iturbide.¹³¹ El Congreso trató de resolver esta situación eligiendo el 31 de marzo de 1823 un triunvirato provisional que detentara el poder ejecutivo, integrado por Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete, con lo cual pretendió, sin éxito, controlar a los militares, quienes tenían gran relevancia en muchas regiones.¹³²

Las fuerzas territoriales y los poderes centrales no lograban un acuerdo en torno al tipo de gobierno que habría de sustituir a la monarquía de Iturbide, existiendo en todo el país, por una parte, gobiernos provinciales partidarios del federalismo y, por otra, partidarios de un gobierno nacional fuerte. La mayoría de los diputados preferían la segunda opción para contrarrestar las aspiraciones autonomistas de las fuerzas territoriales, por tanto, muchas de éstas consideraron que el Congreso restaurado solamente debía elaborar la convocatoria para otro nuevo, elegido con base en la población, que tuviera la capacidad y autoridad de elegir el tipo de gobierno apropiado para el país.¹³³

Ante la reticencia del Congreso, las autoridades de Zacatecas declararon el 18 de junio de 1823 que sólo reconocían a esa institución como cuerpo convocante y que las órdenes emanadas de él y del poder ejecutivo central estarían sujetas a la aprobación de su diputación provincial. En Yucatán, desde el 29 de mayo se instaló una Junta Provisional Gubernativa, fundando a la provincia como un estado y una jurisdicción independiente, organizando su propio gobierno sin esperar órdenes de México. Lo mismo hizo Oaxaca en junio del mismo año. Guadalajara declaró el 5 de junio que sólo reconocía al actual Congreso como convocante y que cualquier orden emanada del mismo, que fuera exclusiva para ese estado, sería ignorada; días después se constituyó como “el estado libre de Jalisco”, con derecho a redactar su propia Constitución y reconociendo con el resto de las fuerzas territoriales una relación exclusiva de “hermandad y confederación”. Las

¹³¹ Nettie Lee Benson, *op. cit.*, 1994, pp. 151.

¹³² Jaime E. Rodríguez O., *op. cit.*, 2001, p. 298.

¹³³ *Ibid.*, pp. 298-299.

provincias de Michoacán y Guanajuato también expresaron su voluntad de convocar un nuevo Congreso.¹³⁴

La rebeldía de varias fuerzas territoriales provocó temor entre los diputados, quienes finalmente, el 20 de mayo, votaron a favor de convocar a un nuevo Congreso,¹³⁵ con el fin de frenar las acciones de éstas para organizar sus gobiernos locales sin considerar al gobierno central, dando nuevamente una prueba de su capacidad de autonomía y poniendo en peligro la legitimidad del Congreso y del poder ejecutivo provisional. Asimismo, el Congreso estuvo de acuerdo con la iniciativa de las provincias para instalar sus diputaciones, concediéndoles ampliar sus facultades a fin de celebraran elecciones para completar el número de individuos de las mismas.¹³⁶

También aprobó la creación de nuevas provincias y la instalación de diputaciones provinciales en las que no existieran. Una de las principales preocupaciones del Congreso respecto a que las fuerzas territoriales tomaran sus propias decisiones sin consultarlo, era el peligro de que el país cayera en la anarquía; sin embargo, existen indicios claros de que continuaba en pie su deseo de ser parte de una entidad política y territorial mayor. Uno de los casos más extremos, el de Yucatán, cuya junta provisional estableció “las bases de una posición republicana y confederalista”, y su derecho a formar una constitución local de acuerdo con sus intereses, declaró también su voluntad de ser parte de “una unión republicana y ‘confederal’”.¹³⁷ El Congreso no quiso dar respuesta a estas pretensiones con el pretexto de que le correspondería al nuevo Congreso “dar una contestación directa y terminante a las provincias de Yucatán”.¹³⁸ La misma actitud tomaría con el resto de las

¹³⁴ Véanse Nettie Lee Benson, *op. cit.*, 1994, pp. 158-160 y 172-175. Para el caso de Yucatán, Ma. Cecilia Zuleta, “Raíces y razones del federalismo peninsular, 1821-1825”, en prensa, p. 15. Respecto a este último caso, el Congreso no quiso tomar una resolución y mandó responder al gobierno local de Yucatán que el nuevo Congreso convocado se haría cargo de ese asunto. Sesión del 12 de julio de 1823, *Historia parlamentaria...*, *op. cit.*, 1983, *Crónicas I*, pp. 230-231. De acuerdo con José Ma. Bocanegra, entre el 9 y 12 de mayo de 1823 las autoridades de Guadalajara exigieron un nuevo Congreso y se declararon, al igual que Yucatán, “Estado soberano”, decididos por la “forma del *gobierno representativo federado*”. Cfr. José María Bocanegra, *op. cit.*, 1987, p. 216.

¹³⁵ Jaime E. Rodríguez O., *op. cit.*, 2001, pp. 302-303.

¹³⁶ Sesión del 10 de julio de 1823, *Historia parlamentaria...*, *op. cit.*, 1983, *Crónicas I*, pp. 224-226.

¹³⁷ Véase Ma. Cecilia Zuleta, *op. cit.*, en prensa, pp. 15-16 y ss.

¹³⁸ Desde 1786 la gobernación de Yucatán se había convertido en la Intendencia de Mérida de Yucatán, incluyendo tres provincias: Mérida, Campeche y Tabasco. *Ibid.*, p. 4.

fuerzas territoriales que habían decidido crear sus gobiernos locales, tal vez para no provocar mayores conflictos que pusieran en peligro la permanencia de la unión.¹³⁹

El 5 de junio de 1823 Santa Anna se declaró “protector del federalismo” en San Luis Potosí, ante lo cual el gobierno central envió un ejército, bajo el mando de Gabriel de Armijo, para solucionar el conflicto, sin obtener resultados positivos. En respuesta, las diputaciones provinciales de Michoacán, Querétaro, Guanajuato e inclusive San Luis Potosí, enviaron representantes, el 1º de julio a Celaya, con el fin de solucionar el conflicto y organizarse en caso de que el gobierno central los atacara. En la Junta de Celaya se tomaron cuatro importantes resoluciones: reconocer al Supremo Poder Ejecutivo como autoridad nacional; designar a Miguel Barragán comandante en jefe de las fuerzas de las cuatro provincias reunidas; ordenar a las tropas hacer cumplir lo acordado por la junta; e informar a los representantes provinciales que podían deliberar sin temor. Asimismo, se rechazaron los deseos de Santa Anna de dominar San Luis Potosí, retirándose con sus tropas a la ciudad de México.¹⁴⁰

Otro caso que despertó gran desconfianza por parte del Congreso y el gobierno central, fue el de Jalisco, tal vez porque sus autoridades locales, al mando de Luis Quintanar, comenzaron a buscar alianzas para confederarse con otras fuerzas territoriales, consiguiendo el apoyo de Zacatecas. Al respecto, los diputados de Jalisco ante el Congreso se declararon preocupados por saber “que una división numerosa [militar] se aproxima a dicha provincia, en el crítico tiempo de las elecciones, con el carácter de protectora de la libertad de los pueblos”. No obstante que confiaban en la prudencia del Congreso, temían que se desatara una guerra civil.¹⁴¹

A principios de agosto de 1823 se reunieron, en la villa de Lagos, Nicolás Bravo, general al mando de las tropas enviadas por el gobierno para evitar la influencia independentista de Jalisco, los miembros de la diputación provincial de la misma provincia y su jefe político, Luis Quintanar, con el fin de “arreglar las diferencias entre aquellas provincias y el gobierno de la nación”. El 15 de agosto el Congreso formó una comisión

¹³⁹ Sesión del 1º de agosto de 1823, *Historia parlamentaria...*, op. cit., 1983, *Crónicas 1*, pp. 292-295.

¹⁴⁰ Jaime E. Rodríguez O., op. cit., 2001, pp. 304-305.

¹⁴¹ Diputados José Antonio Valdés, Santiago Alcocer y Prisciliano Sánchez de Guadalajara. Sesión del 1º de agosto de 1823, *Historia parlamentaria...*, op. cit., 1983, *Crónicas 1*, pp. 292-295. En sesión del 4 de agosto de 1823, la provincia de Chihuahua declaró haber rechazado la invitación de Jalisco. *Ibid.*, p. 303.

para analizar el asunto y tomar una decisión respecto a que los representantes de las diputaciones de Guadalajara y Zacatecas querían erigir a sus respectivas provincias como “libres y soberanas”. En el acta levantada durante la sesión se estableció que

Los artículos adicionales de la ley de convocatoria señalados con los números 1º y 2º deben quedar en todo su vigor y fuerza, para que los diputados del futuro Congreso no puedan constituir a la nación como entiendan que les conviene, sino bajo el sistema de República Federada conforme a su voluntad general.¹⁴²

De acuerdo con este documento, los miembros del Congreso quedaban reducidos a simples delegados de sus provincias. De esta manera se reforzaba la idea de conformar una confederación donde las fuerzas territoriales fueran más importantes que el gobierno central. Al día siguiente se declaró una amnistía a las provincias de Jalisco y Zacatecas, con el objetivo de evitar mayores fricciones.¹⁴³ Los miembros del Congreso, por su parte, optaron por elaborar el proyecto de Acta Constitutiva para evitar la escisión de fuerzas territoriales como Jalisco, Zacatecas y Yucatán. Además, era necesario que la unión quedara formalizada por el Congreso y no por los territorios, de lo contrario, los poderes centrales se debilitarían aún más.

La presión autonomista de las fuerzas territoriales era muy fuerte y peligrosa. Un Congreso sin legitimidad ni autoridad, al cual las autoridades locales ignoraban, no podría controlar la situación; por ello, la acción más conveniente era convocar a un nuevo Congreso que lograra la legitimidad suficiente para organizar al país conciliando los intereses de la mayoría de las fuerzas territoriales. Al parecer, la vía más adecuada para hacerlo sería conformando una República Federal.

1.7 La fundación de los estados y los poderes

El Segundo Congreso Constituyente que sesionó del 7 de noviembre de 1823 al 14 de diciembre de 1824, tuvo que enfrentarse a fuerzas territoriales que habían logrado declararse soberanas y restringir los poderes de sus representantes, exigiendo que la nación

¹⁴² Documento publicado en *Águila Mexicana* el 22 de agosto de 1823. Citado por José Barragán Barragán, *Introducción al federalismo (la formación de los poderes en 1824)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, pp. 166-167.

¹⁴³ Sesión del 16 de agosto de de 1823, *Historia parlamentaria...*, *op. cit.*, 1983, *Crónicas I*, pp. 349-353.

se constituyera “en forma de gobierno republicano, representativo y federal”.¹⁴⁴ La nueva coyuntura que significó la toma de importantes decisiones por parte de las fuerzas territoriales dio como resultado que el debate parlamentario se centrara en la nueva definición de los poderes local y central, así como el establecimiento ya no de una monarquía moderada, sino de una República Federal. También se debatió la ubicación más conveniente para la capital del país y la sede de los poderes federales. Asimismo, el mapa territorial de México cambió de manera significativa, creándose nuevos estados y cambiando las fronteras de otros, además de surgir la figura jurídica de los territorios.

Para garantizar la unión de las provincias, se presentó el 20 de noviembre de 1823 el proyecto de Acta Constitutiva. El Acta sería la base de un nuevo pacto para que las provincias, los pueblos y los hombres contaran con una “garantía firme del goce de sus derechos naturales y civiles, por la adopción definitiva de una forma determinada de gobierno y por el firme establecimiento de éste y desarrollo de sus más importantes atribuciones”. Todo ello conforme a la voluntad general y con el fin de “hacer la felicidad de los pueblos, que es el objeto final de todo buen gobierno”. Asimismo, se lograría la “unión general”.¹⁴⁵

En primer término se buscaba resolver en forma equilibrada las tensiones centrífugas y centrípetas, lo que implicó determinar que las partes integrantes del nuevo país serían “estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior”. La discusión se centró nuevamente en el tema de la soberanía y sus legítimos depositarios, además de comenzarse a discutir un nuevo problema: ¿qué tipo de gobierno republicano habría de construirse para lograr un consenso entre los estados? A partir de entonces, los recién creados estados compartirían la soberanía con el gobierno central y contarían con recursos financieros para “imponer su autoridad”, derivados del poder impositivo otorgado por la federación. Posteriormente, el 26 de diciembre se propuso dejar a los estados en libertad de establecer congresos provinciales o legislaturas estatales (aunque varios de ellos ya lo habían hecho anteriormente) y de elaborar sus propias constituciones. Asimismo, se discutió en torno a cuáles fuerzas

¹⁴⁴ Jaime E. Rodríguez O., *op. cit.*, 2001, pp. 310-311.

¹⁴⁵ Discurso preliminar. Sesión del 20 de noviembre de 1823. *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, México, Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, 1974, pp. 98-99.

territoriales deberían tener la categoría de estados, entre las cuales se aprobaron Tabasco y Tamaulipas, quienes procedieron a elegir a los miembros de sus legislaturas. La instalación de las legislaturas estatales significó la desaparición de las diputaciones provinciales, pero aquéllas contarían con mayores atribuciones que éstas; en especial, la capacidad de legislar en favor de sus intereses locales.¹⁴⁶

Por otra parte, el tema de la delimitación de los poderes ejecutivo y legislativo siguió en pie en los debates. La mayoría de los diputados consideraban que el Congreso debía ser el poder predominante, pero también se hacía necesario contar con un ejecutivo fuerte que controlara las pretensiones de autogobierno de las fuerzas territoriales, como lo demostró la rebelión de José María Lobato, el 20 de enero de 1824, la cual no fue contrarrestada con rapidez. La mayoría del Congreso acordó que, mejor que un triunvirato, sería establecer un poder ejecutivo representado por un presidente y un vicepresidente, quienes agilizarían las acciones necesarias para resolver problemas graves que se presentaran.¹⁴⁷ Sin embargo, muchos miembros de las elites regionales y de la ciudad de México temían que este tipo de ejecutivo tendiera hacia la dictadura como Iturbide. En lo sucesivo, la distribución de poderes entre los estados y la federación sería motivo de conflictos, entre los más importantes: el control de las milicias, la recaudación de impuestos, la seguridad interior de la nación, la resolución de conflictos entre estados, la calificación de los representantes al Congreso Federal y la asignación del contingente fiscal, la impartición de justicia.

El 4 de octubre de 1824 el Congreso ratificó la primera Constitución Federal, la cual establecía una legislatura fuerte y un ejecutivo débil, y conformaba a la nación en una República Federal, en lugar de una monarquía moderada, como lo había establecido el Acta de Independencia tres años antes. El país en construcción había experimentado muchos cambios políticos en un corto periodo, tanto en la teoría como en la práctica, resultado de las diferentes coyunturas que se fueron presentando y que modificaron la manera de pensar de los hombres que habían accedido al poder después de la Independencia. En este contexto, el Congreso fue el foro de discusión dentro del cual se definieron tanto la nueva forma de gobierno como la construcción de los poderes. Pese a los graves conflictos que

¹⁴⁶ Jaime E. Rodríguez O., *op. cit.*, 2001, pp. 312-313. Al respecto véase el cuadro "Instalación de los congresos constituyentes estatales en México, en Nettie Lee Benson, *op. cit.*, 1994, pp. 223-229.

sostuvo con el poder ejecutivo y con las autoridades locales, fue la única entidad, entre 1822 y 1824, cuya existencia no fue cuestionada; por el contrario, en diferentes momentos del periodo se destacó su importancia para dar forma a la unidad nacional, e incluso de exigió su reinstalación en diversas ocasiones. Sin embargo, la lucha entre el Congreso y las fuerzas territoriales no fue de fácil resolución, ya que se trataba de definir las atribuciones y jurisdicciones de los poderes centrales y locales. Además, las diputaciones provinciales habían logrado obtener la facultad para legislar en el ámbito interno, lo cual para el Congreso representó quitarle una de las atribuciones que desde el primer día de su instalación había considerado exclusiva: elaborar leyes. En los siguientes capítulos analizaré, mediante el estudio de la discusión de los debates del Congreso, este complicado proceso de negociación entre las diversas esferas de poder que intentaban definir sus facultades, siempre procurando conservar la hegemonía sobre las esferas contrarias, y que sólo estaban de acuerdo en un punto fundamental: la necesidad de formar parte de una nueva nación que garantizara la protección al interior y al exterior del territorio.

¹⁴⁷ Jaime E. Rodríguez O., *op. cit.*, 2001, pp. 314-315.

II. Conformación socioprofesional del Congreso

Con la crisis política de 1808 los grupos de poder, integrados en muchos de sus sectores por criollos (concentrados especialmente en los centros urbanos), propusieron diversas soluciones tendientes a resolver el problema de vacío de poder que se había creado y, al mismo tiempo, cuestionar al régimen colonial. A grandes rasgos, se hicieron tres principales propuestas:

- 1) Del Ayuntamiento de México —portavoz de los sectores criollos capitalinos descontentos con el régimen colonial y sin grandes relaciones con la metrópoli— que sugirió la reunión de “una junta de autoridades” que defendiera al reino de la amenaza francesa y llenara el vacío de poder.
- 2) De la Audiencia de México —opinión de la mayor parte de sectores peninsulares, muy vinculados con intereses en la metrópoli y con posición de privilegio político y económico— que proponía no realizar ningún cambio durante la ausencia del rey.
- 3) De las autoridades de varias ciudades (entre ellas Querétaro y Valladolid de Michoacán) que solicitaron convocar a un “congreso de ciudades”.¹⁴⁸

Al momento de la Independencia no existía un grupo de poder hegemónico. Entre los principales contendientes políticos que se fueron definiendo en los primeros años se encontraban integrantes de diversos estratos sociales, algunos de los cuales formaron parte de los primeros Congresos mexicanos que sesionaron entre 1822 y 1824: la antigua nobleza, el clero y el ejército, los criollos americanos que apoyaron a Iturbide, los partidarios de los borbones, los republicanos que poco a poco fueron representando la opinión de los criollos americanos, un pequeño pero importante grupo de españoles que no aceptaban la Independencia, y los monárquicos, quienes deseaban establecer una monarquía constitucional moderada.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Virginia Guedea, *op. cit.*, 1992, pp. 15-19 y ss.; Jaime E. Rodríguez O., *op. cit.*, 1996, pp. 73-77 y ss.; Carlos San Juan Victoria y Salvador Velázquez Ramírez, “La formación del Estado y las políticas económicas (1821-1880)”, en Ciro Cardoso (coord.), *México en el siglo XIX (1821-1910), historia económica y de la estructura social*, México, Editorial Nueva Imagen, 1980, p. 67.

¹⁴⁹ Michael P. Costeloe, *op. cit.*, 1983, pp. 25-26.

Si bien es cierto que en los primeros años de vida independiente de México no se puede hablar de *partidos políticos* y ni siquiera de facciones perfectamente definidas en sus objetivos económicos, políticos y sociales, es posible afirmar que los diputados que integraron el Congreso durante el periodo en estudio, fueron parte de un grupo social que paulatinamente formaría una clase política, es decir, la parte minoritaria de la sociedad, influyente en la dirección de “la cosa pública”, que se encarga de desempeñar todas las “funciones políticas, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que van unidas a él”. Los integrantes de esta incipiente clase política lograrían, en las siguientes décadas del siglo XIX, conformar un tipo de gobierno que consideraron el más adecuado para el país al cual gobernarían y administrarían.¹⁵⁰

En su mayoría, estos hombres pertenecían a la clase media ilustrada, quienes se distinguían por su escasa fortuna familiar o personal y dependían, en gran medida, de profesiones que en esa época eran consideradas de cierto prestigio social y moral (aunque no siempre bien retribuidas para los criollos), por ejemplo, abogados, eclesiásticos, militares, pequeños comerciantes y doctores. Como lo hace notar Luis Villoro:

Liberados del trabajo manual, considerado deshonroso, sin propiedades ni capital, abogados, pequeños administradores y eclesiásticos pobres llegaron a construir una clase media de cierta importancia. Ocupaban las magistraturas y curatos de segundo orden y la casi totalidad de los puestos administrativos de las pequeñas ciudades [...] Bien educados, descollaban por su ilustración, sus altas aspiraciones y su pobreza [...] Unido con todos los desplazados de su mismo mundo, formarán un grupo reducido de “letrados” dedicados al desempeño de la abogacía, la administración o la cura de almas.¹⁵¹

Este grupo se distinguió por su gran conocimiento de la historia, filosofía, leyes, política y literatura. En sus discursos se encuentran citados grandes escritores de la época ilustrada como Adam Smith, Montesquieu y Benjamín Constant; asimismo, se referían a las experiencias políticas del viejo mundo, lo que me permite establecer la premisa de que se trataba de un grupo socioprofesional que tuvo acceso a la cultura y educación de ese periodo histórico, recibiendo las ideas de la Revolución francesa y el liberalismo inglés gracias a la educación ilustrada. De acuerdo con Lorenzo de Zavala, los hombres de estas características integraban la clase media ilustrada: “quienes tenían alguna educación”, los

¹⁵⁰ Gaetano Mosca, *La clase política*, 2ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 106-108.

¹⁵¹ Luis Villoro, *op. cit.*, 1999, pp. 35-37.

mismos que, una vez “abierta la disputa sobre la independencia de América”, consideraron sostener “la nacionalidad de su patria” como un derecho y “un punto de honor nacional”.¹⁵²

Para comprender mejor la dinámica de los primeros Congresos y la mecánica de sus debates, en este capítulo presento una semblanza de algunos de sus integrantes. Pretendo aproximarme, de forma preliminar, a su perfil socioprofesional, formación académica, profesión y experiencia política anterior y posterior a su desempeño como representantes de sus provincias o estados. Estos datos permitirán conocer, hasta cierto punto, algunas influencias ideológicas que absorbieron durante su formación educativa y cómo se reflejaron en la posición política que defendieron durante los debates del Congreso en torno a las características sociales, políticas y económicas que debería tener el nuevo Estado y que irían definiendo sus primeras filiaciones ideológicas. Asimismo, con base en la información respecto a la continuidad en su desempeño público y los requisitos que ellos mismos establecieron para ser considerados candidatos a diputados, intentaré determinar si se trataba de una clase política en formación.

Las variables que tomé en cuenta para analizar a los diputados fueron: Congreso en el que participó, provincia o estado que representaba, profesión, experiencia administrativa y/o militar anterior a su nombramiento como diputado y la misma experiencia después de concluido su periodo legislativo, así como la permanencia en dos o más asambleas legislativas. Cabe mencionar que, en un principio, intenté determinar también su posición económica, pero las fuentes disponibles no me permitieron profundizar en esta variable.¹⁵³

Del universo de diputados que conformaron los dos primeros Congresos y la Junta Nacional Instituyente (un total de 296), cuatro participaron en los tres foros de debate, 74 en dos de ellos, y 218 sólo en uno.¹⁵⁴ Únicamente me fue posible encontrar información, que cubriera las variables planteadas, correspondiente a 127 diputados, es decir, el 43.05% del total. Supongo que esta situación obedece a que muchos de ellos no desempeñaron antes o después de su cargo como representantes algún otro puesto público importante que les permitiera ser considerados *hombres ilustres* y figurar en los diccionarios históricos y biográficos editados por diversos estados de la República. Es posible conseguir mayor

¹⁵² Lorenzo de Zavala, *op. cit.*, 1985, p. 82.

¹⁵³ Véase Anexo 3.

¹⁵⁴ Véase Anexo 2.

información en los archivos locales de cada entidad federativa, lo cual excede el presente estudio, pero será un tema de investigación a futuro. Por lo pronto, los datos obtenidos permitirán mostrar un panorama general, aunque incompleto, de la conformación socioprofesional de los miembros del Congreso mexicano entre 1822 y 1824.

2.1 Los candidatos al Congreso

El 17 de noviembre de 1821 la Soberana Junta Provisional Gubernativa del imperio mexicano decretó una convocatoria a Cortes, según la cual “el pueblo” debía nombrar electores para su ayuntamiento, especificando que “el nombramiento lo ha de hacer el pueblo, en la precisa inteligencia de que el nuevo ayuntamiento que nombre tendrá el poder necesario para proceder a la elección de electores de partido, de provincia y diputados para el congreso constituyente que va a instalarse”. Todas las personas electas para estos cargos, desde integrantes de los ayuntamientos hasta diputados, deberían tener características de “buena conducta, instrucción y afecto a la independencia, acreditados con hechos positivos, anteriores o posteriores a su consecución”.¹⁵⁵

La comisión que discutió las características de las personas adecuadas para ser representantes de la nación indicó que deberían tomarse en cuenta todos los sectores sociales; sin embargo, se acordó privilegiar entre los elegidos a: “el clero, la clase militar, la de letrados por un lado, mientras que por otro, estaban las clases de mineros y labradores”. Se exigió que los representantes de las dos últimas clases debían ser letrados, por lo que “se estaba hablando de la alta burguesía minera o terrateniente, y nunca de llevar una representación genuinamente obrera y campesina”.¹⁵⁶ Es decir, la ciudadanía política activa debería tener cualidades excepcionales, lo que limitaba la participación de todos los sectores sociales, como se había planteado en teoría.

Se estableció también elegir dos diputados por cada tres partidos y, además, para las provincias de Guadalajara, Guanajuato, México, Mérida, Nueva Vizcaya, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Valladolid, Veracruz y Zacatecas, tres de los diputados que le correspondía a cada una de ellas debían ser

¹⁵⁵ Véase “Artículos para las elecciones de los diputados al Congreso”, en Manuel Dublán y José María Lozano, *op. cit.*, 1876, pp. 561-562.

¹⁵⁶ José Barragán Barragán, “Introducción”, *Actas constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo II, vol. I, p. IX.

[...] precisa e indispensablemente, un eclesiástico del clero secular, otro militar natural o extranjero y otro magistrado, juez de letras o abogado [...] atendiendo a que en el congreso constituyente se necesitan más luces, y ellas dispondrán lo más conveniente para lo de adelante.¹⁵⁷

Las provincias de Alta y Baja California, Coahuila, Nuevo Reino de León, Nuevo México, Santander, Texas y Tlaxcala, de acuerdo con el número de partidos que tenía su territorio, elegirían un sólo diputado, quien podría ser eclesiástico, secular, militar, abogado, juez, o de cualquier otra profesión.¹⁵⁸

Se pensaba que los miembros de este grupo socioprofesional serían los más capaces para ejercer el cargo de representantes nacionales. Lorenzo de Zavala señalaba que “los curas eran, pues, los que tenían mayor depósito de conocimientos, y los abogados estaban en el mismo caso”.¹⁵⁹ Mariano Otero consideraba que la clase media novohispana:

[...]constituía el verdadero carácter de la población, [...] representaba la mayor suma de la riqueza, y en [ella] se hallaban todas las profesiones que elevan la inteligencia, debía naturalmente venir a ser el principal elemento de la sociedad, que encontraba en ella el verdadero germen de progreso y el elemento político más natural y favorable que pudiera desearse para la futura constitución de la República.¹⁶⁰

No es sorprendente, por tanto, que de la muestra de 134 diputados que considero para este análisis 48 fueran abogados (35.83%), 19 eclesiásticos (14.18%), cinco tenían ambas profesiones (3.73%), 27 militares (20.14%), cuatro comerciantes (2.98%) y el resto (23.14%), ejercieran diversas profesiones como minero, médico, hacendado, profesor, editor y albañil, como se observa en el siguiente cuadro:

¹⁵⁷ Manuel Dublán y José María Lozano, *op. cit.*, 1867, artículo 8, p. 562.

¹⁵⁸ *Ibid.*, artículo 10, p. 562

¹⁵⁹ Lorenzo de Zavala, *op. cit.*, 1985, p. 45.

¹⁶⁰ Mariano Otero, *Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana*, prólogo de Humberto Hiriart Urdanivia, México, Ediciones del Sector Eléctrico, 1979, p. 58.

**PROFESIONES DE LOS DIPUTADOS, 1822-1824
(Porcentajes)**

PROFESIÓN	CANTIDAD	PORCENTAJE
Abogados	48	35.83
Militares	27	20.14
Eclesiásticos	19	14.18
Eclesiásticos y abogados	5	3.73
Comerciantes	4	2.98
Hacendados	2	1.49
Médico	2	1.49
Profesor y licenciado	2	1.49
Médico y propietario	1	0.75
Minero y propietario	1	0.75
Militar y comerciante	1	0.75
Albañil	1	0.75
Editor	1	0.75
No se encontró información	20	14.92
T O T A L :	127	100.00

Es interesante destacar que, dentro de la muestra, sólo un diputado era indígena, de profesión albañil: José Agustín Paz, representante de México, quien, aunque no recibió una educación formal, de acuerdo con Lorenzo de Zavala, desde su juventud leyó autores de economía y política,¹⁶¹ lo que supongo, le permitió ser considerado como candidato al Congreso y ganar la elección en su provincia, al contar con “circunstancias de integridad, buen nombre, instrucción en su giro y adhesión a la independencia”.¹⁶²

Las restricciones para integrar la base de representantes prosiguieron discutiéndose una vez conformado el Segundo Congreso o Congreso Constituyente, el cual sesionó del 7 de noviembre de 1823 al 14 de diciembre de 1824. Las ideas expresadas en este debate

¹⁶¹ Lorenzo de Zavala, *op. cit.*, 1985, tomo II, p. 145.

¹⁶² Véase “Artículos para las elecciones de los diputados al Congreso”, en Manuel Dublán y José María Lozano, *op. cit.*, 1876, p. 561.

permiten observar la importancia que para algunos diputados tenía la vinculación de la riqueza con el interés público. Durante la discusión del Proyecto de Constitución, el 19 de mayo de 1824, se propuso limitar las posibilidades de ser candidato a diputado, exigiendo para ello “ser dueño de una propiedad raíz del valor de mil pesos o tener una renta, usufructo u oficio que le produzca quinientos pesos anuales”.¹⁶³ Al respecto, algunos diputados propusieron que el requisito fuera una propiedad de mayor valor porque “cuando el hombre se expone a perder mucho y a no ganar, entonces no toma parte en un desorden popular y antes bien procura cortar el mal”; en consecuencia, habría que exigir para el cargo de diputado “la posesión de bienes raíces de un valor considerable”.¹⁶⁴ Otros legisladores se opusieron a la propuesta argumentando que con esta condición se llegaría a un gobierno aristocrático presidido por propietarios.¹⁶⁵ Considerando que se vivía una gran desigualdad en la nación, “los que puedan optar al nombramiento de diputados serán poquísimos” y alejaría “a los ciudadanos de este derecho”, limitándolo a un corto número de privilegiados.¹⁶⁶ Se recordó también que en la obra de la Independencia no había contribuido ningún gran propietario, sino en su mayoría gente pobre “llena de un verdadero amor a la patria”; así, el poner ese requisito haría que el gobierno degenerara en aristocracia, porque al ser propietarios los legisladores, las leyes se dirigirían al aumento de sus propiedades y no a fomentar los intereses del pueblo.¹⁶⁷ A favor de la propuesta se dijo que no era del todo restrictiva porque ese tipo de propiedad era “común entre la gente mediana y que ha tenido educación”.¹⁶⁸

No hubo lugar a votar y la fracción volvió a la comisión, la cual presentó las siguientes modificaciones: “Ser dueño de una propiedad raíz de 2 000 pesos o tener una renta de 500 pesos anuales o una industria que le produzca igual suma, o ser profesor de alguna ciencia”. A favor, varios diputados dijeron que la comisión deseaba fomentar la

¹⁶³ Fracción III del artículo 35. Sesión del 19 de mayo de 1824, *Actas constitucionales...*, op. cit., 1980, tomo IX, Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de la Federación mexicana. Sesiones del mes de mayo de 1824, p. 599.

¹⁶⁴ Propuesta de Manuel C. Rejón de Yucatán. Sesión del 19 de mayo de 1824. *Ibid.*, tomo IX, pp. 599-602.

¹⁶⁵ Opiniones de los diputados Juan Rodríguez y Carlos Ma. Bustamante de México. Sesión del 19 de mayo de 1824. *Ibid.*, tomo IX, pp. 609-610.

¹⁶⁶ Opinión de José María Cabrera de Valladolid. Sesión del 19 de mayo de 1824. *Ibid.*, tomo IX, pp. 611-612.

¹⁶⁷ Consideración de Bernardo González Pérez de Angulo de México. Sesión del 19 de mayo de 1824. *Ibid.*, tomo IX, p. 613.

¹⁶⁸ Opinión de Víctor Rafael Márquez de Guanajuato. Sesión del 19 de mayo de 1824. *Ibid.*, tomo IX, p. 612.

industria y las ciencias y que un cargo tan importante como el de diputado no recayera en “holgazanes que careciendo de intereses en el país desatendieran o vendieran sus derechos”.¹⁶⁹ Otros legisladores señalaron en contra que se excluía a muchos individuos quienes “no pudiendo ganar 500 pesos anuales, tienen sin embargo el talento y luces suficientes y aún más que comunes para el cargo de diputados o patriotismo y otras virtudes muy considerables”; también había que considerar que la propiedad territorial estaba muy mal repartida y la industria atrasada, además de que los propietarios “solían ser perezosos para los asuntos públicos y aún egoístas y tímidos para no aventurarse a perder sus bienes”. La votación resultó empatada y se votó por segunda vez.¹⁷⁰

En este debate se puede notar que algunos diputados defendían su propia condición de criollos ilustrados con poca o ninguna fortuna, pero que en cambio contaban con educación y talento suficientes para ser parte de una institución que requería, ante todo, que sus integrantes tuvieran “ilustración” y calidad moral. Finalmente, la fracción no fue aprobada ni tampoco incluida en la Constitución Federal, lo cual hace pensar que, por lo menos en la elección de diputados para la legislatura de 1825, participaron integrantes de otras clases sociales, además de la clase media. Esta situación sólo podría comprobarse analizando la composición social de legislaturas posteriores a 1824.¹⁷¹

2.2 Algunas ideas ilustradas en torno a la construcción del Estado

Para realizar el presente análisis he tomado como muestra los discursos de algunos diputados de los primeros Congresos mexicanos, los cuales permiten notar la influencia de ideas ilustradas respecto a las características que consideraban debía tener el país en construcción, principalmente en los ámbitos social, político y económico, así como algunas

¹⁶⁹ Opiniones de Miguel Ramos Arizpe de Coahuila, Víctor R. Márquez de Guanajuato, José M. Becerra y Jiménez de Veracruz, y José Ignacio Espinosa de México. Sesión del 26 de junio de 1824, *Constitución Federal de 1824. Crónicas*, vol. I, México, Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, 1974, pp. 461-462.

¹⁷⁰ Opiniones de Manuel C. Rejón de Yucatán, José Ma. Covarrubias y Juan de Dios Cañedo de Jalisco, Carlos Ma. Bustamante y Bernardo González Pérez de Angulo de México, y Santos Vélez de Zacatecas. Curiosamente, en la primera discusión Manuel C. Rejón había propuesto que se aumentara el valor de la propiedad que se exigiera, y ahora, opinaba de manera contraria. Sesión del 26 de junio de 1824. *Ibid.*, pp. 461-462.

¹⁷¹ Para tal efecto, véase el artículo de Cecilia Noriega Elio, *op. cit.*, 1994, pp. 120-158, en el cual analiza la permanencia y estabilidad de los miembros del Congreso desde los diputados de las Cortes españolas hasta el Congreso Constituyente de 1857.

contradicciones entre sus ideas y la realidad que se vivía en la sociedad de los primeros años del México independiente.¹⁷²

Los hombres ilustrados consideraban que la razón era capaz de mejorar y perfeccionar a la sociedad. En lo religioso, anteponían lo racional a la fe y el dogma y pretendían limitar o terminar con el poder de la Iglesia, sobre todo en el terreno educativo, cuyos objetivos principales fueron proponer una filosofía individualista y el despegue de la educación secular, libre de escolasticismo, así como la fundamental participación del Estado en esta materia como instrumento para lograr “el progreso y el reino de la razón”. En tanto las masas continuaran viviendo en “la ignorancia y la superstición”, los líderes políticos tendrían que promover los avances económicos y sociales.¹⁷³

Desde la promulgación de la Constitución de Cádiz en 1812, en su artículo 336 se menciona que “En todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve reexposición de las obligaciones civiles”.¹⁷⁴ Una vez instalado el primer Congreso mexicano el 24 de febrero de 1822, se nombró una comisión de instrucción pública, la cual debía elaborar un reglamento general en la materia —que nunca concluyó—, y cuyas actividades y propuestas fueron casi nulas, en virtud de que existían asuntos que requerían mayor atención y resolución por parte de los diputados —asuntos políticos y económicos principalmente—, por lo que los asuntos relacionados con la educación pasaron a segundo término. No obstante, esta necesidad que planteaba la Ilustración contribuyó a que años después, en 1833, Valentín Gómez Farías elaborara un proyecto educativo que tomara en cuenta las necesidades de toda la población.

El liberalismo confería suma importancia a la propiedad privada, misma que el gobierno tenía la obligación de proteger como parte del cumplimiento del “pacto social”, según el cual los pueblos se comprometían a sostener al Estado y, a su vez, el Estado

¹⁷² De acuerdo con Lorenzo de Zavala, entre finales del siglo XVIII y principios del XIX, en diferentes periódicos e impresos de Nueva España se hacía referencia a “los principios del derecho social, [...] la soberanía del pueblo, [...] los límites de la autoridad, [...] los deberes de los gobernantes, y otras cuestiones que interesaban a los *ciudadanos*”. Todos estos periódicos, papeles políticos y literatura circulaban en los medios intelectuales de Nueva España. Lorenzo de Zavala, *op. cit.*, 1985, pp. 39-40. Cursivas en el original. En torno a la influencia del liberalismo en la educación durante el siglo XIX en México véase Abraham Talavera, *Liberalismo y educación, I. Surgimiento de la conciencia educativa*, México, SepSetentas, 1973.

¹⁷³ Dorothy Tank, *La educación ilustrada (1786-1836)*, 2ª ed., México, El Colegio de México, 1984, p. 6.

¹⁷⁴ Manuel Dublán y José María Lozano, *op. cit.*, 1876, p. 378. Véase también Dorothy Tanck, *op. cit.*, 1984.

defendería sus propiedades.¹⁷⁵ Sin embargo, la protección de la propiedad individual afectó, en muchos casos, a las propiedades comunales de los indios, provocando, en ocasiones, la desintegración de sus comunidades y su forma de vida.¹⁷⁶

La igualdad, la cual aparentemente se había conseguido después de la Revolución francesa con el fin de la servidumbre y del sistema feudal, permitiría el surgimiento de un nuevo tipo de hombre: el ciudadano, considerado como “un hombre sujeto por una parte a las leyes de la sociedad, y por otra con derecho al goce de las ventajas, que son su objeto”.¹⁷⁷ Se tenía un concepto limitado de lo que era la igualdad, ya que en ella no se consideraba la participación de las mujeres. Además, la igualdad de clases tampoco se cumplía en la práctica. No se creía conveniente el que todos los habitantes de la nación eligieran a su emperador, porque “los principales, los poderosos” arrastrarían, “según sus miras, el voto de la multitud”, ocasionando corrupción.¹⁷⁸ Por lo tanto, eran los hombres que participaban en la política, en especial los diputados, quienes tenían derecho de elegir al monarca, como representantes de los intereses de las diferentes provincias del imperio mexicano y debían contar con ciertos privilegios porque “merecían algún más decoro que los demás ciudadanos: que el decoro no se opone a la igualdad ante la ley, ni al verdadero liberalismo”.¹⁷⁹

Como se puede observar en las citas anteriores, se concebía la igualdad como un término muy ambiguo: por una parte, en la teoría, proporcionaba los mismos derechos y obligaciones a todos los habitantes del imperio mexicano, sin distinción de casta ni de posición económica; y por otra, en la práctica, los hombres que detentaban el poder se consideraban a sí mismos como una clase *especial* que requería gozar de ciertos privilegios.

¹⁷⁵ Sesión del 10 de junio de 1822, *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo III, vol. II, p. 35.

¹⁷⁶ En el artículo 11 del proyecto de colonización, se estableció que “Debiendo ser el principal objeto de las leyes en todo gobierno libre aproximarse en lo posible a que las propiedades estén igualmente repartidas, tomará el gobierno en consideración lo prevenido en esta ley, para procurar que aquellas tierras que se hallan acumuladas en grandes porciones en una sola persona o corporación y que no pueda cultivarlas, sean repartidas entre otras, indemnizando a los propietarios su justo precio a juicio de peritos”. Sesión del 20 de agosto de 1822. *Ibid.*, tomo IV, Actas del Congreso Constituyente mexicano, vol. III, p. 22.

¹⁷⁷ Definición del diputado Gómez Farías. Sesión del 20 de agosto de 1822. *Ibid.*, tomo IV, vol. III, p. 56. No obstante que se debía terminar con la distinción de clases y de castas porque ahora todos eran ciudadanos con iguales derechos, el reglamento interno del Congreso, en su artículo 11, establecía que: “en el salón [de sesiones] se dispondrán, del modo que parezca, galerías a la altura proporcionada, para que las personas que asistan á las sesiones oigan sentadas y cómodamente, pero sin armas ni distinción [...] de clases [...] no se permitirá en ellas la entrada a las mujeres”. Sesión del 3 de julio de 1822. *Ibid.*, tomo III, vol. II, p. 154.

¹⁷⁸ Sesión del 22 de junio de 1822. *Ibid.*, tomo III, vol. II, p. 96.

¹⁷⁹ Señalamiento del diputado Guridi y Alcocer. Sesión del 22 de agosto de 1822. *Ibid.*, tomo IV, vol. III, p. 80.

Otro importante concepto tomado del liberalismo, que permitiría la felicidad de las naciones, fue el individualismo. Hasta finales del siglo XVIII la célula de la sociedad la constituían diferentes instituciones —el gremio, la familia, la clase, la universidad, la iglesia, etcétera. Con la llegada del liberalismo político, “el pilar venía a ser el individuo. Antes las libertades pertenecían a los grupos. Ahora eran propiedad del individuo”.¹⁸⁰ Así lo destacó la comisión de Relaciones exteriores: “El objeto de toda sociedad es la felicidad general, fundada en la conservación de los derechos individuales”.¹⁸¹ No obstante, el corporativismo continuaba presente en actos políticos tan importantes como las elecciones.

En el ámbito político, las ideas del liberalismo y la Ilustración hacían énfasis en el rechazo al absolutismo, la exigencia de libertad de comercio, de pensamiento, de creencias, de imprenta y de opinión, la división de poderes para el buen funcionamiento del Estado, la *ciudadanización* de todos los habitantes en aras de la *igualdad*, la individualidad, y el nacionalismo o patriotismo. Para la mayoría de los diputados era importante que los ciudadanos poseyeran “libertad de conciencia, culto, expresión, publicación y propiedad”. Además, “la mayor condecoración del hombre” era “la de ser un ciudadano virtuoso”.¹⁸² La virtud y la moral fueron también rubros importantes en las ideas Ilustradas; de hecho, una de las condiciones necesarias para formar parte del primer Congreso era la virtud de sus miembros y *solvencia moral*, aspectos que se identificaban con cierto grado de *ilustración* y una posición económica determinada.

Después de la proclamación de Agustín de Iturbide como emperador de México, el 19 de mayo de 1822, surgió un importante debate en torno a la soberanía —aspecto íntimamente ligado con el concepto de libertad—, motivado porque la elección se hizo sin que los diputados consultaran a sus respectivas provincias, aún cuando algunos de ellos opinaron que era necesario realizar esa consulta en virtud de que sus “poderes” eran muy

¹⁸⁰ Ernesto Meneses Morales, *Tendencias educativas oficiales en México, 1821-1911*, México, Porrúa, 1983, p. 19.

¹⁸¹ Sesión del 10 de julio de 1822, *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo III, vol. II, p. 231.

¹⁸² Ernesto Meneses Morales, *op. cit.*, p. 20. Así lo consideraba, por razones muy personales, Servando Teresa de Mier, quien, recién liberado de la prisión de San Juan de Ulúa, solicitaba, dirigiéndose a los miembros del Congreso: “roguemos a Dios le inspire nos mantenga no solo la independencia, sino la libertad [...] Nosotros no queremos la independencia, por la independencia; sino la independencia por la libertad”. Es normal que un hombre que pasó buena parte de su vida dentro de las cárceles, apreciara tanto la libertad, pero también era una idea fundamental de la Ilustración. Sesiones del 15 y 31 de julio de 1822, *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo III, vol. II, pp. 277 y 353.

limitados,¹⁸³ lo cual coincidía con una de las principales ideas políticas de la Ilustración, y principalmente del liberalismo, expuesta por John Locke: “el poder político reside en el pueblo, y puede ser reasumido por los individuos, pues los derechos naturales son inalienables”.¹⁸⁴ Por tanto, no se podría tomar una decisión unilateral ya que se contaba con un *pacto*, a la manera de Rousseau, quien estableció que “la esencia del *Contrato* [social] es que todo gobierno ejerce sus poderes en virtud de un convenio establecido por los hombres en estado natural y mudable”.¹⁸⁵

Junto con la soberanía, otra importante idea política de la Ilustración, basada en los estudios de Locke y perfeccionada por Montesquieu, fue la división del gobierno en tres poderes —ejecutivo, legislativo y judicial—, adoptada también por algunos diputados en virtud de que “la división de poderes y la libertad de los pueblos” contribuirían a lograr “la salud de la patria”, lo mismo que la creación y respeto a las leyes.¹⁸⁶ En este sentido cabe hacer notar que desde las etapas iniciales de construcción del primer gobierno independiente, está implícita en su estructura la división de poderes como una garantía para evitar el despotismo y conservar la libertad. Esta idea política no fue puesta en duda en ningún momento del periodo en estudio, por lo menos en los debates parlamentarios, lo que hace suponer su fuerte arraigo en la ideología de los diputados.

En el ámbito económico, un factor que consideraban contribuiría a la felicidad de la nación, era el trabajo. Adam Smith, representante del liberalismo económico, afirmaba que la riqueza de las naciones se encontraba en la producción y no en la agricultura o la minería, como aseguraban los fisiócratas, con lo que concordaba la comisión de

¹⁸³ Opinión de José Miguel Guridi y Alcocer de Tlaxcala. Sesión del 15 de julio de 1822, *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo III, vol. II, p. 283.

¹⁸⁴ Citado en Ernesto Meneses Morales, *op. cit.*, 1983, p. 13.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 17. Es importante mencionar la diferencia entre el llamado “pacto colonial” y el Contrato social. De acuerdo con François-Xavier Guerra, el “pacto” entre la monarquía hispánica y sus colonias implicaba “una relación contractual, hecha de derechos y deberes recíprocos entre el rey y el reino y el respeto de las especificidades —fueros, privilegios y libertades— de las diferentes comunidades políticas cuyo conjunto constituía precisamente la Monarquía”. Se trataba de un pacto entre la autoridad del rey y las corporaciones que integraban el reino (incluyendo sus colonias), en el cual no se ponía en duda la investidura del rey. Véase François-Xavier Guerra, *op. cit.*, 2000, p. 56. Por el contrario, el Contrato social de Rousseau hacía referencia a un pacto entre el gobierno que ejercía los poderes en la sociedad y los individuos integrantes de la misma, quienes tenían la capacidad de escoger a dicho gobierno y, en su caso, cuando no garantizara el bienestar de los individuos, podía ser sustituido.

¹⁸⁶ Opiniones de Prisciliano Sánchez, representante de Guadalajara y Valentín Gómez Farías de Zacatecas. Sesiones del 1º y 11 de septiembre de 1822, *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo IV, vol. III, pp. 299 y LXV.

colonización, al establecer en su proyecto relativo a la naturalización de los extranjeros, que la “población y el trabajo” eran “dos polos sobre los que gira la prosperidad de las naciones”.¹⁸⁷ El trabajo en relación con la educación, a partir de entonces, sería constantemente retomado en los discursos políticos como una necesidad que se intentó hacer realidad en la década de 1830, pero es importante notar que desde los primeros años de vida independiente de México ya se le daba una considerable importancia a dicho tema.

En cuanto al comercio, la crisis económica afectaba a diferentes gremios, como los tejedores de Puebla, quienes a través de su diputación provincial, solicitaron a la Junta Nacional Instituyente que se prohibiera la entrada de “géneros ordinarios de algodón como mantas y cambayas de importación extranjera” y otros artículos, y que se aumentaran los derechos de importación de ciertos tejidos.¹⁸⁸ Esta solicitud (que fue aprobada), obedecía a que la entrada legal e ilegal de mercancías extranjeras ponía en franca desventaja competitiva a los productos nacionales, lo cual acrecentaba la difícil situación económica por la que atravesaba el imperio mexicano. Algunos diputados se opusieron a la solicitud porque, además de fomentar el contrabando,

[...] esta prohibición se opone a las ideas liberales que nos rigen hoy, pues a mi juicio, ataca directamente a la libertad y a la propiedad [...] esta prohibición produce el efecto de fomentar las artes con preferencia a la agricultura, siendo así que en ésta podrían ejercitarse nuestros pocos brazos con más utilidad que en las fábricas.¹⁸⁹

No obstante que uno de los fundamentos del liberalismo era la libertad de comercio, y que algunos diputados lo defendían, en los primeros años del México independiente no siempre fue posible ponerlo en práctica por las difíciles condiciones económicas que se vivían y porque algunas corporaciones de artesanos y de comerciantes que seguían conservando cierto poder económico y/o político presionaban a los miembros del Congreso para que defendieran sus intereses.

De esta manera, se puede observar que las ideas liberales e ilustradas que muchas veces expusieron en sus discursos los diputados, no siempre podían adaptarse a la realidad de un país que trataba de construirse sobre las bases de un Antiguo Régimen estamental y

¹⁸⁷ Sesión del 20 de agosto de 1822. *Ibid.*, tomo IV, vol. III, p. 20.

¹⁸⁸ Sesión del 21 de enero de 1823. *Ibid.*, p. 256.

¹⁸⁹ Opinión de Manuel Ortiz de la Torre de Baja California. Sesión del 21 de enero de 1823. *Ibid.*, p. 260.

corporativista que tardaría algunas décadas en hacer realidad los postulados de libertad, igualdad e individualidad, entre otros.

2.3 Una clase política en formación

La difícil situación de inestabilidad política, económica y social presente durante las primeras décadas del siglo XIX, en ocasiones se atribuye a la inexperiencia de los hombres que se encargaron de sentar las bases del Estado mexicano, entre ellos los diputados de los primeros Congresos. De hecho, el mismo Bocanegra consideraba que el haber sancionado de forma precipitada, el día de instalación del primer Congreso, siete importantes leyes que “exigían la discusión más ilustrada y extensa y el examen más detenido y circunspecto”, obedeció a la “inexperiencia y falta de conocimiento en la táctica de asambleas” de los diputados.¹⁹⁰

Por su parte, Michael P. Costeloe afirma que, de acuerdo con lo establecido en la Constitución de 1824, los grupos ilustrados de las provincias, “cultivados y a veces prósperos”, que hasta entonces no habían podido participar en el gobierno del país, tenían ahora la oportunidad de “impeler sus propios intereses individuales y regionales” porque en lo político “se concedía igualdad de oportunidades a los gachupines, los criollos americanos y los mestizos”. Consecuentemente, “iban a ser hombres como estos, que constituían un fenómeno esencialmente nuevo en el plano político, quienes de aquí en adelante desafiarían a la vieja monarquía para obtener la dirección del Gobierno y del poder”.¹⁹¹

Sin embargo, este supuesto de su inexperiencia no parece ser válido: antes de 1824 y aún antes de la Independencia, muchos de los diputados de los primeros Congresos (y muy probablemente otros hombres que figuraron en la escena política de la época), ya habían ocupado puestos públicos. La información que he recabado sobre 134 legisladores permite observar que 62 de ellos (46.27%), habían ocupado cargos como: jefe de milicia, diputado a Cortes españolas, abogado y relator de la Real Audiencia, inspector de comandancia, jefe político y militar, tesorero de las cajas reales, miembro de su diputación, alcalde criminal, intendente, regidor, magistrado, secretario del Virreinato, alguacil mayor o integrante de la Junta Provisional Gubernativa.¹⁹² Nueve (6.72%) no tuvieron experiencia anterior. Y del resto de la muestra, 63

¹⁹⁰ José María Bocanegra, *op. cit.*, 1987, tomo I, pp. 38-39.

¹⁹¹ Michael Costeloe, *op. cit.*, 1983, pp. 25-26.

¹⁹² Véase Anexo 4.

diputados (47.01%), no encontré información, pero posiblemente algunos de ellos ocuparon cargos públicos anteriores al de legislador. Por tanto, estamos frente a un grupo de hombres que, en su mayoría, tenían por lo menos nociones de política y administración suficientes como para formular propuestas y tomar acciones tendientes a construir un nuevo sistema político.

Asimismo, 80 representantes (59.71%) continuaron ejerciendo cargos públicos después de concluir su periodo como diputados: ministro, magistrado de la Suprema Corte de Justicia, senador, nuevamente diputado, presidente y vicepresidente de la República, gobernador, auditor de guerra, miembro de su ayuntamiento, rector de alguna institución educativa, comandante militar, diputado local, diplomático, intendente, entre otros. Seis de ellos (4.47%) no participaron posteriormente en la vida política ni ocuparon cargos públicos. De los 48 restantes (35.82%), no encontré información, lo cual no quiere decir, como en la variable anterior, que no haya posibilidades de que continuaran una carrera en el servicio público. Véase la información resumida en el siguiente cuadro:

**EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA Y/O MILITAR ANTERIOR Y POSTERIOR
AL CARGO DE DIPUTADO**

	CANTIDAD	PORCENTAJE
Experiencia anterior	62	52.76
Sin experiencia anterior	9	6.72
No se encontró información	63	47.01
T O T A L :	134	100.00
Experiencia posterior	80	59.71
Sin experiencia posterior	6	4.47
No se encontró información	48	35.82
T O T A L :	134	100.00

Es esta continuidad en el desempeño de puestos administrativos y/o militares de un alto porcentaje de los diputados que participaron en los Congresos entre 1822 y 1824, la que me permite afirmar que fueron parte de una clase política en formación, junto con los militares.

2.4 Primeras filiaciones político-ideológicas

Las obras de algunos miembros de los primeros Congresos mexicanos como José María Bocanegra y Lorenzo de Zavala, además de ilustrar el contexto histórico del período, proporcionan información de las diversas facciones político-ideológicas que se conformaron durante la lucha por la Independencia y que plantearon sus ideas al interior del Congreso. Estas facciones fueron el antecedente de los partidos políticos.

Bocanegra afirmaba que en los últimos años de la Guerra de Independencia existían divisiones entre quienes luchaban por ella: por un lado, los “patriotas antiguos”, llamados insurgentes (posteriormente republicanos) quienes “solo tendían a la libertad”, pero que no contaban con “un plan para el establecimiento del sistema republicano”; y por otro, “los patriotas que se decidieron y trabajaron por la independencia en 1821”, quienes deseaban la implantación del sistema monárquico y estaban divididos en varias “fracciones”, entre ellos españoles simpatizantes de la Independencia. Claramente había “Iturbidistas” deseosos de coronar a Iturbide y realistas que después se llamaron “borbonistas”, quienes sostenían el Plan de Iguala y en su mayoría eran españoles.¹⁹³ La facción de los borbonistas se convirtió años después en el partido de los centralistas, quienes deseaban “que la nación se constituyera bajo el sistema de gobierno central”. Por su parte, los iturbidistas, los antiguos insurgentes y los republicanos adoptaron las ideas de federación, “llamándose por lo mismo este partido *federalista*”. También fueron denominados *Escoceses* (centralistas, quienes exponían sus opiniones en *El Sol*) y *yorkinos* (federalistas, quienes exponían sus opiniones en *El Águila*). Los últimos contaban con el apoyo de las provincias. El ejército, en su mayoría, no se inclinó por ninguno de los dos bandos.¹⁹⁴

De acuerdo con Bocanegra, durante el imperio la facción iturbidista triunfó. Posteriormente, borbonistas y republicanos se unieron en contra del emperador. Adhiriéndose a lo establecido en los planes de Veracruz y Casa Mata, “difundieron la alarma y el disgusto en todas las provincias donde tuvieron principio las ocurrencias [...] no por patriotismo, sino por protegerse cada uno y hacer triunfar sus respectivas miras y proyectos conforme a sus intereses”. Una vez que fue restituido el primer Congreso, el 7 de marzo de 1823, se manifestó en su seno “el germen del republicanismo más pronunciado”,

¹⁹³ José María Bocanegra, *op. cit.*, 1987, p. 18.

¹⁹⁴ *Ibid.*, pp. 39 y 216-217.

por lo que la facción iturbidista comenzó a unirse a los republicanos, “reforzándolos y dándoles la importancia que antes no tenía su partido, que casi en su mayoría era de los antiguos patriotas o insurgentes”. De esta manera, iban cambiando los intereses y tendencias de los miembros de las diversas facciones.¹⁹⁵

Por su parte, Lorenzo de Zavala distinguía una facción de borbonistas: hombres opuestos políticamente a Iturbide, quienes formaron un partido que cobró mayor fuerza con el establecimiento de logias masónicas del rito escocés, y otra de republicanos, quienes “conocían la rapidez con que se propagaban los principios de igualdad, y de consiguiente sus esfuerzos debían dirigirse a evitar que entrase la monarquía de Iturbide”. Además, destaca que la Junta Provisional Gubernativa fue dirigida por los doctrinarios, “esos hombres de sistema que creen infalibles sus principios, y lo que es peor, que hacen tan mala aplicación de ellos”, entre quienes se encontraban “Fagoaga, Odoardo, Tagle, el conde de Heras, y otros hombres como estos, que habían leído obras de política, sin haber visto nunca la práctica de gobernar, tenían la verbosidad que se necesita para hacer callar a los que, aunque sintiesen lo contrario que ellos, no podían contestarles”.¹⁹⁶ Con base en la división de facciones que presentan ambos autores, se puede establecer de manera general, el siguiente esquema:

PERIODO	REPUBLICANOS*	CENTRALISTAS**
Antes de la Independencia:	- Patriotas “Antiguos”	- Patriotas que se unieron a la Independencia en 1821. Realistas.
Durante el gobierno de Iturbide:	- Republicanos	- Iturbidistas y borbonistas.
Entre la instalación de la Junta Nacional Instituyente y la caída de Iturbide:	- Federalistas. Contaron con el apoyo de las provincias durante la discusión de la Constitución de 1824.	- Los iturbidistas se unieron a los federalistas tras la caída de Iturbide. Los borbonistas se adhirieron al centralismo.
Logia masónica a la que pertenecían:	- Rito de York	- Rito Escocés
Periódico en el cual expusieron sus ideas:	- <i>El Águila</i>	- <i>El Sol</i>

* Pugnaron por el establecimiento de una república representativa cuyo elemento cohesionante sería el Congreso, institución donde se defenderían los intereses de todas las fuerzas territoriales; con un poder ejecutivo limitado para garantizar la libertad, autonomía y unión de los territorios.

** Pretendían establecer un gobierno con unos poderes centrales fuertes que permitieran la gobernabilidad, evitaran la anarquía y garantizaran la protección de posibles amenazas internas o externas.

¹⁹⁵ *Ibid.*, pp. 207-208 y 112.

¹⁹⁶ Lorenzo de Zavala, *op. cit.*, 1985, pp. 103-104.

Una vez esbozado este pequeño esquema general, proporcionaré la filiación político-ideológica de algunos de los diputados que se encuentran en la muestra que me ocupa.¹⁹⁷

REPUBLICANOS	CENTRALISTAS
Pedro de Ahumada	José María Luciano Becerra
Manuel de Argüelles	Carlos María de Bustamante
Miguel Ramos Arizpe	José María Bustamante
José María Jerónimo Arzac	José María Castellero
José Joaquín Avilés y Quiroz	Demetrio del Castillo
José Rafael Berruecos	Luciano Castorena
José María Cabrera	José María Castro
Juan de Dios Cañedo	Luis de Cortázar
Francisco Elorriaga	José Ignacio Espinosa
Antonio de Gama y Córdoba	José María Fagoaga
Francisco García	Toribio González
Juan Ignacio Godoy	José Miguel Guridi y Alcocer
José Cirilo Gómez Anaya	José Joaquín Herrera
Valentín Gómez Farías	Cayetano Ibarra
Luis Gonzaga Gordo	José María Jiménez
Toribio González	Francisco María Lombardo
Bernardo González Angulo	Rafael Mangino y Mendivil
José Miguel Gordo y Barrios	Florentino Martínez
José Basilio Guerra y Aldea	Servando Teresa de Mier
José Hernández Chico Condarco	José Agustín Paz
José María Izazaga	Ignacio de Mora y Villamil
José María de la Llave	Francisco Manuel Sánchez de Tagle
José Miguel Llorente	
Ignacio López Rayón	
José Mariano Marín	
Juan Bautista Morales	
Melchor Múzquiz	
Manuel Ortiz de la Torre	
Félix de Osores	
Pedro Paredes	
Epigmenio de la Piedra	
Juan Cayetano Portugal	
José Miguel Ramírez	
José Miguel Ramos Arizpe	
Manuel Crescencio Rejón	
José Antonio Guadalupe de los Reyes	
Felipe Sierra	
Santos Vélez	
Lorenzo de Zavala	

¹⁹⁷ La información fue tomada de las siguientes obras: José María Bocanegra, *op. cit.*, 1987, pp. 56, 285 y 299-300; *Diccionario Porrúa de historia, biografía y geografía de México*, 6ª ed. corregida y aumentada, México, Editorial Porrúa, 1995, vol. 1, p. 288, vol. 2, p. 1224 y vol. 4, pp. 2909-2910. Francisco R. Almada, *Diccionario de historia, geografía y biografía sonorenses*, Chihuahua, s.e., 1952, p. 87; Alfredo Ávila, *op. cit.*, 2002, pp. 312-313; Virginia Guedea, *op. cit.*, 1992, p. 368.

Aunque aparentemente la mayoría tenían tendencias republicanas y federalistas, hay que considerar la falta de datos. Sólo encontré información para 62 diputados (48.82%), menos de la mitad del total de la muestra. Además, es necesario mencionar que durante la discusión en torno al tipo de gobierno que se adoptaría en la Constitución de 1824, el debate entre centralistas y federalistas fue muy largo y no resultó sencillo que llegaran a un acuerdo, lo que me hace suponer que ambas facciones tenían similar número de adeptos.¹⁹⁸

Así empezó a conformarse una clase política con diferentes tendencias ideológicas, aunque algunos de esos hombres cambiaron en diversas ocasiones de partido o de ideas políticas, continuaron siendo parte de un grupo de poder que paulatinamente creó lazos de amistad, familia e intereses para llegar a construir, durante la segunda mitad del siglo XIX, los primeros partidos políticos mexicanos.

Consideraciones finales

A lo largo del capítulo se ha mostrado que algunas de las principales ideas de la Ilustración y el liberalismo que recibieron los diputados de los primeros Congresos mexicanos dejaron una huella importante en su formación educativa y política, y contribuyeron, junto con otros factores —como las coyunturas políticas— a modelar el proyecto de país que pretendían construir durante la primera mitad del siglo XIX.

En el ámbito político, tal vez la idea liberal más arraigada en la ideología de los diputados fue la división de poderes como condición para el buen funcionamiento del Estado, ya que con ello se evitaría la concentración de poder y el despotismo. Si bien los límites y facultades de cada uno de los poderes en que se dividiría el ejercicio del gobierno fueron motivo de largos y complejos debates dentro del Congreso, la división de poderes como fundamento del gobierno independiente nunca se puso en duda.

Asimismo, en los debates parlamentarios constantemente se reconoció la existencia de un pacto entre los integrantes de la sociedad en estado natural y sus autoridades legítimas, mediante el cual se lograría la unidad nacional, aunque las características que debía tener ese nuevo pacto y las atribuciones de los actores políticos y sociales que lo conformarían, una vez lograda la Independencia, sí fue objeto de complejos debates.

¹⁹⁸ Véase dicha discusión y su resultado en el capítulo V.

Las ideas liberales no siempre fueron interpretadas de la misma manera. Los conceptos de igualdad y ciudadano fueron manipulados de acuerdo con los intereses de los diferentes legisladores, quienes en su mayoría se sentían superiores al resto de la población, principalmente por contar con cierta educación y conocimientos de los que no gozaba el resto de la población.¹⁹⁹ Por tanto, aunque hayan sido influenciados por las ideas acerca de la igualdad y estuvieran de acuerdo con ellas, no podían dejar de proteger, ante todo, sus intereses de grupo, lo cual les permitiría ser parte de la ciudadanía activa que cumplía con ciertas características de ilustración y riqueza, justificando con ello su capacidad para tomar decisiones en torno al destino del país en construcción, que beneficiarían al interés público.

En otro sentido, las ideas ilustradas también sirvieron como una guía de acción social. Privilegiaban actitudes morales que consideraban necesarias para crear ciudadanos *virtuosos*. No sólo se tomaba en cuenta lo material sino también lo espiritual. Otros importantes conceptos como la soberanía fueron ampliamente discutidos, por lo menos, durante las tres primeras partes del siglo XIX por la complejidad del concepto y las interpretaciones tan diversas que, según sus intereses, le daban los diferentes actores políticos como los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los gobiernos estatales y los representantes de los ayuntamientos. Sin embargo, para entender mejor estas discusiones, es necesario remitirse a su origen ideológico: la Ilustración, el constitucionalismo y el liberalismo.

Es interesante observar que la aplicación de algunos preceptos liberales no siempre fue posible en la práctica, por las condiciones particulares del proceso de construcción nacional en México, que implicaban cierta continuidad en las prácticas de Antiguo Régimen como el corporativismo que se oponía al individualismo, y la desigualdad social que los mismos diputados fomentaban al limitar la posibilidad de ser considerado candidato al Congreso a quienes tuvieran una propiedad o una profesión lucrativa, lo cual la mayor parte de los habitantes del México decimonónico no podían cumplir.

Respecto al individualismo, en teoría la existencia de ciudadanos como el elemento principal para la conformación de la sociedad, implicaba que las células corporativas que

¹⁹⁹ Cuando se discutía si los diputados tenían o no la obligación de presentar declaraciones judiciales ante un juez, José Miguel Guridi y Alcocer, representante de Tlaxcala, hizo notar que, aunque eran iguales al resto de la población, los miembros del Congreso deberían contar con ciertos privilegios porque “merecían algún más decoro que los demás ciudadanos: que el decoro no se opone á la igualdad ante la ley, ni al verdadero liberalismo, y nunca puede ser visto que una persona de distinción vaya a declarar ante un juez, o tal vez a casa de un escribano”. Sesión del 22 de junio de 1822, en *Actas constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo III, vol. II, p. 96.

hasta entonces habían sido la base (la familia, los gremios, las comunidades indígenas) pasaran a segundo término; sin embargo, en la práctica el corporativismo siguió subsistiendo en ámbitos tan importantes como las elecciones. En lo que se refiere a la educación, la mayoría de los diputados estaban de acuerdo en que el Estado debería hacerse cargo de reglamentarla y secularizarla, en parte, para restar poder a la Iglesia; sin embargo, esto no pudo realizarse en el corto plazo por la falta de recursos económicos que permitieran implementar un sistema educativo, además de no contar maestros suficientes y eficientes para hacer frente al alto nivel de analfabetismo en el país.

Finalmente, considero pertinente afirmar que, si bien no se puede hablar de una clase política como se conoce en el mundo moderno, los diputados de los primeros Congresos mexicanos, la mayoría de ellos hombres con experiencia política o administrativa en diversos puestos gubernamentales, sentaron las bases de filiación ideológica, defensa de intereses locales y de grupo, económicos, políticos y sociales que, en el largo plazo darían como resultado la conformación de una elite política más fuerte, sustentada en los partidos políticos de la segunda mitad del siglo XIX. Esto puede vislumbrarse por la continuidad de algunos miembros del Congreso en ocupar este tipo de cargos antes y después de su desempeño como diputados.

III. Soberanía y representación. El debate sobre la legitimidad del gobierno

Tres importantes conceptos están fuertemente vinculados, desde antes de la Revolución francesa, a la conformación de los llamados *Estados modernos*: La ciudadanía, entendida como el derecho de pertenencia jurídica, material y moral a un territorio, que traía como consecuencia un conjunto de privilegios y vínculos corporativos, con exclusión expresa del hombre rural. La soberanía, la capacidad y derecho de autogobernarse, que implicaba además un pacto entre los diversos actores sociales para establecer la mejor manera de organizar dicho autogobierno y acordar en dónde residiría la fuente legítima del poder. Y la representación, es decir, la intermediación entre ciudadanos o grupos de ciudadanos y Estado.²⁰⁰

Durante el Antiguo Régimen, tanto en la metrópoli como en Nueva España la representación era de tipo corporativa (según el término que utiliza François-Xavier Guerra) o funcional (de acuerdo con lo afirmado por Alfredo Ávila): un representante lo era del grupo al que pertenecía, y era designado para que en su nombre y con la autoridad de su comunidad, ejecutara algún acto. Más que un “representante” en el sentido moderno del término, se trataba de un “delegado” o “abogado”, ya que sus poderes se le habían otorgado exclusivamente para hacer presente a su corporación frente a otras corporaciones o frente al monarca, pero no representaba al conjunto de habitantes de un imperio o de una nación.²⁰¹

El triunfo de la Independencia mexicana significó el cambio de un ancestral pacto colonial a uno nuevo que requería la redistribución de la soberanía en los diferentes territorios autónomos y entre los nuevos y los viejos poderes. El tratar de convencer a las autoridades de esos territorios de que era necesario *ceder* una parte de su soberanía para depositarla en un poder central que garantizara los intereses de toda la nación, no sería tarea fácil e implicaría un gran debate político que partiría por lo menos desde 1808 y cuya discusión continuó, con gran fuerza, en los primeros Congresos mexicanos.

Tomando como punto de partida la interpretación de François-Xavier Guerra, respecto a que en los debates de las Cortes de Cádiz se presentaron dos visiones de la soberanía: la de los representantes españoles, una soberanía de tipo “unitaria”, es decir,

²⁰⁰ Véase François-Xavier Guerra, *op. cit.*, 1999, pp. 37-38; Antonio Annino, “Ciudadanía...”, *op. cit.*, 1999, p. 76; y Pierre Rosanvallon, *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*, traducción de Ana García Bergua, México, Instituto Mora, 1992, primera parte.

²⁰¹ Véase Alfredo Ávila, *op. cit.*, 2002, pp. 34-37.

consideraban a la nación como “una entidad abstracta” y a los diputados como sus representantes “independientemente de toda procuración corporativa”; y la visión de los americanos: plural, porque tomaba en cuenta “a los pueblos que componen la nación” y consideraba a ésta como resultado de “un pacto entre pueblos”,²⁰² en este capítulo analizaré cómo estas dos visiones sobre la soberanía y la representación se encuentran en los debates de los primeros Congresos mexicanos.

Ambos temas, estrechamente relacionados, se fueron modificando y adaptando a las necesidades del nuevo pacto, en función de las coyunturas políticas que se presentaron a lo largo del periodo 1822-1824, contribuyendo a fundar, paulatinamente, el tipo de gobierno adecuado (por lo menos en teoría) a las necesidades de las fuerzas involucradas en la construcción del Estado mexicano. En este capítulo sólo pretendo estudiar la discusión de estos temas dentro del foro político que fue el Congreso mexicano, con el fin de observar los argumentos de los representantes de las diferentes fuerzas territoriales, sus intereses regionales y la pugna con los poderes centrales, así como entre los poderes ejecutivo y legislativo, en el complejo periodo de construcción de la República Federal Mexicana, que culminaría con la promulgación de la Constitución de 1824.

La formación del gobierno y los poderes en el proceso de construcción del Estado mexicano estuvo determinada, en gran medida, por el debate en torno a la soberanía y la representación. Las autonomías territoriales (provincias), fueron cobrando una gran fuerza de decisión y acción, sobre todo después de la promulgación del Plan de Casa Mata, por lo cual he decidido llamarlas fuerzas territoriales. Estas fuerzas presionaron al Congreso para consolidarse como estados con sus propias legislaturas locales y leyes particulares (lo cual quedó plasmado en la Constitución de 1824), con una gran autonomía interna y gran poder para desafiar la débil autoridad del gobierno central en construcción. Este proceso se observa claramente en las Actas del Congreso, mismo que analizo a continuación.

3.1 En busca de la legitimidad

En la primera etapa de la vida del México independiente (1822-1824), tuvo lugar una lucha política en la que se discutió en dónde residía la soberanía: ¿en las fuerzas territoriales o en

²⁰² Véase François-Xavier Guerra, *op. cit.*, 1999, pp. 38-39.

la nación? Este mismo dilema llevaría a otro igualmente difícil de solucionar: ¿quiénes serían los legítimos depositarios de la soberanía y cómo habrían de representarla?

Como se ha visto, el 24 de febrero de 1821 fue proclamado el Plan de Iguala, documento que permitió conciliar los intereses de los principales grupos de poder novohispanos que consumaron la Independencia. En él se estableció formar la Soberana Junta Provisional Gubernativa del imperio mexicano que gobernaría mientras se presentaba el rey de España en México. Su principal función sería convocar a Cortes Constituyentes. Los miembros de la Junta fueron elegidos por Iturbide, quien fue nombrado presidente de la misma y de la Regencia.²⁰³

El 17 de noviembre de 1821 fue decretada la convocatoria a Cortes, en la cual participarían todos los “ciudadanos” para definir electores, quienes a su vez, elegirían a los diputados al Congreso.²⁰⁴ Estas elecciones contaron con una mayor participación de los habitantes que las celebradas para integrar las Cortes de Cádiz, en 1812, ya que fueron menos excluyentes. Sin embargo, existieron importantes restricciones en torno a quiénes podrían ser sujetos de elección,²⁰⁵ provocando lo que Guerra califica como una representación con “carácter corporativo y restringido”, donde el voto no fue emitido de manera directa por los individuos, sino colectivamente, ejercido por las corporaciones locales: ayuntamientos, partidos, etcétera. No obstante, en un primer momento estas elecciones cumplieron con sus objetivos: por una parte, “legitimar el poder, escenificando la voluntad del soberano”, que en este caso sería el pueblo, y por otra, seleccionar a quienes conformarían la “representación nacional”.²⁰⁶

El 24 de febrero de 1822 se instaló formalmente el primer Congreso Constituyente Mexicano, integrado por 228 diputados con la presencia de los miembros de la Junta Provisional Gubernativa y de la Regencia. El principal objetivo de este Congreso fue elaborar una Constitución que ayudaría a conformar la nación mexicana, a la cual se invitaría a Fernando VII o a algún príncipe de la Casa de Borbón para ser su legítimo

²⁰³ Véase *Planes en la nación...*, *op. cit.*, 1987, p. 124. Sesiones del 22 y 28 de septiembre de 1821, en *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo I, pp. 3-11.

²⁰⁴ Los detalles de la elección pueden verse en el capítulo I de esta tesis. Véase también “Artículos para las elecciones de los diputados al Congreso”, en Manuel Dublán y José María Lozano, *op. cit.*, 1876, p. 561-562.

²⁰⁵ Al respecto véanse capítulos I y II.

²⁰⁶ François-Xavier Guerra, *op. cit.*, 1999, pp. 38 y 53.

emperador, de acuerdo con lo establecido en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.²⁰⁷ Respecto al número total de diputados electos para el primer Congreso, Alfredo Ávila presenta un cuadro con un total de 174. Por mi parte, el cuadro que elaboré y que presento en Anexo 5, fue resultado de la lectura cuidadosa de todas las Actas publicadas del primer Congreso, según las cuales fueron presentando sus poderes, paulatinamente, 221 diputados.²⁰⁸

Una vez electo, el presidente del Congreso lo declaró legítimamente instalado y realizó a los diputados las siguientes preguntas que fueron respondidas de manera afirmativa y unánime: “¿Si la soberanía reside esencialmente en la nación mexicana?”, “¿la soberanía nacional reside en este Congreso Constituyente?” Los miembros de la regencia debían presentar juramento al entrar en funciones: “¿Reconocéis la soberanía de la nación mexicana, representada por los diputados que ha nombrado para este Congreso el Constituyente?”²⁰⁹ Así, quedó establecido como principio que la soberanía residía esencialmente en la nación mexicana, pero que, al estar representada por los diputados de cada provincia, se depositaba entonces en el Congreso Constituyente, el cual habría de tomar este principio como punto de partida para instituirse como la máxima autoridad nacional, a la cual habrían de subordinarse todas las fuerzas políticas de la época²¹⁰ y los habitantes de la nación en construcción.²¹¹

²⁰⁷ La regencia fue instituida el 28 de septiembre de 1821 e integrada por: Agustín de Iturbide, Manuel de la Bárcena, Isidro Yáñez, Manuel Velázquez de León y Juan O’Donoju. Este último murió el 8 de octubre de 1821 y fue sustituido por Antonio Joaquín Pérez. Véase *Diccionario Porrúa... op. cit.*, 1995, tomo IV, p. 2905. El 11 de abril de 1822, fue electa una nueva regencia, integrada por: Agustín de Iturbide, José Isidro Yáñez, Conde de la Casa de Heras, Nicolás Bravo y Miguel Valentín. Véase Sesión del 11 de abril de 1822, *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo II, vol. I, segunda foliatura, p. 21. Véase también *Planes en la nación...*, *op. cit.*, 1987, pp. 127-129.

²⁰⁸ *Cfr.* “Cuadro 7. Lista de diputados electos al primer Congreso Constituyente”, en Alfredo Ávila, *op. cit.*, 2002, pp. 310-311.

²⁰⁹ Se nombró, por medio de votación secreta, al diputado por la provincia de México, José Hipólito Odoardo, como presidente del Congreso; a Francisco Manuel Sánchez de Tagle, representante de la misma provincia, vicepresidente; y a los diputados Manuel Argüelles por Veracruz y Carlos Ma. de Bustamante por Oaxaca, como secretarios. Esta elección habría de realizarse cada dos meses. Sesión del 24 de febrero de 1822, *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo II, vol. I, primera foliatura, pp. 7-9.

²¹⁰ “El soberano Congreso ordena: que los generales residentes en México, los tribunales, el jefe político, diputación provincial y ayuntamiento, el cabildo eclesiástico y jefe de hacienda pública, hagan el reconocimiento y juramento de obediencia ante el Congreso constituyente de la nación, bajo la fórmula con que lo ha ejecutado la regencia del imperio, y se previno en decreto del 24 del corriente”. Sesión del 15 de abril de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, p. 31.

²¹¹ “En el día festivo inmediato se reunirán los vecinos en su respectiva parroquia, asistiendo el Ayuntamiento, si no hubiere en el pueblo mas que una, y distribuyéndose el jefe político, los alcaldes y los regidores donde hubiere más al tiempo de la misa mayor, en la que el párroco o quien hiciere sus veces, hará

Estas acciones indican que el Congreso requería legitimarse ante el conjunto de la sociedad, lo cual era necesario si se observan ciertos acontecimientos que suponían la existencia de algunos sectores en desacuerdo, como las propuestas respecto a quitar los edictos que permanecían en algunas iglesias en contra del Congreso²¹² y la urgencia de que los comandantes militares realizaran el juramento para reconocer que la soberanía nacional estaba representada por esa institución. Además de encontrarse en esta difícil situación de legitimidad no reconocida por todas las fuerzas políticas y sociales, no obstante las elecciones, los diputados no habían siquiera empezado a cumplir con su objetivo primordial: elaborar la Constitución, lo cual sería un punto importante en su contra y una de las razones a las que apelarían más adelante los representantes de algunas fuerzas territoriales para desconocer su legitimidad.²¹³

3.2 Los límites de la representación: la coronación de Iturbide

La situación de los diputados se agravó el 19 de mayo de 1822, cuando el presidente del Congreso leyó un oficio del ministro de Guerra, Antonio de Medina, informando que “los regimientos de infantería y caballería del ejército imperial mexicano existentes en esta capital” habían proclamado a Iturbide, “en masa y con absoluta uniformidad”, como “Emperador de la América Mexicana”. Según este escrito dicha elección estaba legitimada por el pueblo, de acuerdo con las manifestaciones populares, razón de más para que fuera ratificada sin objeciones.²¹⁴ Por su parte, Iturbide hizo notar que su elección había sido una iniciativa del ejército y del pueblo de la capital, y que sólo era necesario que el resto de la nación, representada por sus diputados, aprobara o reprobara dicho acto, porque “la nación es la patria: la representan hoy sus diputados [...] La ley es la voluntad del pueblo: nada hay

una breve exhortación correspondiente al objeto; y concluida la misa se prestará juramento por todos los vecinos y el clero, donde le haya, bajo la fórmula siguiente. ‘¿Juráis por Dios y por los santos evangelios reconocer la soberanía de la Nación Mexicana, representada en su Congreso Constituyente?’. De este acto se remitirán testimonios a la Regencia por conducto del jefe político superior de la provincia”. Sesión del 26 de febrero de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, primera foliatura, p. 13.

²¹² Lo hizo notar el diputado por Oaxaca, José San Martín. Sesión del 18 de abril de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, p. 57.

²¹³ Propuesta de Francisco Argandar, representante de Valladolid. Sesión del 25 de abril de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, p. 95 Para comprender más ampliamente las características de los miembros del Congreso, véase el capítulo II.

²¹⁴ El presidente del Congreso en ese momento era Francisco García Cantarines, diputado por Puebla. Sesión del 19 de mayo de 1822, *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, p. 282.

sobre ella”.²¹⁵ A partir de ese momento, el debate político en el Congreso entraría a un nuevo campo: el de la representación y sus alcances. ¿Estaban los diputados dotados de los poderes suficientes para aprobar o reprobar la elección de Iturbide sin consultar antes con sus representados en cada provincia?, ¿la voluntad del pueblo de la capital podría representar la voluntad del pueblo en el resto del imperio? Estas y otras interrogantes tendrían que resolver los diputados del primer Congreso para ir definiendo las facultades y límites de la representación.

Con una votación de 80 diputados de un total de 221 electos,²¹⁶ sólo algunos de ellos se atrevieron a cuestionar la repentina elección, afirmando que sus poderes eran muy limitados y no podían sancionar la aclamación hecha por el ejército y el pueblo de esa ciudad, la noche anterior, sin correr el riesgo de que ésta pudiera anularse. Por tanto, recomendaban que se esperara a consultar a sus respectivas provincias.²¹⁷ Otros diputados como Miguel Guridi y Alcocer pidieron prudencia a los miembros del Congreso, no porque estuvieran en contra de la elección de Iturbide, sino porque creían necesario contar con el reconocimiento de cada una de las provincias; de lo contrario, sería considerado ese acto como “vicioso e inmaduro”, y las provincias dudarían de la legitimidad del mismo. Un rumor de desaprobación inundó de tal manera el recinto, que al momento el diputado enmudeció. Éste y otros diputados consideraban que no era conveniente otorgar la corona a Iturbide sin antes haber concluido la Constitución con la cual habría de gobernar, ya que vieron al texto constitucional como “la suprema panacea”, derivada de la “insistencia” de Montesquieu en que una constitución era “garantía de la libertad civil y política”.²¹⁸

²¹⁵ Sesión extraordinaria del 19 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, pp. 281-282.

²¹⁶ De acuerdo al acta de la sesión, “los votos recogidos que por todos hacen ochenta y dos, no son los de todos los diputados que se hallaron presentes, porque algunos salieron antes de la votación, unos fiados en que habían firmado la proposición leída por el señor Farías, la que creyeron suficiente para expresar su voluntad, y otros porque se hallaban esparcidos en los gabinetes de distracción”. Por tanto, no se puede precisar con exactitud el número de diputados presentes ese día, pero el hecho de que sólo hubieran votado 80, hace suponer que algunos de ellos buscaron la manera de abstenerse evitando entrar en conflicto con quienes estaban de acuerdo con la elección de Iturbide. Véase Sesión extraordinaria del 19 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, p. 302.

²¹⁷ Opinión de José Miguel Guridi y Alcocer, representante de Tlaxcala. Sesión extraordinaria del 19 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, p. 283.

²¹⁸ En torno al tema del constitucionalismo véanse Jesús Reyes Heróles, *op. cit.*, 1994, pp. 40 y ss.; Charles A. Hale, *op. cit.*, 1991, pp. 52 y ss.; y Frank Safford, *op. cit.*, 1991, pp. 42-104.

En el mismo sentido, algunos diputados afirmaron que en su condición de ciudadanos estaban de acuerdo con la elección del nuevo emperador, pero como representantes, sus poderes eran muy limitados porque la soberanía residía “radicalmente en el pueblo americano” y este pueblo no lo conformaban únicamente los habitantes de la ciudad de México.²¹⁹ Por lo tanto, para no faltar a la confianza depositada en ellos por sus provincias, propusieron suspender la resolución del asunto hasta que estuvieran reunidas, por lo menos, dos terceras partes de los representantes, una vez que sus autoridades locales les hubieran ampliado los poderes para aprobar la elección del emperador. En tanto, Iturbide podría quedar como regente provisional y único depositario del poder ejecutivo.²²⁰ Todas estas proposiciones fueron puestas a discusión y casi inmediatamente desechadas, en medio de un ruidoso debate, lo cual permite suponer que la mayoría de los diputados presentes en esa sesión apoyaban la elección de Iturbide.²²¹ La mayoría de ellos afirmaron que no era indispensable consultar a sus respectivas provincias porque en su calidad de representantes contaban con los poderes suficientes para tomar esa decisión.²²² Así, finalmente se ratificó la coronación de Iturbide por decreto del 21 de mayo de 1822 (con 67 votos a favor y 21 en contra), estableciéndose al día siguiente la monarquía moderada constitucional.²²³

Una vez nombrado Iturbide emperador, se inició el proceso de definición de los poderes. En primer término, se sugirió formar un Tribunal Supremo de Justicia, asunto que renovó el debate en torno a la soberanía y a las facultades de los poderes ejecutivo y legislativo. Algunos diputados consideraban que el Congreso Constituyente, “depositario de la soberanía nacional”, tenía facultades para nombrar los poderes, y por tanto, también

²¹⁹ José de San Martín de Oaxaca, José Ignacio Gutiérrez de Durango, Manuel de Mier y Terán de Chiapas, Mariano Anzorena de Valladolid y Francisco Rivas de Nuevo México. Sesión del 19 de mayo de 1822, *Actas Constitucionales...*, op. cit., 1980, tomo II, vol. I, segunda foliatura, p. 283.

²²⁰ Más adelante, insistieron en que se debía discutir suficientemente y con libertad, si los diputados estaban o no habilitados por “nuestros limitados poderes” para coronar a Iturbide o a cualquier otra persona que fuera designada por el Congreso. Sesión extraordinaria del 19 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, pp. 283-294.

²²¹ Así se aprecia en la propuesta de varios de ellos, leída por Valentín Gómez Farías, diputado por Zacatecas. Véase Anexo 6.

²²² Opiniones de José Ignacio Gutiérrez, de Durango, Antonio J. Valdés de Guadalajara y Pascual Aranda de San Luis Potosí. Sesión extraordinaria del 19 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, pp. 286-287, 290-291 y 301.

²²³ Sesión del 21 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, p. 309.

para nombrar a los magistrados del Tribunal.²²⁴ Otros sostuvieron que “la nación no puede prescindir de su soberanía, porque la voluntad no puede ser representada; y así ésta no reside en el Congreso, por lo que no pueden ser emanación suya los otros poderes”.²²⁵ En contra de estas opiniones algunos legisladores consideraban que “no pudiendo los pueblos ejercer por sí los actos de soberanía, no se conocía otro camino para desempeñarlos, sino por medio de sus representantes, depositarios del derecho primitivo y absoluto de todos los ciudadanos”.²²⁶ Los diputados, como legítimos representantes de los pueblos, debían ser los legítimos ejecutantes de la soberanía que se había depositado en sus manos, como se había dispuesto el 27 de septiembre de 1810 en Cádiz.²²⁷

La importancia de este debate radica en que se trata de dos temas hasta entonces no definidos: los poderes de los diputados y las facultades legítimas del Congreso. De acuerdo con Alfredo Ávila, al ser la nación soberana (en virtud de la “igualdad de derechos civiles en todos los habitantes libres del imperio”), los diputados eran representantes de esa soberanía; el Congreso “no sólo la representaba, sino que la tenía”, quedando así por encima de cualquier otra institución o individuo.²²⁸ La mayoría de los diputados encontraron la legitimidad en esa soberanía, pero unos cuantos dudaban de esta premisa y de los límites de sus poderes, situación que sería motivo de conflicto y debate más adelante, cuando las fuerzas territoriales reclamaran el derecho a expresar su voluntad.

3.3 Representación territorial y representación general

El tema de la representación no era nuevo en el ámbito político del México independiente; de hecho, algunos investigadores del periodo posindependiente como François-Xavier Guerra consideran que la falta de representación de los dominios americanos en la

²²⁴ Opinión de Florencio Castillo. Sesión del 31 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I segunda foliatura, p. 359.

²²⁵ Punto de vista de Lorenzo de Zavala, diputado por Yucatán. Sesión del 31 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I segunda foliatura, p. 359.

²²⁶ Opinión de los diputados Rafael Pérez del Castillo de Durango y Antonio J. Valdés de Guadalajara. Sesión del 31 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I segunda foliatura, p. 359.

²²⁷ Artículo 1 del decreto de las cortes españolas del 24 de septiembre de 1810: “Los diputados que componen este Congreso, y que representan la nación española, se declaran legítimamente constituidos en cortes generales y extraordinarias, y que reside en ellas la soberanía nacional”. Leído en el Congreso por Félix de Osos de Querétaro. Sesión del 31 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I segunda foliatura, p. 359.

²²⁸ Alfredo Ávila, *op. cit.*, 2002, pp. 225-229.

administración de la Corona española fue un importante factor que contribuyó a los levantamientos armados que culminaron con la independencia de los virreinos.²²⁹

El 30 de mayo de 1822 la comisión de constitución²³⁰ presentó un dictamen que proponía formar un Consejo de Estado²³¹ integrado por nueve diputados “que merezcan la confianza pública”, nombrados de la siguiente manera: cada diputado daría el nombre de su candidato y del total de ellos se elegirían “por la pluralidad absoluta de votos”, 27 individuos cuyos nombres se turnarían a Iturbide para que eligiera a los nueve que conformarían el Consejo de Estado. Entre las principales propuestas que se presentaron en el debate de este dictamen, destacaron: 1) los consejeros de Estado no debían ser elegidos por los diputados, sino directamente en cada provincia, de acuerdo con el “método prescrito en la constitución española”; es decir, proponía una elección directa territorial. 2) Debían elegir un consejero por cada provincia, con el fin de “guardar a las provincias una exacta igualdad en sus derechos”. 3) Debía formarse una representación proporcional basada en el número de habitantes y no en el número de provincias.²³² 4) La elección no debía ser proporcional al número de habitantes y no era trascendente el que los consejeros elegidos fueran de una o de otra provincia, ya que todas serían gobernadas por una misma ley que les daría la igualdad.²³³

En la discusión de este dictamen —que finalmente fue aprobado sustituyendo la propuesta de 27 individuos por la de 39, sin mencionarse por cuántos votos a favor y cuántos en contra—, se puede observar que en este primer Congreso se plantearon tres formas diferentes de representación: 1) Representación territorial: elección de un número

²²⁹ Véase François-Xavier Guerra, *op. cit.*, 1997, p. 191.

²³⁰ Integrada por los diputados: Toribio González, Mariano Mendiola y Santiago Alcocer de Guadalajara; José María Fagoaga, Cayetano Ibarra y Francisco Manuel Sánchez de Tagle de México; Rafael Pérez del Castillo de Durango; Juan Ignacio Godoy de Guanajuato; José de San Martín de Oaxaca; Francisco García Cantarines de Puebla; José Ignacio Esteva de Veracruz.

²³¹ La formación de un consejo de Estado fue propuesta por Toribio González, en sesión del 29 de mayo, con el fin de que existiera “un cuerpo intermedio y neutro, que dirima las diferencias entre el Congreso y el gobierno”; es decir, un contrapeso entre el poder ejecutivo y el legislativo. Sesión del 30 de mayo de 1822, *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo II, vol. I, segunda foliatura, p. 347.

²³² Propositiones de Rafael Mangino y José María Bocanegra de Puebla, y Toribio González de Guadalajara. Sesión del 30 de mayo de 1822, Sesión del 30 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, pp. 351-352.

²³³ Propuesta de Ramón Esteban Martínez de los Ríos, diputado por San Luis Potosí, apoyado por El diputado por Veracruz, José María Becerra, quien afirmó que lo importante era que los consejeros nombrados fueran los “mejores y más capaces”, sin importar su origen. Sesión del 30 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, pp. 352-353.

determinado de representantes por cada territorio; 2) Representación proporcional: elección del número de diputados de cada provincia en relación con el número de habitantes; 3) Representación general: sin importar el origen de los representantes, en su conjunto representan a toda la nación y no sólo a sus provincias en particular. Estas tres formas de representación implicaban, además, que las elecciones debían realizarse de manera indirecta, porque si la nación sufragaba por pueblos, partidos y provincias, muchos líderes podrían influir en el voto de la multitud, incurriendo en corrupción. Por tanto, lo más adecuado eran las elecciones indirectas, donde los representantes de las diferentes provincias, es decir, los diputados, eligieran al emperador.²³⁴

Más adelante mostraré cómo estas variantes en la interpretación que los diferentes diputados proponían de la representación y de cómo debía funcionar, fueron cambiando de acuerdo con los temas de discusión en el Congreso y con las coyunturas políticas que se fueron presentando. Los temas de la representación y la soberanía fueron relegados por un tiempo. El debate que dominó durante los meses siguientes a la coronación de Iturbide fue respecto a la legalidad de esta elección y sobre los poderes de los diputados para tomar una decisión tan delicada, sin consultarlas. Asimismo, se discutirían las facultades del ejecutivo y el legislativo, en medio de un ambiente de tensión entre ambas esferas de poder.

Meses después, el 27 de agosto de ese mismo año, el presidente del Congreso leyó un oficio dirigido al Capitán General de la ciudad de México, Luis Quintanar, indagando acerca de la posible aprehensión de algunos diputados, no obstante “la inviolabilidad de que están revestidos”.²³⁵ Quintanar contestó que, efectivamente, se había procedido al arresto de varios legisladores acusados de conspiración en contra del sistema de gobierno, por órdenes de Iturbide y el ministro José Manuel de Herrera.²³⁶ Como resultado de estos conflictos, no volverían a discutirse los temas relativos a la soberanía y las diferentes

²³⁴ Sesión del 22 de junio de 1822. *Ibid.*, tomo III, vol. II, p. 96.

²³⁵ En ese momento el presidente del Congreso era José Cirilo Gómez Anaya de Guadalajara. Sesión del 27 de agosto de 1822. *Ibid.*, tomo IV, vol. III, p. 107.

²³⁶ Los diputados arrestados fueron: Servando Teresa de Mier de Monterrey; Manuel Carrasco, José María Fagoaga, Francisco Manuel Sánchez de Tagle y Pablo Obregón de México; brigadier Herrera —no se puede saber a quién se refieren, ya que había tres diputados, de diferentes provincias, con el mismo apellido—, Carlos Ma. de Bustamante, de Oaxaca; José Ignacio Gutiérrez de Durango; Juan de Dios Mayorga y José Santiago Milla de Guatemala; José Cecilio del Valle de Chiquimula y Tegucigalpa; Rafael Leandro de Echenique de Veracruz; Francisco Antonio Tarrazo de Yucatán y Marcial Zevadúa de Chiapas; relación en Sesión del 31 de agosto de 1822. *Ibid.*, tomo IV, vol. III, p. 154.

formas de representación hasta la instalación de la Junta Nacional Instituyente. El 30 de octubre de 1822 sesionó por última vez el Primer Congreso mexicano, disuelto por órdenes del emperador Iturbide, sin alcanzar el objetivo principal para el cual fue creado: elaborar la Constitución mexicana.

3.4 El debate en torno a la representación en la Junta Nacional Instituyente

Una vez que Iturbide logró la disolución del primer Congreso y el encarcelamiento de algunos diputados que se opusieron a su coronación, instauró en su lugar la Junta Nacional Instituyente el 2 de noviembre de 1822, con dos objetivos principales establecidos en sus bases orgánicas: 1) realizar un proyecto de constitución y, 2) formar la convocatoria para un nuevo Congreso que habría de encargarse de elaborar, mediante dicho proyecto, la Constitución del imperio.²³⁷ A lo largo de los debates de las Actas se presenta un panorama político en el cual la Junta carecía de una base de representatividad y legitimidad, lo que se convirtió en una constante preocupación de sus miembros (a quienes se les llamaría vocales, en lugar de diputados). Una parte importante del ejército no los reconoció como representantes de la voluntad nacional, poniendo en peligro la subsistencia de la Junta, del emperador y la estabilidad política del imperio.

Iturbide consideraba a la Junta como “el órgano único de la voluntad general de los habitantes de este imperio” y su finalidad principal sería convocar a “la representación nacional [...] no por la forma demagógica y anárquica de la Constitución española, sino por reglas justas y convenientes a nuestras circunstancias”. Iturbide se deslindó de la influencia de las leyes españolas, con el objetivo de iniciar una nueva etapa en la cual él decidiría el rumbo del imperio. Consideraba que los modelos de la Constitución y las Cortes españolas eran imperfectos, preguntando a los vocales si la “copia de un modelo deforme” no trasladaría “las imperfecciones en aumento”, por lo que habría que construir un modelo

²³⁷ “Bases orgánicas de la Junta nacional instituyente, 1ª: Tendrá la iniciativa de la Constitución que ha de formarse para el imperio y en consecuencia, acordará el plan o proyecto de ella que le parezca más propio y conveniente a sus circunstancias, para consolidar la forma del Gobierno proclamado y establecido con arreglo a las bases adoptadas, ratificadas y juradas por toda la nación [...] 3ª Aunque en el proyecto de la Constitución se haya de comprender todo lo concerniente al sistema representativo, será objeto especial de la Junta formar la convocatoria para la inmediata representación nacional, prescribiendo las reglas que sean más justas y adaptables a las circunstancias del imperio y a la forma de su gobierno”. Véase Sesión del 2 de noviembre de 1822. *Ibid.*, tomo VII, pp. 7-8.

diferente.²³⁸ En este caso, el emperador eligió al presidente, vicepresidente y secretarios de la junta, una vez que los representantes de ésta, por votación, determinaron las ternas respectivas; a diferencia del Primer Congreso, donde fueron designados por votación directa de los mismos diputados.²³⁹

Desde las primeras sesiones, resurgió al interior de la junta el tema de la representación nacional, mismo que fue ampliamente debatido, poniéndose en duda la legitimidad de la nueva asamblea, la capacidad de Iturbide para manipularla y la necesidad de que ésta tuviera más atribuciones que el poder ejecutivo. La mayoría de los vocales de la Junta, por lo menos al principio de su instalación, se consideraban en realidad los legítimos representantes de la nación: el “decoro de la Junta” lo obtenía por ser “depositaria de la representación nacional”. Sin embargo, más adelante se dudaría de dicha legitimidad y de su capacidad para hacer leyes, así como de lo inconveniente que sería dejar de aplicar la Constitución de Cádiz. El problema que admitían era no estar dotados ni de la representación nacional (general) ni de la territorial (voluntad de las provincias); en consecuencia, la junta no podía ser constituyente porque no contaba con estas características, resultado de haber sido electos sus integrantes por el emperador, quien no podía otorgarles la representación o la voluntad del pueblo. Tampoco eran claras sus facultades respecto a “la aplicación de las leyes y el castigo que debe imponerse a quienes las infrinjan”. Es importante notar que los mismos vocales reconocían su situación de ilegitimidad, acusando a Iturbide de querer ser un emperador absoluto, porque “al disolver el Congreso constituyente, ¿qué otra cosa ha hecho sino reunir los poderes en su mano?”²⁴⁰

El 6 de febrero de 1823 se empezó a discutir el reglamento interno de la Junta. Uno de los vocales afirmó que, establecer en el artículo 2 la permanencia de la representación nacional en tanto se reunía un nuevo Congreso —en una Junta compuesta de dos diputados por cada provincia de las que tenían mayor número de habitantes, y de uno en las que fuera único— era suficiente para reconocer en la Junta el poder legislativo, porque éste emanaba

²³⁸ Sesión del 2 de noviembre de 1822. *Ibid.*, tomo VII, pp. 3 y 5.

²³⁹ Fueron nombrados: presidente, el marqués de Castañiza; primer vicepresidente, Toribio González; segundo vicepresidente, Mariano Mendiola; primer secretario, Antonio Mier y Villagómez; segundo secretario, Juan José Quiñones; tercer secretario, Juan Bautista de Arizpe; cuarto secretario, Isidro Montufar. Sesión del 2 de noviembre de 1822. *Ibid.*, tomo VII, p. 13. Véase relación de los vocales designados por Iturbide, en Anexo 1.

²⁴⁰ Opiniones de José María Bocanegra y Lorenzo de Zavala. Sesiones del 6 de noviembre de 1822 y 6 de febrero de 1823. *Ibid.*, tomo VII, pp. 20, 165, 325, 348 y 361.

de la representación nacional en quien residía como en su fuente. Asimismo, se ponía en duda la legitimidad de Iturbide para disolver el primer Congreso y quitar a ciertos diputados. Desde este punto de vista, la representación nacional estaba incompleta.²⁴¹

En defensa de la Junta, se dijo que dudar de su calidad como cuerpo representativo sería “el medio mas seguro de arruinar a la patria”. Su legitimidad estaba probada porque sus “poderdantes” no habían revocado sus poderes, incluyendo la facultad de legislar,²⁴² ya que los diputados del primer Congreso habían sido nombrados por las provincias y la Junta estaba integrada por algunos de ellos. En ese momento histórico la legitimidad de la representación nacional era de vital importancia, ya que una parte del ejército no reconocía que estuviera depositada en la Junta, como se hizo evidente en la sesión extraordinaria del 9 de febrero,²⁴³ al leerse un acta escrita por los jefes y oficiales del ejército que sostenían el sitio de Veracruz, en el cuartel de Casa Mata, informando que se encontraban

[...] reunidos en el alojamiento del general en jefe para tratar sobre la toma de la plaza de Veracruz, y de los peligros que amenazan a la patria por la falta de representación nacional, (único baluarte que sostiene la libertad civil). [...] 1. Siendo inconcuso que la soberanía reside esencialmente en la nación, se instalará el Congreso a la mayor brevedad posible.[...] 5. Los cuerpos que componen este ejército y los que sucesivamente se adhieran, ratificarán el solemne juramento de sostener a toda costa la representación nacional y todas sus decisiones fundamentales. [...] 11. El ejército nunca atentará contra la persona del emperador, pues lo contempla decidido por la representación nacional.²⁴⁴

Estos miembros del ejército veían al Congreso como único baluarte de la libertad civil, ya que en este cuerpo legislativo se encontraba la representación nacional y sus decisiones

²⁴¹ “[...] no se trata ahora de indagar si están bien ó mal removidos aquellos diputados que quitó el emperador: lo que se cuestiona es, si supuesta esa remoción, haya sido con justicia, o sin ella, puede permanecer en los que quedan la representación nacional”. Opinión de Antonio María Mier y Villagómez, diputado de Guanajuato. Sesión del 6 de febrero de 1823. *Ibid.*, tomo VII, pp. 304 y 308.

²⁴² Opinión de Toribio González de Guadalajara. Sesión del 6 de febrero de 1823. *Ibid.*, tomo VII, pp. 320 y 326.

²⁴³ Sesión extraordinaria del 9 de febrero de 1823. *Ibid.*, tomo VII, pp. 377-380.

²⁴⁴ Firmaron el acta, con fecha 1º de febrero de 1823 los militares: Simón Rubio, Vicente Neri y Barbosa, Luis de la Portilla, Manuel María Hernández, José María González Arévalo, Andrés Rangel, Antonio Morales de Ibañez, Mariano García Rico, Rafael Rico, José Antonio Heredia, Rafael de Ortega, José Sales, José Antonio Valenzuela, Juan Bautista Morales, Juan de Andonaegui, Joaquín Sánchez Hidalgo, Francisco Javier Berna, José María Leal, Estevan de la Mora, Anastasio Torrejón, Pedro Ibarra, Francisco Bustamante, Juan Nepomuceno de Aguilar y Tablada, Manuel Gutiérrez, Luciano Muñoz, Ventura Mora, Francisco Montero, Andrés Martínez, Rafael de Ortega, José María Travesí, Juan de Arango, Juan José Codallos, Luis de Cortazar, José María Lobato y José Antonio de Echávarri. Sesión extraordinaria del 9 de febrero de 1823. *Ibid.*, tomo VII, pp. 377-379.

fundamentales, pero en cambio consideraban al ejecutivo —en este caso el emperador—, sólo como una persona designada por la representación nacional. El ejército exigía la restitución del primer Congreso como institución con legitimidad para imponer decisiones a los poderes en México y establecía que la Junta creada por Iturbide no era la legítima depositaria de la representación nacional. Rápidamente se fueron sucediendo los acontecimientos. El 1º de febrero de 1823 se proclamó, como se ha visto, el Plan de Casa Mata, mismo que fue ganando adeptos, orillando a Iturbide a disolver la Junta Nacional Instituyente, restablecer el primer Congreso y, posteriormente, abdicar al trono.

3.5 La reinstalación del Congreso: la soberanía de la nación frente a Iturbide

Ante las presiones de las furezas territoriales, Iturbide tuvo que acceder a la reinstalación del primer Congreso para que el ejecutivo tuviera legitimidad, y reconocer la legalidad del Plan de Casa Mata.²⁴⁵ Con ello, se calmarían por un corto lapso las sublevaciones y los diputados regresarían a su actividad parlamentaria. El 7 de marzo de 1823 se reunieron en el salón de sesiones algunos de los diputados que pertenecieron al primer Congreso, citados por el vicepresidente de la Junta Nacional Instituyente, José María B Herrera. A esta primera sesión sólo asistieron 55 diputados²⁴⁶ de los más de 200 que integraban originalmente el Congreso. Muchos de ellos, después de la disolución del mismo, habían regresado a sus provincias, ya sea por miedo a ser apresados como otros de sus colegas, o para atender negocios personales. Por tanto, habría que esperar algunos días para que se fueran reintegrando a sus labores.

En ese momento, las difíciles circunstancias políticas exigían una reasignación de la soberanía, quedando disminuido el pretendido poder del Congreso como autoridad máxima

²⁴⁵ En la sesión de apertura se presentó Agustín de Iturbide y leyó su discurso, en el cual establecía que “la voluntad soberana de los pueblos reunidos en una gran sociedad no tiene ni puede tener otro objeto que el bien y felicidad de ella misma, el órgano de esta voluntad, que es la representación nacional, no menos se debe contemplar animado del más vivo celo por la libertad política, que del cuidado más diligente por la tranquilidad y seguridad del Estado [...] Se repone en su solio el primer Congreso nacional, porque él y no otro alguno es el que se debía al voto de los pueblos, si su verdadero voto se propuso seguir el acta firmada en Casa Mata por los jefes y oficiales del ejército destinado a la ocupación de Veracruz [...] El Congreso queda en toda la libertad que el acta de Casa Mata ha indicado [...] lo que ahora interesa eficazmente la discreta atención del Congreso, es el restablecimiento de la tranquilidad pública y de la unidad del gobierno, expidiendo para ello los decretos que estime necesarios, en que declare su legítima continuación”. Sesión del 7 de marzo de 1823. *Ibid.*, tomo v, pp. 5-8.

²⁴⁶ Carta de José del Valle, primer secretario de Estado, al vicepresidente de la Junta Nacional Instituyente, José María B Herrera. Sesión del 7 de marzo de 1823. *Ibid.*, tomo v, pp. 1-4. Véase relación de los diputados que asistieron a la 1ª sesión de reinstalación del Congreso, en Anexo 7.

de la nación, al haber demostrado las fuerzas territoriales, mediante su adhesión al Plan de Casa Mata, que sus autoridades en conjunto podían presionar al Congreso para que tomara decisiones en su favor. Los diputados, como cuerpo legislativo, tendrían que tomar su posición de poder subordinado a dichas fuerzas.

Después de todos los acontecimientos que habían debilitado la legitimidad del Congreso, el hecho de que no hubiera quórum para empezar a sesionar mantenía intranquilos a varios diputados, porque a los ojos de la voluntad nacional podría significar una arbitrariedad el no esperar la llegada de los demás representantes. No obstante, el reglamento interno, en su artículo 54, establecía que bastaban 50 diputados para acordar resoluciones (siempre y cuando no fueran leyes). Algunos diputados dudaban de los alcances de sus poderes como representantes de sus provincias. El Plan de Casa Mata establecía la necesidad de convocar a un nuevo Congreso²⁴⁷; en consecuencia, los poderes de los diputados estaban “anulados” y, “por consiguiente, no hay Congreso”.²⁴⁸ Así, las fuerzas territoriales hacían valer su papel de representados y demostraban que la representación depositada en los diputados del Congreso general dependía de que éstos garantizaran los intereses de aquéllas. De lo contrario, presionarían en conjunto para someter al legislativo.

Si durante el primer periodo de sesiones del Congreso se había ignorado la voluntad de las fuerzas territoriales, con resultados catastróficos para esa institución, sería necesario no caer en el mismo error, por lo que los diputados solicitaron al ministro de relaciones la correspondencia oficial del gobierno con los jefes del ejército que apoyaban el Plan de Casa Mata con el fin de examinarla y determinar si realmente la mayoría de las fuerzas territoriales deseaban que se convocara a un nuevo Congreso.²⁴⁹ Algunos diputados estaban temerosos de que el ejército o el pueblo atentaran en su contra y sugerían suspender las

²⁴⁷ Sesión del 10 de marzo de 1823. *Ibid.*, tomo v, p. 12. El artículo 3º del Acta de Casa Mata establecía que “respecto a que entre los señores diputados que formaron el extinguido congreso, hubo algunos que, por sus ideas liberales y firmeza de carácter se hicieron acreedores al aprecio público, al paso que otros no correspondieron debidamente a la confianza que en ellos se depositó, tendrán las provincias la libre facultad de reelegir los primeros, y sustituir a los segundos, con sujetos más idóneos, para el desempeño de sus arduas obligaciones”. Véase *Planes en la nación...*, *op. cit.*, 1987, p.143.

²⁴⁸ Opinión de Miguel Muñoz de México. Sesión del 10 de marzo de 1823, *Actas constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo v, pp. 15-16.

²⁴⁹ Sesión del 11 de marzo de 1823. *Ibid.*, tomo v, pp. 24-25

labores parlamentarias en tanto no existieran las medidas de seguridad que garantizaran su integridad física.²⁵⁰

Otros diputados argumentaron en favor de su legitimidad como representantes, la voluntad de la nación no como la voluntad de cada provincia en particular, porque “las provincias forman el territorio mexicano y este territorio mexicano es representado por nosotros”.²⁵¹ Por tanto, volvió a presentarse el tema de la representación generalal en contraposición a la representación territorial. Defender el primer tipo de representación, para los diputados, significaba mayor legitimidad del Congreso ante los miembros de la junta reunida en Puebla,²⁵² integrada por representantes de varias provincias que se reunieron para decidir el destino del país, una vez derrocado el gobierno de Iturbide. No sólo la legitimidad del legislativo estaba en duda, sino también la del ejecutivo. Lo más conveniente para llegar a un acuerdo nacional sería establecer un gobierno provisional, en tanto se tomaba una resolución que conciliara los intereses de las fuerzas territoriales.

En un comunicado del 18 de marzo, los comisionados a Puebla informaron que la junta había reconocido al Congreso, pero no la autoridad del emperador. El día 24, la comisión de diputados encargada de proponer soluciones en torno al problema de la legalidad del ejecutivo estableció que el emperador había perdido su categoría de supremo representante de la nación, sus funciones habían cesado y tendría que nombrarse un nuevo ejecutivo. En respuesta, el ministro de relaciones dijo que Iturbide había decidido abdicar a la corona “y ofreció expatriarse saliendo de éste a un país extranjero”.²⁵³ Al respecto, se expuso que los pueblos habían “visto insultada su representación nacional” y reclamaban la restitución del goce de sus derechos, por lo que los diputados, como representantes del pueblo, debían acatar la voluntad nacional de elegir un gobierno provisional.²⁵⁴ Se afirmó que la soberanía residía en la nación y no en el Congreso, y “el emperador no obtiene por

²⁵⁰ Tal fue la opinión de Cayetano Ibarra de México. Sesión del 11 de marzo de 1823. *Ibid.*, tomo v, pp. 35-36.

²⁵¹ Opinión de Carlos María Bustamante de Oaxaca. Sesión del 12 de marzo de 1823. *Ibid.*, tomo v, pp. 40-41.

²⁵² Sesión extraordinaria del 13 de marzo de 1823. *Ibid.*, tomo v, pp. 51-52. Comisión integrada por Francisco Manuel Sánchez de Tagle de México y Rafael Mangino de Puebla. El ministro de Relaciones propuso al Congreso que se pidiera una tregua al ejército y que el emperador delegara el poder ejecutivo en una regencia, en tanto se formaba la Constitución. Sesión extraordinaria del 14 de marzo de 1823. *Ibid.*, tomo v, pp. 53-54.

²⁵³ Comisión integrada por Francisco Ortega y Francisco Manuel Sánchez de Tagle de México, Miguel López de la Plata de León de Nicaragua, Lorenzo de Zavala de Yucatán y José Francisco Quintero de Veracruz. Sesión extraordinaria del 24 de marzo de 1823. *Ibid.*, tomo v, p. 64.

²⁵⁴ Opinión de Carlos María de Bustamante. Sesión extraordinaria del 24 de marzo de 1823. *Ibid.*, tomo v, p. 67.

delegación del congreso el poder ejecutivo, sino por la confianza que para ello ha hecho de él la nación”, habría que cumplir la voluntad de ésta.²⁵⁵ En suma, el Congreso reinstalado desconocía la legitimidad del emperador y señalaba que la soberanía residía en la nación, lo cual implicaba otro cambio discursivo.

El 31 de marzo se anunció la elección de los miembros del Supremo Poder Ejecutivo: Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete. Con esta acción, los miembros del ejército libertador aceptaron por el momento la legitimidad del Congreso,²⁵⁶ sin embargo, como se ha visto, varias fuerzas territoriales presionaban para que se realizara la convocatoria para nuevas elecciones,²⁵⁷ también algunos diputados consideraban necesaria la formación de otro Congreso Constituyente.²⁵⁸ No obstante los intentos por preservar el mismo Congreso, la presión de las provincias provocó que el 21 de mayo de 1823 se presentara en éste un dictamen proponiendo medidas que evitaran “los males que amenazan a la patria” y fijaba una convocatoria para el nuevo Congreso (artículo 10º). Este dictamen fue aprobado por 71 votos a favor y 33 en contra. En su artículo 2º señalaba que, en tanto se reunía la nueva representación nacional, el Congreso reinstalado podría ocuparse de la organización de la hacienda, del ejército y de la administración de justicia.²⁵⁹

El 11 de junio comenzó la discusión en torno al dictamen de convocatoria, estableciendo el artículo 1º que “El Soberano Congreso Constituyente Mexicano, es la reunión de los diputados que representan la Nación, elegidos por los ciudadanos en la forma que se dirá”.²⁶⁰ Este dictamen implicaba un cambio importante en el discurso, ya que

²⁵⁵ Discurso de José Miguel Guridi y Alcocer de Tlaxcala. El 23 de marzo, los jefes del ejército libertador (Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo, Miguel Barragán, José Gabriel de Armijo, Luis Cortazar, José Joaquín Calvo, José Joaquín de Herrera y Cayetano Ibarra, estos dos últimos, miembros del Congreso, representantes de Veracruz y México, respectivamente), permitieron a Iturbide exiliarse al país que eligiera y garantizaron su integridad física al momento de partir. Sesión extraordinaria del 24 de marzo de 1823. *Ibid.*, tomo v, pp. 72-74.

²⁵⁶ Sesiones del 31 de marzo y 1º de abril de 1823. *Ibid.*, tomo v, pp. 119, 123-127.

²⁵⁷ Entre ellas Guadalajara, Michoacán, Oaxaca, Zacatecas, Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí. Véase Nettie Lee Benson, *op. cit.*, 1994, p. 155.

²⁵⁸ Punto de vista de Valentín Gómez Farías de Zacatecas y Melchor Múzquiz de México. Sesión del 2 de abril de 1823, *Actas constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo v, p. 137.

²⁵⁹ Sesión del 21 de mayo de 1823, *Historia parlamentaria...*, *op. cit.*, 1983, *Crónicas 1*, pp. 19-20.

²⁶⁰ Sesión del 11 de junio de 1823. *Ibid.*, p. 87. Esta convocatoria se distingue de la del 17 de noviembre de 1821, ya que en la anterior no se había definido la importancia del Congreso, sino que sólo se determinaron los pasos y reglas para el proceso de elección. Véase “Artículos para las elecciones de los diputados al

los diputados hablaban ahora de una representación general y no territorial, cambio que puede apreciarse también en el artículo 77, que determinaba sus poderes: los ciudadanos “les otorgarán a todos juntos y a cada uno de por sí, poderes amplísimos para constituir a la nación mexicana del modo que sea más conforme a la voluntad general, afirmando las bases de religión, independencia y unión”. De esta manera, se estableció que los diputados no serían representantes exclusivos de su provincia, ya que los poderes les eran otorgados en conjunto.²⁶¹ Desde mi punto de vista, este cambio en el discurso y en la normatividad para elegir a los nuevos representantes tiene que ver con el hecho de que las fuerzas territoriales habían demostrado su capacidad de autonomía y decisión. El asumir que los diputados eran representantes de la nación y no de sus territorios, anticipaba la existencia de la nación como la reunión de todos ellos, bajo leyes generales y una autoridad superior (si bien no estaba todavía definida). Con esta medida, los diputados trataban de limitar el autonomismo de las fuerzas territoriales y otorgar al Congreso una mayor legitimidad de representación.

Otro cambio importante respecto a la convocatoria anterior, fue la base de la representación. En la primera convocatoria se designaron dos diputados por cada tres partidos; es decir, el número de representantes de cada provincia dependía de su división territorial interna. En la nueva convocatoria, el artículo 2º establecía que “la base para la representación nacional, es la población compuesta de todos los naturales y vecinos del territorio,” y los artículos 7º y 8º ratificaban la nueva base: “por cada 50 mil almas se elegirá un diputado” y “por una fracción que llegue o exceda de la mitad anterior, se nombrará otro diputado”. Es decir, la elección se haría en proporción al número de habitantes de cada provincia y no de acuerdo con el número de partidos.²⁶² Considero que este cambio en la manera de determinar la representación tiene que ver con los reclamos que hicieron varios diputados, durante el primer Congreso, en el sentido de que sus provincias no estaban adecuadamente representadas en proporción al número de habitantes, pero también porque la representación general daría mayor fuerza a los diputados, quienes ahora representarían a la nación en su conjunto y no sólo a su provincia.

Congreso”, en Manuel Dublán y José María Lozano, *op. cit.*, 1876, pp. 561-562.

²⁶¹ Sesión extraordinaria del 4 de junio de 1823, *Historia parlamentaria...*, *op. cit.*, 1983, *Crónicas I*, p. 114.

²⁶² Sesiones del 11 y 12 de junio de 1823. *Ibid.*, pp. 87-88 y 91.

Dentro de la discusión de la convocatoria, surgió el tema de la reelección. Varios diputados propusieron que se declarara la imposibilidad de reelegir para el Congreso futuro a miembros del actual, o que por lo menos, los electos tuvieran la facultad de aceptar o no el cargo. La proposición fue rechazada, especificándose en el artículo 69 que las provincias estaban en libertad de reelegir a los diputados del actual Congreso.²⁶³

Después de infructuosos intentos por conservar intacto al primer Congreso reinstalado, éste sesionó por última vez el 30 de octubre de 1823. Los diputados tuvieron que conformarse con la posibilidad de ser reelegidos, en vez de ratificados. Las fuerzas territoriales habían definido lo que esperaban que fueran sus representantes: voceros de sus intereses locales con poderes limitados, los cuales, antes de tomar decisiones que pudieran afectarlos, deberían consultar con ellas, de lo contrario, como ya lo habían demostrado, harían uso de la fuerza para defender su soberanía; aunque ello significara desconocer a los poderes centrales.

La experiencia tanto del primer Congreso como de la Junta Nacional Instituyente, en lo que se refiere a su relación con las fuerzas territoriales, dejó a los poderes centrales una gran enseñanza: habría que aprender a pactar para lograr acuerdos y alcanzar la tan deseada unión nacional. La preponderancia del legislativo central frente al resto de las fuerzas políticas no podría sostenerse, menos aún la del ejecutivo frente a cualquiera de los poderes. El Congreso seguiría siendo el baluarte de la legitimidad nacional, pero no tendría un poder absoluto y arbitrario, sino aquel que decidieran otorgarle, por medio de sus representantes, las fuerzas territoriales. Y en caso de violar ese mandato, tendría que afrontar las consecuencias que ya conocía: el descrédito, la ilegitimidad y finalmente, la disolución. Así lo había demostrado el Plan de Casa Mata, mediante el cual las autoridades provinciales lograron una de sus primeras condiciones para formar parte de la nueva nación: hacer valer su voluntad en las decisiones importantes que tomara el Congreso.

La abdicación de Iturbide y la consecuente disolución de la Junta Nacional Instituyente crearon en el todavía llamado imperio mexicano un vacío de poder, similar al que tuvieron que enfrentar las fuerzas territoriales en 1808 por la ausencia del rey de

²⁶³ Opiniones de Francisco Manuel Sánchez de Tagle y Juan de la Serna Echarte de México; Francisco García Cantarines, José Vicente Robles y José María Jiménez de Puebla; Florencio Martínez de Durango; José María Bocanegra de Zacatecas; Manuel Argüelles de Veracruz y José María Montoya (no he podido determinar todavía a qué provincia representaba este último). Sesiones del 14 y 16 de junio de 1823. *Ibid.*, pp. 110 y 129.

España. Sin embargo, la situación del México Independiente tenía importantes diferencias respecto a la suscitada durante época colonial. Las autoridades provinciales contaban ahora con la experiencia política de las Cortes de Cádiz y la experiencia de movilización de las fuerzas armadas de Casa Mata como factores de presión para expresar y defender en el Congreso, mediante sus representantes, el derecho a decidir el destino político de la nación. Las fuerzas territoriales habían logrado, entre 1808 y 1823, transformaciones de gran envergadura que provocarían cambios en todos los ámbitos de la vida nacional, entre las que destacaron: tener representantes muy activos en las Cortes de Cádiz, conseguir la independencia de la metrópoli, integrar un primer Congreso en el cual participaran (en mayor o menor medida) todos los territorios, derrocar a un emperador cuya legitimidad estaba en duda, reinstalar al primer Congreso y, finalmente, convocar a uno nuevo con poderes limitados. En resumen, las autoridades de las diferentes fuerzas territoriales habían puesto a prueba la fuerza de su unión y hasta entonces habían alcanzado sus objetivos.

3.6 Se redefine la representación: los nuevos poderes de los diputados

El 30 de octubre de 1823 se celebró la primera junta preparatoria para instalar el Soberano Congreso Constituyente. Para tal efecto, se nombró una comisión que examinaría los poderes de los diputados.²⁶⁴ Uno de los primeros temas de discusión fue la disminución de los poderes de los representantes, como en el caso de Guadalajara, cuya junta electoral restringió los correspondientes a sus diputados para constituir a la nación bajo la forma de gobierno de república federal, acción que se consideró reprobable y en contra de la representación nacional, porque “suponiéndolos capaces de hacer traición a la voluntad de su provincia y de toda la nación [...] se injuria también muy atrozmente al cuerpo depositario de toda la confianza nacional, al que la mayoría de las provincias ha autorizado ampliamente”.²⁶⁵ No obstante este reclamo, en realidad los diputados del primer Congreso sí habían ignorado la voluntad de sus fuerzas territoriales al no consultarlas para decidir

²⁶⁴ Integrada por José Miguel Ramos Arizpe, José Jesús Huerta, José Mariano Marín, Francisco María Lombardo y Tomás Vargas. En la cuarta junta preparatoria, verificada el 5 de noviembre, se eligió como presidente al señor José Miguel Guridi y Alcocer; vicepresidente a Tomás Vargas; y secretarios: Francisco María Lombardo, José Mariano Castillero, Florentino Martínez y Víctor Rafael Márquez. Sesión del 5 de noviembre de 1823, *Acta Constitutiva...*, *op. cit.*, 1974, p. 39. Presentaron sus poderes 62 diputados en esa fecha.

²⁶⁵ Entre ellas Zacatecas, Guanajuato y Yucatán. Tercera junta preparatoria verificada el 4 de noviembre de 1823. *Ibid.*, p. 46. Reclamo de Señor Espinosa (no se especifica a qué provincia pertenece).

la elección de Iturbide, lo cual explica la limitación que, tal vez por prudencia, señalaron algunas de ellas a sus representados, con el fin de que no se repitiera la experiencia del anterior cuerpo legislativo.

Se argumentó también que si los pueblos habían escogido hombres con cierto grado de “estudios e integridad” para que conformaran el Congreso general, era para decidir en conjunto lo más conveniente para la nación, y no para servir “los cortos alcances de los provincianos circunscritos en su territorio”. Además, si la soberanía residía esencialmente en la nación, una vez electos los representantes de cada fuerza territorial, se volvían representantes de toda la nación y por tanto, “la restricción puesta por una provincia en los poderes de un diputado de toda la nación es absurda”.²⁶⁶ Se observa en este comentario un cambio importante respecto a la soberanía territorial que se definió a partir de Cádiz, en 1812. Ya no debía hablarse de soberanía, representación o poderes individuales de cada fuerza territorial sino de toda la nación. El restringir a los diputados de alguna de ellas, de acuerdo con este reclamo, afectaba a todo el Congreso en su conjunto y no a la representación exclusiva de la provincia.

En favor de la restricción de poderes se argumentó que los de Guadalajara no estaban contra la ley, porque los habían autorizado para que “constituyesen a la nación según entendiesen qué convenía a la felicidad general”. Por tanto, la limitación era necesaria para lograr el más importante objetivo del Congreso: elaborar la Constitución Federal de la República Mexicana. Además, se habían aprobado los poderes de dichos diputados, no obstante la restricción, con el fin de evitar una guerra civil y constituir lo más pronto posible la nación “bajo la forma de gobierno que apetece”.²⁶⁷

No obstante haberse cumplido con las exigencias de las fuerzas territoriales en torno a integrar un nuevo Congreso, el temor de los representantes del gobierno central seguía siendo la falta de unidad nacional. Así lo hizo notar el Secretario de justicia, al afirmar que el gobierno consideraba “muy urgente” la necesidad de dar a la nación “un acta constitucional que la libre de los peligros que la amenazan”. Apoyaron la propuesta algunos

²⁶⁶ Opinión de Servando Teresa de Mier, representante de Nuevo León. Se refería a que algunos diputados de Oaxaca y Jalisco decían no poder votar de acuerdo con su “convicción y conciencia” porque sus poderes estaban limitados por sus respectivas provincias. Sesión del 11 de diciembre de 1823. *Ibid.*, pp. 283-284.

²⁶⁷ Opiniones de Juan Ignacio Godoy de Guanajuato, Francisco María Lombardo de México, Bernardo Copca de Puebla y José María Cobarruvias de Jalisco. Tercera junta preparatoria, 3 de noviembre de 1823. *Ibid.*, pp. 46-47.

diputados señalando que “el único remedio de salvar a la patria era darle sin demora un ser político, para que no se disolviera”.²⁶⁸

En este debate se puede observar claramente que la relación entre los diputados y sus respectivas provincias había cambiado. Pese al descontento de algunos por ver limitada su participación en el Congreso general, no fue suficiente para que la gran mayoría de ellos aceptaran que la voluntad general dirigiría ahora el destino de la nueva entidad política en construcción, desde luego, teniendo como intermediarios a los diputados, pero vigilando y sancionando muy de cerca sus acciones. Ya no se erigió el Congreso a sí mismo, como en 1822, la máxima autoridad nacional a la cual habrían de subordinarse el resto de las fuerzas políticas. Después de la caída de Iturbide y el consiguiente desprestigio de este cuerpo legislativo que lo llevó a la disolución, empezaría a manejarse con mayor cautela para no provocar el descontento de las autoridades provinciales, mismas que le habían proporcionado la legitimidad que aseguraba su existencia.

3.7 Hacia el federalismo: compartir la soberanía

El 3 de diciembre comenzó la discusión del Acta Constitutiva, la cual se limitaba a regular “lo más urgente y del momento, sin desarrollar ni tocar cosas que se reservan para la Constitución”.²⁶⁹ Un cambio importante que se estableció en este documento fue la base de la representación para los diputados, la cual, según el artículo 12º sería la población. En el caso de la elección de senadores, se haría de acuerdo con lo que prescribiera la Constitución. Al respecto se argumentó que la base de la población no era la más adecuada para los cuerpos representativos si no se tomaba en cuenta “la riqueza de cada departamento”, porque con base en esas dos cualidades, se aumentarían los deberes y los derechos. En respuesta se dijo que era justo y prudente que parte del Congreso general tuviera como base de la representación a los individuos que componían a la nación y la otra, al número de estados “confederados”.²⁷⁰

²⁶⁸ Los peligros a los que más se temían era una reconquista por parte de España, un ataque armado de alguna de las potencias más poderosas de la época (Inglaterra, Francia y Rusia, principalmente) y el regreso de Agustín de Iturbide, quien gracias a su prestigio como libertador de la patria, podría reunir el ejército necesario para reinstaurar su imperio. Sesión del 2 de diciembre de 1823. *Ibid.*, pp. 178-179.

²⁶⁹ Sesión del 3 de diciembre de 1823. *Ibid.*, p. 198.

²⁷⁰ Opiniones de Lorenzo de Zavala de Yucatán y Juan de Dios Cañedo de Jalisco. Sesión del 30 de diciembre de 1823. *Ibid.*, p. 420.

A pesar de todas las discrepancias entre fuerzas territoriales y poderes centrales para construir un gobierno nacional, ambas esferas de poder coincidían en conservar la unidad política y territorial. Como bien destaca Josefina Vázquez, la federación fue en ese momento la mejor opción para garantizar esta unidad.²⁷¹ De acuerdo con los debates del Congreso, puedo deducir que, en principio, la anhelada unidad requería de dos condiciones: 1) Que la representación fuera general y no territorial porque “sería el mayor mal que cada sección de nación quisiera ser tan soberana como toda ella” y, en consecuencia, debería considerarse “que los diputados no representan sólo a la provincia que los elige, sino a toda la nación”.²⁷² 2) Habría que compartir la soberanía, como se manifestó durante la primera sesión, el 7 de noviembre:

[...] el hombre para disfrutar de las conveniencias de la sociedad, tiene que desprenderse de una gran fracción de sus naturales derechos; y las provincias para subsistir y mantenerse como tales, necesitan proporcionalmente hacer los mismos sacrificios: aislados nada podemos y todo lo podemos unidos.²⁷³

Apenas reunido el Congreso Constituyente, el 19 de noviembre de 1823 Miguel Ramos Arizpe, miembro de la comisión de constitución, enfatizó que el trabajo principal de los representantes de ese Congreso era elaborar un Acta Constitutiva que sirviera como punto de unión para todas las provincias, con lo cual se constituiría y formaría una verdadera patria, otorgándole al gobierno nacional la energía suficiente para conformar una nación fuerte y poderosa. En el discurso que antecedió a la lectura del Acta, se dijo que ésta sería la base para que las provincias, los pueblos y los hombres tuvieran una “garantía firme del goce de sus derechos naturales y civiles, por la adopción definitiva de una forma determinada de gobierno y por el firme establecimiento de éste y desarrollo de sus más importantes atribuciones”. Todo ello conforme a la voluntad general y con el fin de “hacer

²⁷¹ Josefina Zoraida Vázquez, *op. cit.*, 1996, pp. 15-50.

²⁷² Opinión del diputado José Agustín Paz, representante de México. Tercera junta preparatoria verificada el 4 de noviembre de 1823, *Acta constitutiva...*, *op. cit.*, 1974, p. 46.

²⁷³ *Ibid.*, pp. 56-57. Discurso del presidente en turno del Supremo Poder Ejecutivo, Miguel Domínguez. Los otros miembros de la regencia eran Vicente Guerrero y Nicolás Bravo. En vista de que Bravo se ausentó, fue llamado a sustituirle Mariano Michelena. El 12 de noviembre, Guerrero renunció a la regencia; el 28 de febrero de 1824, Mariano Michelena; y el 31 de marzo de 1824, Nicolás Bravo. Véanse sesiones del 11 de octubre y 7 de noviembre de 1823. *Historia parlamentaria...*, *op. cit.*, 1983, *Crónicas II. Febrero-marzo, octubre-diciembre de 1824*, pp. 110 y 209.

la felicidad de los pueblos, que es el objeto final de todo buen gobierno”.²⁷⁴ Un término hasta entonces poco utilizado en el Congreso, el de unión, habría de ser mencionado constantemente a partir de la lectura del proyecto de Acta Constitutiva, la cual ayudaría a “que la nación tenga muy breve un centro de unión, un depósito y garantía de sus derechos y sepa lo que ha de defender contra sus enemigos exteriores e interiores”.²⁷⁵

El 1º de diciembre de 1823 se debatió la forma en que habría de discutirse el proyecto de Acta Constitutiva. Durante la sesión surgieron, entre otros temas, el de la dispersión de la soberanía entre las distintas fuerzas territoriales, resultado de su adhesión al Plan de Casa Mata, y cómo el Congreso pretendía reasumirla. Una de las premisas expuestas dentro del Congreso era que la formación del pacto social no implicaba que los representantes de la nación tuvieran que consultar siempre la voluntad general. Ellos mismos tenían la misión de procurar el bienestar de toda la sociedad porque “la única que manda es toda la nación o las mismas provincias por medio de sus diputados”; por tanto, al ser el Congreso general el supremo y legítimo órgano de la nación, sus resoluciones se debían obedecer, sin que por ello se disminuyera la soberanía nacional.²⁷⁶ Lo que se pretendía con esta propuesta era una soberanía adjudicada completamente al Congreso y una voluntad general determinada por las decisiones de los diputados; idea que ya se había tratado de llevar a la práctica en el primer Congreso y que provocó su disolución, lo que me parece una propuesta no sólo radical sino inclusive arriesgada.

Otra proposición menos radical pero también favorable a la concentración de la soberanía, sostuvo que debía establecerse una “soberanía parcial, que es la de cada estado y una general que es la de todos los estados”, y que en realidad la soberanía sólo era una, consistente en “el supremo poder para todo lo respectivo a la sociedad”.²⁷⁷ Al discutirse el artículo 6º que especificaba que los estados serían libres, soberanos e independientes en lo tocante a su administración y gobierno interior,²⁷⁸ se hizo notar que la soberanía se encontraba en “las personas o cuerpos a quienes la nación confía su poder [...] Al pueblo se

²⁷⁴ Sesión del 20 de noviembre de 1823. *Ibid.*, 1974, pp. 98-99.

²⁷⁵ Opinión de José Miguel Ramos Arizpe de Coahuila y Texas. Sesión del 26 de noviembre de 1823. *Ibid.*, p. 128.

²⁷⁶ Voto particular de José María Luciano Becerra, diputado por Veracruz. Sesiones del 1º y 6 de diciembre de 1823. *Ibid.*, pp. 159 y 228.

²⁷⁷ Propuesta de Luciano Castorena de México. Sesión del 5 de diciembre de 1823. *Ibid.*, p. 215.

²⁷⁸ Sesión del 20 de noviembre de 1823. *Ibid.*, 1974, p. 101.

le ha de conducir, no obedecer”.²⁷⁹ El proyecto del Acta Constitutiva ponía en el centro del debate el problema de la legitimidad de la autoridad y la entidad en donde residía, en un momento en que ni la nación ni los estados habían sido institucionalizados. Para unos diputados no podía decirse que los estados serían soberanos en ese sentido porque no eran omnipotentes respecto de sus individuos ni eran fuente de las autoridades; por tanto, habría que vigilar que los estados no confundieran su calidad de “soberanos” para pugnar con las autoridades generales, lo que provocaría división, anarquía y la ruina de la sociedad.²⁸⁰

Para otros diputados, las cualidades de la soberanía: “unidad, universalidad e indivisibilidad” no se cumplirían si los estados eran soberanos. Fuere lo que fuere la soberanía, ésta residía “esencialmente en la nación”, que teniendo las cualidades de la soberanía, las perdería si ésta se multiplicaba y entonces se destruiría la unidad nacional. Antes de la Independencia “había tantas soberanías, tantos gobiernos independientes cuantas son las provincias”, y para defender sus intereses, se habían reunido “por medio de apoderados” para formar una soberanía grande y poderosa”, después de lo cual dejaron de existir las pequeñas soberanías. Es decir que, al formar parte de una federación, los estados dejaban de ser soberanos para convertirse en súbditos de la nación, o por lo menos, soberanos subalternos a la misma.²⁸¹ No podía aplicarse el calificativo de “soberanos” a los estados “porque esa supremacía de la voluntad general, esa suma de los poderes, esa fuente y origen de toda sociedad y poder, sólo puede hallarse en la nación y de ninguna manera en cada una de sus partes”.²⁸² Existía, por tanto, el temor entre algunos miembros del Congreso de que al quedar constituida la federación, los nuevos estados que la integrarían tuvieran más poder que ésta y pusieran en duda su autoridad; acción que provocaría desorden y anarquía, poniendo en peligro la unidad nacional. Todas estas opiniones estaban en contra de la manera en que sería distribuida la soberanía si se optaba por el gobierno federal.

²⁷⁹ Opinión de Servando Teresa de Mier, representante de Nuevo León. Sesión del 11 de diciembre de 1823. *Ibid.*, pp. 271, 283 y 288.

²⁸⁰ Opinión de Florentino Martínez, diputado de Chihuahua. Sesión del 17 de diciembre de 1823. *Ibid.*, 1974, p. 342.

²⁸¹ Opinión de José María de Cabrera, de Michoacán. Sesión del 18 de diciembre de 1823. *Ibid.*, 1974, pp. 353 y 359-360.

²⁸² Argumentos de los diputados José Ignacio González Caralmuro de México, José Mariano Castellero de Puebla, José Agustín Paz de México y José María Luciano Becerra de Veracruz. Sesión del 19 de diciembre de 1823. *Ibid.*, p. 365.

Al respecto, se aclaró que la soberanía parcial se refería al “uso de los derechos que [cada estado] se ha reservado” y la general correspondía a la de todos los estados; es decir, “los derechos que cada uno ha puesto a disposición de la confederación para que pueda subsistir ella y los estados que la componen”. Estos dos tipos de soberanía no eran incompatibles; además, la voluntad general estaba de acuerdo en tener un gobierno federal y así lo había declarado la representación nacional, “órgano legítimo de los pueblos”.²⁸³ Por tanto, la soberanía se distribuiría en dos esferas principales: la federal o general y la individual o estatal.

La soberanía parcial de los estados sería compatible con la soberanía general de la nación “porque cada una tiene designada su órbita y marcados sus límites”. Si se temía que con el pretexto de la primera los estados desconocieran sus obligaciones con toda la nación, este abuso podría darse también en un sistema central y no sólo en el federal.²⁸⁴ Al ser la soberanía “un poder independiente y supremo”, los estados debían llamarse soberanos porque tenían poder “para disponer definitivamente y con exclusión de toda otra autoridad, de los negocios que les pertenecen”.²⁸⁵ La soberanía consistía en el ejercicio de los tres poderes y cada estado habría de ejercerlos dentro de sus límites, de manera soberana, aunque hubieran cedido parte de su soberanía “en obsequio del bien general de la confederación”.²⁸⁶

Se hizo referencia a que Estados Unidos había procedido, en su unión, “de la circunferencia al centro”, es decir, estados separados se unieron; por el contrario, la construcción de la nación mexicana procedería “del centro a la circunferencia, porque estando unidos y con un gobierno central, vamos a distribuirlo en los estados que se llaman provincias”.²⁸⁷ Este comentario implica que la unión existía antes que las divisiones territoriales, por tanto, la soberanía y los derechos se encontraban originalmente en la nación y ahora habría que compartirlos entre los diferentes estados y el gobierno federal. Se argumentó también que la soberanía nacional tenía “órbita separada” de la de los estados,

²⁸³ Opinión de Santos Vélez, representante de Zacatecas. Sesión del 5 de diciembre de 1823. *Ibid.*, p. 216.

²⁸⁴ Opinión de Juan Rodríguez, representante de México. Sesión del 17 de diciembre de 1823. *Ibid.*, p. 342.

²⁸⁵ Opinión de Manuel C. Rejón de Yucatán. Sesión del 18 de diciembre de 1823. *Ibid.*, p. 353.

²⁸⁶ Opinión de Juan de Dios Cañedo, de Jalisco. Sesión del 18 de diciembre de 1823. *Ibid.*, p. 354.

²⁸⁷ Opinión de Tomás Vargas de San Luis Potosí, Sesión del 10 de diciembre de 1823. *Ibid.*, pp. 270-271.

que todas las atribuciones de la primera las tenía la segunda, pero limitada al gobierno interior, así como la nacional estaba limitada a su propio territorio. Respecto a los abusos que podrían suscitarse, consideraban que una buena constitución los evitaría porque detallaría las atribuciones de los poderes generales y estatales.²⁸⁸

Después de este acalorado debate, el artículo 6º del Acta Constitutiva fue aprobado, y declarados los estados “libres y soberanos”. Al discutirse al artículo 2º, en el cual se establecía que la nación mexicana era “libre, soberana de sí misma [e] independiente para siempre de España y de cualquiera otra potencia”,²⁸⁹ se argumentó que era tanto como decir que “ella manda y obedece a un mismo tiempo”, lo cual no era posible.²⁹⁰ Al respecto, se respondió que no existía contradicción, porque la nación soberana habría de darse leyes que ella misma obedecería y reasumiría sus derechos, “en cuyo ejercicio consiste la soberanía, para disponer de ellos del modo que les convenga”.²⁹¹

En el artículo 4º se estableció que “la soberanía reside esencialmente en la nación y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar la forma de gobierno que le parezca más conveniente”,²⁹² a lo cual se propuso que sería mejor decir que la soberanía “reside radicalmente en la nación”, que no se puede enajenar y tampoco puede prescribir, porque la nación conserva “la raíz de la soberanía sin tener su ejercicio”.²⁹³ Las leyes debían darse por medio de los representantes, porque los pueblos no podían hacerlo por sí mismos; por tanto, era necesario adoptar el sistema representativo que no sólo conservaba sus derechos, sino que además evitaba la anarquía.²⁹⁴

Como se puede observar, en las dos propuestas se planteaba una soberanía que radicaba ya no en las fuerzas territoriales, sino en toda la nación en su conjunto, lo cual

²⁸⁸ Opiniones de los diputados Santos Vélez de Zacatecas, Juan José Romero de Jalisco y Valentín Gómez Farías de Zacatecas. Sesión del 19 de diciembre de 1823. *Ibid.*, p. 367.

²⁸⁹ Sesiones del 20 de noviembre y 19 de diciembre de 1823. *Ibid.*, pp. 101 y 366-367.

²⁹⁰ Opinión de Lorenzo de Zavala, representante de Yucatán. *Ibid.*, Sesión extraordinaria del 8 de diciembre de 1823, pp. 246-247.

²⁹¹ Respuesta de José Miguel Ramos Arizpe, diputado por Coahuila y Texas. Sesión extraordinaria del 8 de diciembre de 1823. *Ibid.*, p. 247.

²⁹² Sesión del 20 de noviembre de 1823. *Ibid.*, p. 101.

²⁹³ Propuesta de José Miguel Guridi y Alcocer, de Tlaxcala, quien aclaró que ya había hecho esta propuesta siendo representante de Nueva España en las Cortes de Cádiz. Sesión del 10 de diciembre de 1823. *Ibid.*, p. 269.

²⁹⁴ Opinión de José Miguel Ramos Arizpe, diputado de Coahuila y Texas. Sesión del 10 de diciembre de 1823. *Ibid.*, p. 270.

representa un cambio respecto a lo planteado hasta entonces. Comienza a tomar forma en los debates del Congreso el concepto “derechos civiles”, como elemento conformador de la soberanía, es decir, los derechos que proporciona la “pertenencia jurídica a la nación” y que traerán consigo las obligaciones civiles, “la capacidad para asumir las cargas y deberes colectivos de la comunidad”.²⁹⁵ Esta había sido la base del “buen gobierno” del Antiguo Régimen: el soberano debía respaldar y proteger los derechos civiles de los súbditos. Se trata de un rasgo de la cultura política preindependiente, que continuaba presente en el discurso político.

Finalmente, el 1º de abril de 1824 se leyó la parte de la Constitución correspondiente al poder legislativo y se aclaró que la misma era un “complemento” del Acta Constitutiva.²⁹⁶ Se puede entender que ésta fue un ensayo de lo que sería la Constitución de 1824, por lo que se propuso que antes de discutirla, sería prudente probar la aplicación del Acta Constitutiva y observar sus resultados para ver “cómo ha probado a los pueblos, si ha causado en ellos su felicidad o infelicidad”.²⁹⁷ En contra, se argumentó que el probar los resultados del Acta Constitutiva tardaría dos o tres años, “en cuyo tiempo los pueblos llegarían a entender que nuestro objeto era perpetuarnos en estos asientos” y sería muy criticado el Congreso “si no diese la Constitución; por esto debe entrarse sin demora a la discusión”. Además se recordó que todo lo que se ofrecía en la Constitución mexicana se había tomado de la correspondiente a Estados Unidos, “con una u otra reforma, según las circunstancias de nuestros pueblos”.²⁹⁸

La Constitución de 1824 tuvo diferentes significados para los diputados: “Un conjunto de principios o máximas que formen las leyes fundamentales y que [...] trasladen al pueblo a una situación feliz, de modo que afiance su seguridad y libertad y que al mismo tiempo le ponga a cubierto de todos los movimientos que puedan causar las pasiones y de todos los trastornos y desgracias”,²⁹⁹ “la única medida capaz de curar radicalmente los

²⁹⁵ Véase François-Xavier Guerra, *op. cit.*, 1999, p. 47.

²⁹⁶ Opinión de Juan de Dios Cañedo, representante de Jalisco. Sesión del 1º de abril de 1824, Juan Antonio Mateos, “Apéndice al tomo II”, en *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos*, tomo II y su apéndice, Enciclopedia Parlamentaria de México, vol. II, tomo 2, serie I, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, 1997, p. 13.

²⁹⁷ Opinión de Carlos María de Bustamante de México. Sesión del 1º de abril de 1824. *Ibid.*, pp. 13-14.

²⁹⁸ Opinión de Manuel Crescencio Rejón de Yucatán. Sesión del 1º de abril de 1824. *Ibid.*, pp. 14-15.

²⁹⁹ Opinión del diputado González Angulo de México. Sesión del 1º de abril de 1824. *Ibid.*, p. 15.

males que tanto se ponderan de la nación”,³⁰⁰ “el único medio para que calmen todas nuestras diferencias, para que ésta nación tenga un rango digno de ella y pueda entrar en la balanza de todas las relaciones políticas con las demás naciones de Europa”,³⁰¹ “un pacto de asociación o de federación en que diversos estados soberanos, libres e independientes unos de otros, se unen y comprometen en ciertos puntos de interés general, cediendo parte de su soberanía y sujetándose a un supremo poder central para que dirija y sostenga a la nación toda, que no es más que la reunión de los estados, evite o componga las diferencias que entre éstos pudieran suscitarse, los defienda de los enemigos exteriores y conserve el orden y tranquilidad en lo interior”.³⁰²

En resumen, la Constitución sería la garantía de un pacto entre estados soberanos unidos por un interés general y sujetos a un supremo poder central cuyas funciones principales serían dirigir a la nación en conjunto y garantizar la defensa ante enemigos al interior y exterior del territorio nacional. Se trataba de un pacto con nuevas reglas del juego, diferentes a las establecidas en el primer Congreso, que deberían conciliar intereses locales y federales para evitar la desintegración de la pretendida República Federal Mexicana. Ya no podría ser depositada la soberanía en un solo cuerpo o institución (el soberano o el Congreso), sino que ahora sería compartida entre el gobierno general y las fuerzas territoriales, cediendo estas últimas una parte de su soberanía para ser representada por sus diputados, en el Congreso general, siempre y cuando cumplieran con los deseos de sus representados; de lo contrario, las autoridades estatales (antes provinciales), harían valer sus derechos de autonomía y pondrían en duda la legitimidad de las autoridades centrales, como lo habían hecho en el pasado.

La discusión del proyecto de Acta Constitutiva implicó una redefinición de los conceptos y alcances de la soberanía y la representación, la cual continuaría al discutirse los artículos de la Constitución. En primer término, se acordó tomar en cuenta la soberanía del pueblo, pero sin olvidar que éste no tenía la capacidad ni el derecho de “establecer, mandar y ordenar” por sí mismo, sino a través de sus representantes. La única función de soberanía del pueblo era nombrar a sus diputados, quienes sí estaban capacitados para establecer leyes

³⁰⁰ Opinión de Santos Vélez, representante de Zacatecas. Sesión del 22 de abril de 1824. *Ibid.*, p. 197.

³⁰¹ Opinión de Manuel Solórzano, de Michoacán. Sesión del 5 de mayo de 1824, *Actas constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo IX, p. 397.

³⁰² Sesión del 13 de septiembre de 1824, *Constitución Federal...*, *op. cit.*, 1974, vol. II, p. 744.

fundamentales y determinar la forma de gobierno en su nombre.³⁰³ Se privilegiaba el mandato del pueblo y la voluntad general, pero recordando que los representantes hablaban por éste y actuaban apegados a sus deseos, es decir, los diputados deseaban conservar su hegemonía política, por lo menos en el discurso.

En el Acta Constitutiva se había determinado que habría una soberanía compartida entre gobierno general y gobiernos locales. Ahora se establecía que también la representación sería parcial, porque cada estado “o la nación misma en muchas representaciones parciales, retendría una entera libertad de ejercer como lo juzgue más a propósito las partes de la soberanía de que no se hizo mención en el acta federativa”. Por tanto, la representación y el ejercicio de la soberanía no estaría totalmente en el Congreso general, sino sólo “una porción en éste y la otra en los Congresos todos de los estados”. En caso de que se suscitara un evento extraordinario en el cual el Congreso general considerara “absolutamente necesario apartarse de la ley fundamental”, no podría hacerlo a menos que consultara antes a las legislaturas locales; de lo contrario, actuaría de manera arbitraria y faltaría al pacto federal.³⁰⁴

Un tema muy debatido fue el referente a la base de la representación. El artículo 32 estableció que “la base para el nombramiento de diputados” sería “la población a razón de un diputado por cada 100 mil personas o por una fracción que pase de 75 mil; pero todo estado nombrará por lo menos un diputado, sea cual fuere su población”.³⁰⁵ En contra, se dijo que la base de la representación era insuficiente, porque se elegirían 60 diputados en total, y tomando en cuenta que en el Congreso eran necesarias “mayores luces”, que “tanto mejor representados los ciudadanos cuanto mayor número de diputados tengan” y que habría que considerar que no todos los diputados asistían siempre a las sesiones, lo que reduciría más la representación.³⁰⁶ En un Congreso eran necesarias “luces de todas clases” y no era factible que existieran en un grupo de 60 individuos, por lo que sería conveniente fijar la base de la representación en 60 o 70 mil, para contar por lo menos con 100

³⁰³ Opiniones de José María Llave y José Mariano Marín de Puebla y Juan de Dios Cañedo de Jalisco. Sesiones del 1º y 2 de abril de 1824. Juan Antonio Mateos, *op. cit.*, 1997, pp. 18-20 y 22-23.

³⁰⁴ Opinión de Juan Cayetano Portugal de Guanajuato. Sesión del 14 de abril de 1824. *Ibid.*, pp. 137-139.

³⁰⁵ Sesión del 1º de abril de 1824. *Ibid.*, p. 10.

³⁰⁶ Opinión de José Agustín Paz de México. Sesión del 18 de mayo de 1824, *Actas constitucionales...*, *op. cit.*, tomo IX, 1980, pp. 536-537.

representantes. Además, para economizar, era más conveniente reducir las dietas en lugar del número de diputados. Si se aprobaba el artículo, tendría más influencia el senado que la cámara de representantes, porque en aquél habría 40 individuos, “y siendo éstos de más peso y de más seso, van a tener más influencia que el que tendrá una cámara donde apenas no se llegará a reunir más de 50 hombres. En todo caso, sería mejor disminuir el senado a un individuo por cada estado”.³⁰⁷ A favor, se dijo que la comisión había tomado en cuenta la economía que significaba mantener menos representantes y consideraba suficientes 60 diputados para discutir “los asuntos generales que únicamente son de su inspección”, tomando en cuenta que también había diputados locales para encargarse de los asuntos estatales. El número era adecuado, porque no sólo había que elegir en cada estado a los representantes del Congreso general, sino también a los de las legislaturas locales, y “no tiene la nación tantos hombres [ilustrados], no le pidamos un número exorbitante para tener nada más mucho número y pocas luces”.³⁰⁸

El artículo fue aprobado hasta la palabra “población”. El resto del mismo regresó a la comisión y se presentó la segunda parte, reformada, en sesión del 23 de junio de 1824: “Por cada 80 mil almas, se nombrará un diputado o por una fracción que pase de 40 mil. El estado que no tuviere esta población, nombrara sin embargo uno”. No obstante que la nueva propuesta lograría la elección de más diputados, se dijo que sería mejor la base de 50 mil almas. Consideraron que el número de diputados era muy corto y no bastaba para reunir los conocimientos necesarios para los trabajos que debían realizar, además de que no inspirarían la confianza necesaria a los pueblos “porque temerán estos que siendo pocos sus representantes, pueda su mayoría ser engañada y corrompida”.³⁰⁹ A favor del artículo se expuso que se había considerando solamente la base para los diputados, a lo cual habría que sumar a los senadores que serían dos por estado, con lo que “el cuerpo legislativo general sería bastante numeroso y capaz de expeditar los negocios que le ocurran”.³¹⁰ El artículo

³⁰⁷ Opiniones de Servando Teresa de Mier de Nuevo León y Florentino Martínez de Chihuahua. Sesión del 18 de mayo de 1824. *Ibid.*, tomo IX, pp. 537-539.

³⁰⁸ Opiniones de Tomás Vargas de San Luis Potosí y Valentín Gómez Farías de Zacatecas. Sesión del 18 de mayo de 1824. *Ibid.*, tomo IX, pp. 536-538.

³⁰⁹ Sesión del 23 de junio de 1824. *Constitución Federal...*, *op. cit.*, 1974, vol. I, p. 456.

³¹⁰ Opinión de los diputados Manuel Crescencio Rejón de Yucatán y Espinosa. Sesión del 23 de junio de 1824. *Ibid.*, vol. I, pp. 456-457.

fue aprobado, lo mismo el 38 que especificaba la formación de un censo de toda la nación cada cinco años, para designar el número de diputados a cada estado.³¹¹ .

El 31 de julio se discutió que los diputados actuales no podrían ser electos para el próximo Congreso.³¹² Si el cuerpo representativo de una nación no se renovaba completamente, los representantes reelegidos en poco tiempo formarían la mayoría y los nuevos, que no tendrían unión, se verían oprimidos por ellos. Era necesario renovar por entero la representación nacional ya que se oían murmuraciones acerca de que los actuales diputados querían “continuar en las sillas” y por eso rehusaban prohibir su reelección; por tanto, aquellos que fueran reelectos, no tendrían “todo el concepto público que necesitan para desempeñar con provecho su encargo”.³¹³ A favor, se consideró conveniente dejar a la nación “para que, si tiene confianza de los diputados actuales, se aproveche de los conocimientos y práctica que han adquirido”³¹⁴ y que los pueblos tenían el derecho de reelegir a los diputados que quisieran o a ninguno, y que eso no sería motivo para murmuraciones.³¹⁵ Fue suspendida la discusión y el tema no se incluyó en la Constitución. Ahora se requería que las fuerzas territoriales conservaran no sólo una parte de la soberanía, sino también de la representación. El Congreso ya no conservaba la totalidad de la soberanía y la representación, sólo una parte, y la otra la compartiría con los estados y sus legislaturas locales.

Consideraciones finales

Desde la última década de la época colonial se hizo evidente el problema de la soberanía y, como consecuencia, el de la representación. De hecho, los diferentes territorios del imperio detentaban ambas, si bien de manera limitada. Existían corporaciones que representaban a sus comunidades y que ejercían algunas funciones internas de autoadministración.

En 1808 el vacío de poder dio la oportunidad a las fuerzas territoriales para reclamar algo que consideraban propio: su soberanía. El gobierno que sustituyó al rey durante su

³¹¹ Sesión del 23 de junio de 1824. *Ibid.*, vol. I, pp. 456-457.

³¹² Opinión de José Miguel Guridi y Alcocer de Tlaxcala, Juan Cayetano Portugal de Jalisco, José Miguel Gordo de Zacatecas, José de Jesús Huerta de Jalisco y Tomás Vargas de San Luis Potosí. Sesión del 31 de julio de 1824. *Ibid.*, vol. II, pp. 607-609.

³¹³ Opinión de Valentín Gómez Farías, diputado de Zacatecas. Sesión del 31 de julio de 1824. *Ibid.*, vol. II, p. 610.

³¹⁴ Opinión de Manuel Crescencio Rejón de Yucatán. Sesión del 31 de julio de 1824. *Ibid.*, vol. II, p. 608.

cautiverio tuvo que hacer frente a este reclamo y tratar de resolver el problema de la dispersión creando una entidad gubernativa que garantizara la obediencia de los territorios que conformaban el imperio español. Llegó entonces la oportunidad para los americanos de tener representantes que llevaran su voz a las autoridades recién constituidas. Las reglas políticas habían cambiado. Los representantes americanos, ávidos de ser escuchados y de tomar parte en las decisiones que afectaban a su sociedad, tuvieron un primero foro adecuado para ello: las Cortes de Cádiz. No obstante la resistencia de los diputados peninsulares de conceder a los americanos igualdad de representación y convencerlos de que eran parte integrante de una misma nación, la española, sus representantes tenían otras aspiraciones: atomizar el poder para que las autoridades españolas perdieran el control de los territorios coloniales. Y lo lograron. El desgastado poder supremo de la Corona se iba debilitando en la medida que las autonomías regionales cobraban fuerza para defender su soberanía y el derecho de ser representados.

Una vez consumada la Independencia, las fuerzas territoriales fueron conformando una entidad política diferente, el imperio mexicano, y un cuerpo político, el Congreso, que se encargaría de legitimar el nuevo pacto político celebrado entre las provincias unidas, mediante una Constitución donde se establecerían las leyes necesarias para guiar y regular las acciones que permitirían el progreso y *felicidad* de sus habitantes. Las provincias integrantes del viejo imperio, como parte del virreinato de Nueva España, en 1821 conformaron el primer imperio Mexicano y depositaron parte de su soberanía en el primer Congreso mexicano de 1822, lo cual, junto con la realización de elecciones en todo el territorio, le proporcionó la legitimidad necesaria para constituirse como la autoridad política más importante del México independiente. Si embargo, cuando los representantes de las fuerzas territoriales decidieron elegir a Iturbide sin consultar a sus representados, se perdió la legitimidad y se puso en peligro la viabilidad de la unión.

Esa coyuntura política propició la lucha entre las fuerzas territoriales y los recién creados poderes nacionales, que requirió redefinir en dónde y en qué medida quedaría depositada la soberanía y quién sería la autoridad legítima para detentarla, así como la forma en que debería funcionar la representación. El Congreso la reclamaba toda para sí mismo, mientras que las fuerzas territoriales pretendían conservar una parte de ella para su

³¹⁵ Opinión de Juan de Dios Cañedo de Jalisco. Sesión del 31 de julio de 1824. *Ibid.*, vol. II, pp. 607-611.

autogobierno. Si en principio se aceptó que la soberanía residía “esencialmente” en la nación, había que definir qué era la nación. Para algunos diputados significaba la reunión de las fuerzas territoriales, y para otros, el conjunto de los habitantes. En cualquiera de los dos casos, las autoridades locales dejaron claro que los diputados no podían “enajenar” su soberanía, sino exclusivamente representarla. Por ello, la legitimidad del primer Congreso estaba en el proceso electoral del cual habían resultado sus miembros.

Cuando Iturbide intentó gobernar como la máxima autoridad, inclusive por encima de la autoridad del Congreso, al cual disolvió, las fuerzas territoriales unidas le recordaron, por medio de levantamientos armados, que no podía decidir el destino de la unión sin su anuencia. No podía tampoco tomar como suyas atribuciones que sólo correspondían a las autoridades locales, como nombrar a su arbitrio a la representación nacional y conformar la Junta Nacional Instituyente que nunca tuvo legitimidad. Los mismos vocales elegidos por Iturbide tuvieron que aceptar que no eran los representantes legítimos de la nación.

En consecuencia, Iturbide fue derrocado y disuelta la Junta Nacional Instituyente. El Plan de Casa Mata exigió la reinstalación del Congreso como la entidad necesaria para garantizar la unión nacional, pero no para que continuara con la elaboración de la Constitución, sino únicamente para convocar a una nueva representación que tuviera la legitimidad suficiente para hacerlo. Esta coyuntura política requirió no sólo redefinir la soberanía, sino también limitar los poderes de los diputados y determinar si la voluntad general era la opinión de las fuerzas territoriales o de sus representantes en el Congreso.

Una vez reunido el primer Congreso, muchos diputados comenzaron a aceptar que los poderes que les habían otorgado sus autoridades provinciales eran limitados y que, por tanto, deberían actuar con cautela y apegarse a los deseos de sus representados; de lo contrario, perderían nuevamente su legitimidad. La primera acción subordinada que realizaron fue convocar a un nuevo Congreso Constituyente, pese a la oposición de muchos legisladores, quienes, en su defensa, argumentaron que habían sido elegidos, desde un principio, por la voluntad del pueblo y que en la representación nacional residía la soberanía. Asimismo, para dar mayor fuerza a su reclamo, se refirieron cada vez menos a la representación territorial y defendieron la representación general, es decir, que los diputados representaban a toda la nación en conjunto y no a su provincia en particular, lo que les proporcionaría mayor legitimidad.

No obstante, se tuvo que realizar la nueva convocatoria, en la cual se especificó que los diputados representarían a la nación y que los poderes se los otorgarían las fuerzas territoriales a todos juntos y no de manera individual, lo que permite observar que la representación se redefinió como una sola, de carácter nacional. Hubo también otro cambio importante derivado de la misma coyuntura política que significó el Plan Casa Mata: la base de la representación ya no sería de acuerdo con el número de partidos de cada provincia; ahora se tomaría en cuenta el número de habitantes de éstas.

La experiencia que llevarían consigo los nuevos diputados (aunque muchos de ellos fueron reelegidos) al Congreso Constituyente fue la necesidad de pactar para lograr acuerdos entre las diferentes esferas del poder, si es que querían lograr la unidad nacional. Estos acuerdos quedarían codificados en el Acta Constitutiva y en la Constitución Federal de 1824. Si bien algunos diputados no estuvieron de acuerdo con el hecho de que varios de sus colegas aclararan ante el Congreso que sus poderes habían sido limitados por sus provincias para tan sólo elaborar la Constitución, tuvieron que aceptarlo para no crear fricciones con las autoridades locales.

El tema de la soberanía tomó otro rumbo desde que comenzó la discusión del Acta Constitutiva, en 1823. A partir de entonces, el Congreso ya no sería el único depositario de la soberanía que le cedieran las fuerzas territoriales; ésta tendría que compartirse entre dos esferas de poder: la esfera local y la esfera federal. En primer término, en el Acta las provincias se convirtieron en estados libres y soberanos con atribuciones para decidir en lo referente a su administración interna, siempre y cuando sus decisiones no afectaran al conjunto de la nación. Desde luego, no todos los diputados estuvieron de acuerdo y se suscitaron acalorados debates, pero finalmente tuvieron que aceptar que lo mejor para conciliar intereses era adoptar un sistema representativo que permitiera la reunión de los estados sujetos a una autoridad suprema que dirigiera a la nación y que garantizara la seguridad interior y exterior del territorio nacional. Al cabo de estos debates, el 4 de octubre de 1824 se firmó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. En su discurso, el presidente en turno de la Cámara de diputados, Lorenzo de Zavala, expuso:

Acaba el Congreso general de dar existencia y vida a esta nación que, después de tres años de haber completado la obra de su independencia y puesto en libre ejercicio sus poderes,

aún no tenía una constitución verdaderamente nacional. Podemos ya decir que tenemos leyes fundamentales de las manos de los legítimos representantes del pueblo.³¹⁶

Y era cierto, la Constitución había hecho realidad el pacto de unión de las fuerzas territoriales que finalmente fundaron una nación y una soberanía legítimas, que por primera vez y aunque no fuera permanente, se habían puesto de acuerdo en una serie de bases legales que permitirían guiar al país y procurar su defensa de las amenazas internas y externas. Al día siguiente, el 5 de octubre de 1824, fue jurada la Constitución por los miembros del Congreso y “el presidente del supremo poder ejecutivo general, Guadalupe Victoria”.³¹⁷ Empezaría entonces una nueva etapa en la vida nacional que, si bien no evitaría el surgimiento de inconformidades al seno de algunas fuerzas territoriales y la lucha entre las diferentes esferas de poder, sí serviría como punto de partida para recordar a todas ellas que la única manera de conservar la unión era contar con una representación general y compartir la soberanía entre gobierno central y fuerzas territoriales. Los límites de esa soberanía estarían regulados por la Constitución, la cual garantizaría la libertad de las fuerzas territoriales ante el gobierno central y evitaría la anarquía.

³¹⁶ Sesión del 4 de octubre de 1824. *Ibid.*, vol. II, pp. 838-839.

³¹⁷ Sesión del 5 de octubre de 1824. *Ibid.*, vol. II, pp. 847-850.

IV. Formas de gobierno

El triunfo de la Independencia en Nueva España implicó también una serie de reajustes a la forma de gobierno prevaleciente durante la época colonial, aunque éstos no se realizaron de manera inmediata, ni tampoco como una respuesta de rechazo total a la monarquía. Este proceso político y administrativo fue acompañado de una transformación progresiva del término “gobierno”, el cual hacía referencia no sólo la función de dirigir (con toda su carga jurídica y moral), sino también a la estructura estatal general e institucionalizada de toma de decisiones, que se empezó a construir desde el triunfo de la Independencia y que determinó la orientación política de la sociedad, es decir, el Estado en acción; el funcionamiento del Estado en todos sus aspectos, incluyendo a los individuos y los órganos que tienen la responsabilidad de conducirlo.³¹⁸

En este capítulo analizaré el proceso mediante el cual se transformó, entre 1822 y 1824, la idea inicial de la forma de gobierno planteada en el Plan de Iguala —gobierno monárquico templado por una constitución—,³¹⁹ como consecuencia de las coyunturas políticas que se presentaron en el periodo, acordándose finalmente constituir una República representativa, popular y federal. Los debates de los primeros Congresos permiten apreciar las tensiones al interior del Congreso, centradas principalmente en dos vertientes aparentemente irreconciliables: por un lado, quienes apoyaban reforzar la autoridad mediante el establecimiento del centralismo, para evitar la anarquía; y por otro, aquellos que pretendían fortalecer la libertad fundada en la defensa de los derechos civiles de los ciudadanos para evitar el despotismo, estableciendo para ello una república federal. En estas dos posiciones influyeron decisivamente las fuerzas territoriales, dando dirección a las diferentes ideas políticas y argumentos que los diputados expusieron y defendieron, respecto a la forma de gobierno que consideraban más adecuada para el país en construcción, mismas que se pueden apreciar en las Actas del Congreso. Entenderé como “forma de gobierno” la manera en que los poderes constituidos del Estado³²⁰ se relacionan

³¹⁸ Sobre diferentes conceptos de gobierno véase: Axel Görlitz (coord.), *op. cit.*, 1980, pp. 289 y ss.; Ezequiel Ander-Egg, *op. cit.*, 1984, p. 145; Henry Pratt Fairchild (ed.), *op. cit.*, 1987, p. 132; *Diccionario de política*, *op. cit.*, 1988, vol. I, p. 743.

³¹⁹ Véase “Plan de independencia de la América Septentrional”, en *Planes en la nación...*, *op. cit.*, 1987, pp. 123-124.

³²⁰ El Estado, según Pietschmann, “es una persona jurídica, un ser de derecho que unifica a los miembros de la colectividad en una corporación estatal”. Véase Horst Pietschmann, *op. cit.*, 1986, p. 14.

y organizan con el fin de defender a la sociedad de los grupos externos; es decir, la estructura de la división de poderes.³²¹

Los principios de la república se oponían a los de la monarquía porque, en el segundo caso, “el jefe del Estado accede al sumo poder por derechos hereditarios”, en cambio en la república, “el jefe del estado, que puede ser una sola persona como un colegiado de más personas, es elegido por el pueblo directa o indirectamente (a través de asambleas primarias o asambleas representativas)”.³²² Este cambio de una forma de gobierno a otra diferente, no se dio de manera drástica, sino que se plantearon en el proceso otros tipos de gobierno también representativos.

De acuerdo con Alfredo Ávila, el gobierno representativo es aquel que adquiere su legitimidad por ser representante de la voluntad soberana de todos los habitantes de un territorio; es decir, es electo “de alguna manera por los ciudadanos”. Su origen se encuentra en la soberanía nacional.³²³ Tomando como punto de partida este concepto, es importante señalar que desde principios de la vida independiente de México se trató de establecer un gobierno representativo: la monarquía constitucional que implicaba “un pacto preciso de garantías jurídicas en la gestión del poder”, según las cuales la monarquía dejaba de ser una institución “por arriba del Estado” y se convertía en “un organismo del Estado” al cual transmitía todas sus prerrogativas. Las funciones ejecutiva y legislativa del monarca, serían absorbidas por la cámara de representantes.³²⁴

En las Actas del Congreso se encuentran, desde el 8 de mayo de 1822, argumentos relativos a la conveniencia y necesidad de establecer un gobierno representativo. Tomando en cuenta que el primer Congreso mexicano inició sus sesiones el 24 de febrero de 1822, se trata de una idea que tenía arraigo en algunos miembros de la elite política mexicana y que fue desarrollándose, a través de los debates parlamentarios, hasta dar por resultado la conformación de un gobierno representativo: la república federal, después de atravesar por distintos momentos discursivos y conceptuales que analizaré a continuación.

³²¹ Véase Luci Levi, “gobierno”, en *Diccionario de política, op. cit.*, 1988, vol. 1, p. 743-745.

³²² Nicola Matteucci, “República”, en *Diccionario de política, op. cit.*, 1988, vol. 2, p. 1434.

³²³ Alfredo Ávila, *op. cit.*, 2002, p. 11.

³²⁴ Véase Paolo Colliva, *op. cit.*, 1988, vol. 2, pp. 1054-1055.

4.1 La retroversión de la soberanía

El establecimiento de las monarquías absolutas occidentales en el transcurso del siglo XVI, coincidió con la desaparición de la servidumbre, característica del sistema feudal anterior a ellas. El absolutismo estableció ejércitos y burocracias permanentes, así como un sistema fiscal; desde el punto de vista político, fue un aparato de dominación feudal que condujo la coerción desde abajo hacia una entidad política centralizada y militarizada que fue desplazando, paulatinamente, las funciones de los cuerpos en los cuales estaba organizada la sociedad, afectando como consecuencia sus privilegios corporativos, conformándose una relación soberano-súbditos. En los siglos XVI y XVII se acrecentó la presión de los Estados occidentales sobre las instituciones representativas de los cuerpos políticos y la sociedad en general, ocasionando graves crisis políticas en todas las grandes monarquías de Occidente. La legitimidad de las monarquías absolutas radicaba en la dinastía y no en el territorio, concibiéndose el Estado como patrimonio del monarca.³²⁵

No obstante estas características y el calificativo de “absolutas”, ese tipo de monarquías estaban limitadas, principalmente, por el derecho “divino” o “natural”. El soberano tenía derecho de imponer leyes a sus súbditos, por lo general sin su consentimiento, pero no podía transgredir las leyes de la naturaleza ordenadas por Dios. Sobre el monarca existía una ley moral que no podía ignorar, así como organismos políticos tradicionales bajo su poder, pero con cierta capacidad de presión política. Por tanto, el poder absoluto funcionaba “dentro de los necesarios límites de la clase cuyos intereses afianzaba”.³²⁶

A finales del siglo XVIII las ideas de la Ilustración contribuyeron a que los miembros de los grupos privilegiados, principalmente en Francia, desearan poner un límite a los poderes del monarca mediante “la convocatoria de la representación tradicional del reino”: los Estados Generales, que reivindicarían las viejas libertades y la antigua representación estamental. Para algunos revolucionarios franceses la libertad implicaba que los individuos fueran iguales bajo una misma ley; para otros, constituía los privilegios de que gozaban los antiguos cuerpos del reino. Cualquiera que fuera la interpretación, ambas concordaban en la necesidad de que existiera una representación de ciertos grupos ante el poder de la autoridad. En el caso de la monarquía española, la relación con los habitantes de sus

³²⁵ François-Xavier Guerra, *op. cit.*, 1990, pp. 9-11, 14-15 y 34.

³²⁶ Perry Anderson, *El Estado absolutista*, 11ª ed., México, Siglo XXI editores, 1990, pp. 45-46.

dominios era diferente, ya que el pacto de Antiguo Régimen entre aquélla y éstos implicaba que los reyes gobernaban “por gracia de Dios” con el objetivo de procurar la salvación de los súbditos, siempre apegados a lo establecido por la ley natural. De acuerdo con la tradición escolástica, la soberanía era “un atributo natural” que poseía quien ocupaba “la parte más alta de la jerarquía social, establecida por el orden divino”, es decir, el rey. El pensamiento contractualista, por su parte, afirmaba que la soberanía pertenecía al pueblo, y sólo podía ser “representada por sus autoridades”.³²⁷ Se trataba de sociedades más tradicionales y corporativas, cuyas elites culturales (alta administración pública, profesores, el clero superior, la aristocracia criolla y la nobleza española) estuvieron atentas a los acontecimientos políticos y sociales resultantes de la Revolución francesa y leyeron muchas de las obras emanadas de la Ilustración. De acuerdo con Guerra, los revolucionarios de la Nueva España pertenecían a una generación posterior a la “ilustrada”, que, a diferencia de ésta, pretendía una reforma política que daría como resultado una reforma social.³²⁸

Estas dos corrientes de pensamiento estuvieron presentes durante la crisis política de 1808 cuando la invasión francesa a España y el consecuente vacío de poder que provocó el cautiverio del rey Fernando VII hicieron necesario decidir en dónde residiría la soberanía. De acuerdo con Luis Villoro, los primeros teóricos de la Independencia consideraban que el pacto entre el rey y la “nación” era irrevocable, pero cuando el rey no se encontraba en posibilidad de gobernar, la soberanía que le había otorgado la nación regresaba a ella durante el tiempo que el monarca volviera a ejercer sus funciones, cesando así, de forma automática, “el ejercicio directo de la autoridad del pueblo”.³²⁹ El Ayuntamiento de México sostuvo que “la soberanía había revertido al pueblo y por tanto había que convocar una junta de todo el reino, al igual que en España”.³³⁰ Este fue el fundamento de la doctrina de la retroversión de la soberanía que implicó una nueva distribución de la misma y del poder, así como la adopción de nuevas formas de gobierno que cumplieran con estos objetivos.

³²⁷ François-Xavier Guerra, *op. cit.*, 2000, pp. 27-29; y Alfredo Ávila, *op. cit.*, 2002, pp. 37-41.

³²⁸ François-Xavier Guerra, *op. cit.*, 2000, pp. 35-37 y 39.

³²⁹ Luis Villoro, *op. cit.*, 1999, pp. 45-47.

³³⁰ Josefina Z. Vázquez, *op. cit.*, 1997, p. 18.

4.2 La Constitución de Apatzingán

A finales de 1811, casi al mismo tiempo que iniciaron su actividad militar en favor de la Independencia, José María Morelos y sus seguidores realizaron actividades políticas tendientes a legitimar su movimiento armado, iniciando con la formación de la Junta de Zitácuaro el 21 de agosto de 1811 y culminando con la instalación del Congreso de Chilpancingo el 6 de noviembre de 1813, como centro de unión de quienes luchaban por la emancipación de la Nueva España.³³¹

La Junta de Zitácuaro, llamada posteriormente por sus integrantes Junta Nacional Americana, estaba sustentada en la rebelión y en la aceptación de que existía una “nación americana” a la cual representar; sin embargo, no todos los jefes rebeldes estaban de acuerdo con la autoridad de esta junta, ya que no contaba con la legitimidad necesaria y se trataba de un órgano que representaba la soberanía del rey de manera provisional; por tanto, las divisiones internas evitaron su buen funcionamiento.³³²

Ante esos conflictos, Morelos convocó en junio de 1813 a elecciones para un nuevo Congreso en los territorios que dominaban los insurgentes. Éste inició sus labores el 14 de septiembre del mismo año, proclamando el 9 de noviembre la Independencia y procediendo, posteriormente, a elaborar una Constitución provisional para la América Mexicana.³³³ En este documento se plasmaron, principalmente, las ideas de la soberanía popular y el reclamo por el “injusto y arbitrario despojo de sus derechos que había sufrido durante tres siglos la nación mexicana”, reivindicando por tanto el derecho de esa nación a gobernarse libremente y establecer las bases jurídicas del nuevo Estado.³³⁴

En torno a la forma de gobierno, la Constitución de Apatzingán estableció en su artículo 4º que el gobierno no se instituía “para honra o interés particular de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos unidos voluntariamente en sociedad, éstos tienen derecho

³³¹ Jesús Castañón Rodríguez, “Los constituyentes”, en *Estudios sobre el decreto constitucional de Apatzingán*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1964, p. 35.

³³² Alfredo Ávila, *op. cit.*, 2002, pp. 150-153; Jaime E. Rodríguez O., *op. cit.*, 1996, pp. 199-200.

³³³ Ernesto de la Torre Villar, “El constitucionalismo mexicano y su origen”, en *Estudios sobre el decreto...*, *op. cit.*, 1964, pp. 184-185. Véase el “Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814”, en Gloria Villegas Moreno (*et al.*), *op. cit.*, 1997, pp. 163-182.

³³⁴ Víctor Flores Olea, “El trasfondo ideológico”, en *Estudios sobre el decreto...*, *op. cit.*, 1964, pp. 147-148.

incontestable a establecer el gobierno que más les convenga”.³³⁵ De acuerdo con Víctor Flores Olea, la redacción de este artículo estuvo influenciada por las ideas de *El Contrato Social* de Rousseau, ya que la legitimidad del poder político estaría dada por la “voluntad general y por la ley”; asimismo, la única forma de gobierno legítima que aceptaba Rousseau era la republicana, porque sólo en ella se concretaba la decisión de “la mayoría de los ciudadanos” en cuanto a la forma del Estado, la marcha de los asuntos públicos y “el sentido preciso de la voluntad general”.³³⁶ Este fue un antecedente muy importante que se puede observar en los discursos de los diputados de los primeros Congresos mexicanos, sobre todo después de la promulgación del Plan de Casa Mata, cuando se trató de definir la forma de gobierno que atendía precisamente a la voluntad general.

4.3 De la monarquía constitucional a la monarquía *absoluta*

La Independencia se produjo cuando los territorios de Nueva España formaban parte de una monarquía constitucional, pluricontinental, fundada en Cádiz en 1812. El Plan de Independencia proclamado por Agustín de Iturbide el 24 de febrero de 1821 estableció como primera forma de gobierno del México independiente: monarquía moderada por una constitución. Meses más tarde, en los tratados de Córdoba se especificó claramente que “el gobierno del imperio será monárquico constitucional moderado”. Asimismo, el emperador sería Fernando VII o algún miembro de su dinastía o de otra reinante, con el fin de tener “un monarca ya hecho y precaver los atentados de ambición”.³³⁷ Considero que se pensó otorgar el trono de México a algún miembro de los borbones para dotar a la nueva nación de la legitimidad emanada de un soberano perteneciente a una dinastía hereditaria, tal y como se reconocía en el Antiguo Régimen.

Así, la Independencia dio paso a otra monarquía constitucional, ésta mexicana. México participaba de un proceso contemporáneo en otras regiones del hemisferio occidental.³³⁸ De acuerdo con Paolo Colliva, la monarquía constitucional surgió “primero en Inglaterra, luego en Francia y más adelante un poco por doquier en el siglo XIX”,

³³⁵ “Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814”, en Gloria Villegas Moreno (*et al.*), *op. cit.*, 1997, p. 163.

³³⁶ Víctor Flores Olea, *op. cit.*, 1964, pp. 149-150.

³³⁷ *Planes en la nación...*, *op. cit.*, 1987, p. 127.

³³⁸ Respecto al tema del constitucionalismo véase Frank Safford, *op. cit.*, 1991, pp. 42-104.

representando una “ruptura del viejo orden social jerárquico”, motivada por el “predominio de la ideología de la burguesía victoriosa”, la cual rescató “lo que todavía quedaba del antiguo significado de la estabilidad del régimen monárquico”, implantándolo en un nuevo sistema donde “las palancas del poder habían ya pasado a otras manos”.³³⁹ Este proceso se observa, de manera evidente, en los debates parlamentarios del primer Congreso, en cuya sesión de apertura, el 24 de febrero de 1822, su presidente en turno hizo a los miembros del Congreso, las siguientes preguntas, a las cuales contestaron afirmativamente:

[...] ¿se adopta para el gobierno de la nación mexicana la monarquía moderada constitucional? [...] ¿se denominará esta monarquía imperio mexicano, bajo la forma que establezca la constitución que adopta la nación en su Congreso Constituyente? y [...] ¿se reconocían los llamamientos al trono de los príncipes de la casa de Borbón, conforme el acuerdo de 24 de agosto de 1821, hecho en la villa de Córdoba?³⁴⁰

No obstante este aparente acuerdo *unánime* en la forma de gobierno, el 8 de mayo de 1822 se hizo alusión a los errores que existían en las Actas impresas, específicamente en la de apertura de sesiones, donde faltaban algunos discursos que se oponían

[...] a las bases de gobierno adoptadas por S[u] M[ajestad], pues estaba creído que la nación se hallaba enteramente libre para entablar el sistema de gobierno que más conviniera a sus circunstancias; [...] del mismo modo hizo ver el mismo día otro señor diputado, que su provincia sólo apetecía el gobierno republicano, y de nada de esto se hace mención.³⁴¹

El presidente en turno señaló que las Actas anteriores se habían aprobado “en los términos en que se hallan”, y por lo tanto no había lugar a esos reclamos. No hubo rectificación en el acta;³⁴² sin embargo, fue evidente que no todos los diputados estaban de acuerdo con la forma de gobierno adoptada. La característica “moderada” de la monarquía, implicaba para algunos legisladores ciertas ventajas, principalmente:

³³⁹ Paolo Colliva, *op. cit.*, 1988, pp. 1054.

³⁴⁰ Hipólito Odoardo, representante de México. Sesión del 24 de febrero de 1822, *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo II, vol. I, primera foliatura, p. 8.

³⁴¹ Reclamo de Melchor Múzquiz de México. Sesión del 8 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, p. 172.

³⁴² Francisco García Cantarines de Puebla. Sesión del 8 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, p. 172.

[...] la de sujetarse a examen de la nación, representada en sus congresos, las cuestiones más importantes sobre su futura prosperidad o su ruina [...] Porque reuniéndose en los congresos todos los intereses y luces de la nación, según las diferentes profesiones a que pertenecen sus individuos, se lograba en ellos el espíritu del sistema, que es lo que ha hecho admirables a los antiguos gobiernos de Roma y de Grecia, y a las naciones modernas representadas, mientras que por la falta de sistema se han hecho despreciables todos los *gobiernos absolutos*. [...] Dependiendo [éstos] de la voluntad y caprichos de los soberanos o de sus ministros, fluctúan siempre en la preferencia de unos ramos de administración sobre otros.³⁴³

Como se observa en este fragmento, se trataba de restar poder y autoridad a la figura del emperador y depositarla en los miembros del Congreso como poder moderador, no obstante la investidura que seguían respetando muchos de ellos. En sesión extraordinaria del 19 de mayo de 1822, el Congreso aprobó la elección de Iturbide como emperador de México, tomando en cuenta que el rey de España había declarado “nulos e ilegítimos” los tratados de Córdoba, no reconociendo las cortes de ese país la independencia del imperio mexicano.³⁴⁴ Por tanto, se ratificó el 21 de mayo de 1822, por decreto, a Iturbide como emperador de México. En su discurso de toma de posesión, señaló

[...] al dar la libertad al imperio, creyó sería éste feliz bajo la dirección de algún monarca Español, pero que su voz había sido despreciada, anulados los tratados que había celebrado, y el Congreso en plena libertad para escoger la forma de gobierno más adaptable a la nación, que determinada ya, y designado él por el primer emperador, se sacrificaría gustoso por la felicidad común.³⁴⁵

Las Actas de debates desde el primer Congreso, ilustran reiteradamente los deseos de algunos diputados de privilegiar el sistema representativo y, sobre todo, respetar los derechos de las fuerzas territoriales, como puede observarse en la discusión del dictamen para crear “una sección de Consejo de Estado, provisional en su instituto”, integrado por “nueve individuos que merezcan la confianza pública”. Cada diputado nombraría a un

³⁴³ Opinión de Hipólito Odoardo de México. Sesión del 14 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, pp. 248-249. Cursivas en el original.

³⁴⁴ Sesión extraordinaria del 19 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, p. 289. “Lejos de que el plan de Iguala y tratados de Córdoba nos desautoricen para elegir hoy emperador [...] por ellos mismos estamos obligados a hacerlo. Uno y otro nos dejan libertad a constituir este pueblo en república, uno y otro, y nuestras provincias nos precian a constituirlo en monarquía”. Opinión de José María Covarrubias de Guadalajara. Sesión del 20 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, pp. 294-295.

³⁴⁵ Sesión del 21 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, pp. 309-310.

candidato, eligiéndose 27 candidatos por “pluralidad absoluta de votos”. Posteriormente, la lista sería turnada al emperador para que eligiera a los nueve integrantes. Esta manera de elección provocaría, según la opinión de algunos diputados, “un espíritu de provincialismo que debería evitarse con el mayor cuidado”; por tanto, sería más conveniente hacer la elección con el método de la Constitución de Cádiz, todavía vigente. En reacción contra este mecanismo de nombramiento se recordó que “los gobiernos representativos estriban en la igualdad, por lo que es justo que se iguale la representación de las provincias para los que han de ser nombrados”; por tanto, habría que tomar como base de la elección a la población. También se argumentó que “sea cual fuere la forma de gobierno, residiendo la soberanía en la nación, como de hecho reside, los derechos de las provincias debían siempre considerarse como los principales apoyos de esta grande asociación”.³⁴⁶

El 22 de junio de 1822 se presentó un dictamen relativo a que la corona fuera hereditaria, con base en el argumento de “los gravísimos inconvenientes y males terribles que son inseparables de una monarquía electiva”. Se fundamentó en las siguientes ideas: “el interregno es un mal inevitable de la monarquía electiva y más peligros que la menor edad en los reinos hereditarios, porque es el tiempo de las intrigas y de los crímenes”; era además “muy difícil evitar que la corrupción no decida las elecciones”. También se presentaba el problema en torno a la manera en que la nación elegiría al monarca “por sí misma o por medio de sus representantes o apoderados”; en el primer caso, si se concedía “el derecho de sufragar a la nación por pueblos, partidos y provincias”, además de lo difícil del método por tratarse de un territorio muy extenso, “los poderosos” podrían influir en el voto de la multitud. En el segundo caso, “los votos serán casi siempre venales y nunca conformes al voto de la nación”. Por si esto fuera poco,

[...] cuando todos los individuos de una nación pueden aspirar al trono, son muchos los que se creen con derecho de ocuparlo y la ambición inundará la patria de desgracias. [...] Para colmo de males, las potencias extranjeras se mezclan en la elección, aún valiéndose de las armas, y la nación que tiene el derecho de elegir es obligada a tomar por monarca al próximo heredero, no solamente para evitar las guerras civiles, sino las exteriores con las otras potencias. [...] El menor proyecto de un rey electivo será hacer su casa poderosa para el tiempo venidero: lo que no podrá hacer sin a expensas del Estado. [Por el contrario], un príncipe llamado al trono por derecho de sucesión tendrá más cuidado de sus pueblos, los tratará con más comedimiento y tomará más empeño en hacer la prosperidad de sus súbditos por la esperanza de trasladar a sus hijos la corona, que aquellos que la poseen para

³⁴⁶ Argumentos de Rafael Mangino de Puebla, Toribio González de Guadalajara y José María Bocanegra de Zacatecas, respectivamente. Sesión del 30 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura pp. 351-354.

sí solos o por el tiempo de su vida [...] Un Estado en que está ordenada exactamente la sucesión al trono, tiene mayor fuerza y estabilidad; puede formar los proyectos más grandes y realizarlos con más seguridad que los estados electivos.³⁴⁷

Con esta propuesta se pretendía evitar conflictos graves en el momento de la sucesión y garantizar la legitimidad del monarca. En el caso de Iturbide, como afirma Timothy Anna, la base de su legitimidad como emperador “residía en el Plan de Iguala y en el Tratado de Córdoba”.³⁴⁸ Su prestigio como libertador de la patria le daba, ante la mayor parte de la población, el derecho de acceder al trono.³⁴⁹ Desde luego, no todos coincidían con la idea legitimadora de Iturbide. El problema, se insistía, era encontrar la fuente de legitimidad del emperador. Finalmente, quedó aprobado “por unanimidad completa” el artículo I del dictamen: “La monarquía mexicana, además de ser moderada y constitucional, es también hereditaria”. La constitución se encargaría de fijar el orden de sucesión de la Corona y el emperador tendría el título de “príncipe heredero”.³⁵⁰

No obstante, en días posteriores continuaron presentándose opiniones en torno a la forma más adecuada de gobierno. En sesión del 6 de julio de 1822, al discutirse el dictamen relativo al nombramiento de los integrantes del Supremo Tribunal de Justicia, se afirmó que el nombre adecuado debería ser “monarquía moderada, representativa y constitucional”, porque

[...] en todo gobierno representativo, el origen de la autoridad reside en la nación; más como si esta la ejerciera por sí misma se arruinaría, de ahí es que el ejercicio de aquella autoridad sólo reside en los funcionarios públicos, y que lo que éstos hacen, se dice propiamente que lo hace la nación misma [...] Todo gobierno representativo bien constituido, es republicano en su naturaleza y esencia [porque] se funda en el interés

³⁴⁷ Sesión del 22 de junio de 1822, *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo III, vol. II, pp. 94-99. Los diputados que elaboraron el dictamen fueron: José de San Martín de Oaxaca, Rafael Pérez del Castillo de Durango, José Ignacio Nájera de México, Antonio J. Valdés de Guadalajara, Cayetano Ibarra de México, José Ignacio Esteva de Veracruz, y el señor González, que bien pudo ser Simón Elías González de Sonora y Sinaloa o Toribio González de Guadalajara.

³⁴⁸ Timothy E. Anna, *op. cit.*, 1991, p. 87.

³⁴⁹ La comisión “combinando el orden de las monarquías modernas en la nuestra, da con justicia al imperio la dinastía que le corresponde, cumpliendo religiosamente con el Plan de Iguala [...] Evita los males incalculables que producen los partidos, afianza en la voluntad general del imperio su sosiego y felicidad perpetua [...] y cumple con dar a la familia de nuestro emperador lo que le corresponde por legítimo derecho que ha adquirido en los méritos de tan distinguido y virtuoso padre”. Opinión de Pedro José Lanuza de Nuevo Santander. Sesión del 22 de junio de 1822. *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo III, vol. II, pp. 99-100.

³⁵⁰ Sesión del 22 de junio de 1822. *Ibid.*, tomo III, vol. II, pp. 99, 102 y 104.

público y general [...] porque sólo se dirige por la ley [que es] la justa y bien dirigida voluntad de la nación.³⁵¹

En el mismo sentido, el 15 de julio de 1822, al presentar sus poderes Servando Teresa de Mier, declaró estar convencido de que la forma de gobierno más conveniente era “el republicano”, pero no quería oponerse “a lo que ya estaba hecho, siempre que se nos conservase el gobierno representativo y se nos rigiese con moderación y equidad”.³⁵²

Como otros muchos latinoamericanos en cada porción territorial de los otrora dominios de la corona española,³⁵³ algunos representantes de los poderes ejecutivo y legislativo estaban convencidos de que la monarquía moderada evitaría caer en el despotismo y la democracia (formas de gobierno que provocarían la anarquía del país), como lo hizo notar el ministro de Relaciones, José Manuel Herrera, al discutirse la proposición del Consejo de Estado del Congreso al gobierno, el 24 de julio, para decretar amnistía a quienes habían emitido opiniones políticas en contra de la elección de Iturbide:

[...]por un milagro de la política se dividieron los poderes y formaron las monarquías moderadas (incontestablemente la mejor clase de gobierno) quedando así constituidos los Estados, de manera que pudiesen contar con estabilidad y los ciudadanos con quietud y paz, sin verse continuamente expuestos a las convulsiones de la democracia ni a los insultos del despotismo.³⁵⁴

Por tanto, hacía llegar al Congreso la opinión de Iturbide en torno a que sería conveniente castigar a quienes se oponían a la forma de gobierno establecida, con el fin de conservar la paz. En respuesta a los rumores de conspiración, el Congreso finalmente acordó establecer un tribunal especial para juzgar los delitos de “sedición contra el Estado” y la suspensión de los artículos 287, 293, 295, 299 y 300 del cap. 3, título 5, de la Constitución, “que embarazan el procedimiento del poder judicial”.³⁵⁵ Sin embargo, algunos legisladores pensaban que la forma de gobierno establecida no debía ser inmutable, sino que

³⁵¹ Toribio González de Guadalajara. Sesión del 6 de julio de 1822. *Ibid.*, tomo III, vol. II, p. 189.

³⁵² Sesión del 15 de julio de 1822. *Ibid.*, tomo III, vol. II, p. 277.

³⁵³ Véase Frank Safford, *op. cit.*, 1991, pp. 42-104.

³⁵⁴ Sesión del 7 de agosto de 1822. *Actas constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo III, vol. II, pp. 406-407.

³⁵⁵ Sesión del 7 de agosto de 1822. *Ibid.*, tomo III, vol. II, pp. 408-413.

[...] el escoger una forma de gobierno no es constituir ese gobierno en sí mismo: la simple institución establece una ley constitucional, pero que no se extiende a otra cosa que a elegir, entre varias formas de gobierno, cuál de ellas ha de ser la del Estado, y después por leyes subsecuentes e igualmente constitucionales, se detalla, se sistema la forma que ya se adoptó. El decir que porque se escogió para un estado tal forma de gobierno, v. g. el monárquico, ya quedó constituido el modo, sus facultades, sus restricciones [y] todo lo demás que se sistema dentro de ese mismo gobierno por leyes constitucionales, es un sofisma destructor de los derechos imprescriptibles de las naciones.³⁵⁶

En suma, hubo en el Congreso opiniones que respaldaban la instauración de un gobierno monárquico constitucional y otras que sugerían una forma de gobierno diferente a la monarquía. Esto contribuyó a que el 27 de agosto de 1822 se informara al Congreso la orden del jefe político, Luis Quintanar, para arrestar a varios diputados acusados de conspirar en contra del gobierno. Al respecto, varios de ellos insistieron en que su calidad de representantes los hacía inviolables y que su arresto era ilegal. A partir de esta fecha se presentó un debate en torno a las atribuciones de los poderes ejecutivo y legislativo.³⁵⁷ En cuanto a la forma de gobierno establecida, los representantes del gobierno afirmaron que los conspiradores intentaban establecer una monarquía absoluta, atentando contra los deseos de la nación, lo cual justificaba su arresto. El mismo Iturbide señaló que había jurado regir a la nación bajo “un sistema constitucional”, pero en caso de que “los vicios de su organización o las pasiones de sus agentes se quisiese convertir en instrumento de la anarquía [...] se dará una nueva representación”, aclarando también que no era su deseo ejercer la administración del imperio con despotismo.³⁵⁸

Durante la discusión del dictamen relativo a la conformación del Consejo de Estado se manifestó que por “gobierno” debía entenderse el “poder ejecutivo” y no el “poder real”. Los reyes, por “inviolabilidad no pueden responder de sus hechos, la responsabilidad recae precisamente sobre sus ministros y consejeros”. Por tanto, se exoneraba a Iturbide de cualquier responsabilidad por sus acciones de gobierno; sin embargo, se podría pedir cuentas a los ministros.³⁵⁹ Aquí es posible notar cómo se mantiene la idea de Antiguo

³⁵⁶ Declaración de Juan Ignacio Godoy, representante de Guanajuato. Sesión del 16 de agosto de 1822. *Ibid.*, tomo III, vol. II, p. 473.

³⁵⁷ Reclamo de José Santiago Milla de Guatemala. Sesión del 27 de agosto de 1822. *Ibid.*, tomo IV, vol. III, pp. 107-111. El desarrollo de ese debate se presenta en el capítulo VI.

³⁵⁸ Sesión del 30 de agosto de 1822. *Ibid.*, tomo VI, p. L.

³⁵⁹ Opinión de Manuel de Mier y Terán. Sesión del 10 de junio de 1822. *Ibid.*, tomo III, vol. II, p. 32.

Régimen del poder incuestionable del rey, lo que supone un conflicto entre tradiciones coloniales e ideas liberales.

Algunos legisladores sugirieron que se detuvieran los trabajos del Congreso, por lo menos durante un mes, para conservar la monarquía y el gobierno representativo, porque “el espíritu público” se encontraba “infinitamente más dividido que cuando dimos el glorioso grito de Independencia. Cada uno se ha formado su particular sistema de gobierno, pretendiendo sea éste el que le acomoda, sin advertir que ya lo tenemos por fortuna elegido y solemnemente jurado”.³⁶⁰ Al no entregar al Congreso a los diputados detenidos, el gobierno dejaba de apegarse a la Constitución española que era, en ese momento, “la ley del Estado”, sustentada en el Plan de Iguala, y tendería a “recusar toda constitución y derecho, a conculcar todo principio y, en suma, a desnaturalizarse y hacerse absoluto”. Además, la disolución del Congreso también traería “la anarquía o el despotismo”. Era necesario, en consecuencia, que el gobierno se apegara a la ley, porque se trataba de “una máquina compuesta de varias ruedas, que si no están uniformes se destruyen, produciendo el gobierno absoluto, la democracia o la anarquía”.³⁶¹

Una vez que Iturbide logró la disolución del primer Congreso y el encarcelamiento de algunos diputados que se opusieron a su coronación, instauró en su lugar la Junta Nacional Instituyente. A partir de entonces limitó la libertad de prensa y condenó los delitos en contra de su persona y del sistema de gobierno que representaba.

4.4 La Junta Nacional Instituyente: el desprestigio de la monarquía

Como se ha visto, a comienzos de noviembre de 1822 se instaló la Junta Nacional Instituyente. Un mes después llegaron noticias en torno a que se preparaba un movimiento armado en Veracruz que desconocía al emperador y exigía la reinstalación del Congreso,³⁶² razón por la cual se agregó, el 19 de diciembre, un apéndice al Reglamento Provisional Político del imperio Mexicano —no promulgado todavía—, consistente en una ley

³⁶⁰ Manifiesto de los representantes de Sonora y Sinaloa: Simón Elías González y Antonio Iriarte y Manuel Jiménez de Bayló. Sesión del 30 de agosto de 1822. *Ibid.*, tomo VI, pp. XLIV-XLVI.

³⁶¹ Opiniones de Manuel de Mier y Terán de Chiapas, José Ignacio Espinosa de Guanajuato, Lorenzo de Zavala de Yucatán, y Cayetano Ibarra de y Melchor Múzquiz de México. Sesión del 3 de septiembre de 1822. *Ibid.*, tomo VI, pp. CVII-CVIII, CXXIII-CXXVIII y CLVI.

³⁶² Véase capítulo I.

expresamente elaborada para terminar con las sediciones, en especial la de Veracruz, misma que debería turnarse al emperador “para su sanción y promulgación”. Se trataba de proteger no sólo a la monarquía, sino también a Iturbide; eliminando lo más pronto posible a sus enemigos reales y a los sospechosos de serlo.³⁶³

El 10 de enero de 1823 se presentó el Proyecto de Reglamento Provisional Político del imperio Mexicano. En su artículo 5 determinaba que el gobierno de la nación mexicana sería “monárquico, constitucional, representativo y hereditario, con el nombre de imperio mexicano”.³⁶⁴ Se presentaban dos cambios importantes con respecto a la forma de gobierno establecida en el Plan de Iguala y Tratados de Córdoba, y jurado durante la sesión de apertura del Congreso (monarquía moderada constitucional). Se había incorporado a la monarquía, la calidad de hereditaria y representativa. Desde luego que Iturbide no elaboró el reglamento, pero, de acuerdo con lo establecido en las Bases Orgánicas de la Junta, todas las leyes debían ser aprobadas o sancionadas por él; de ahí que se pueda pensar en una influencia importante en la redacción o corrección de la misma.

Si bien era cierto que el emperador había ofrecido “gobernar bajo un sistema representativo”, algunos vocales se preguntaban: “¿es representativo el gobierno en que los legisladores son elegidos al gusto del ministerio o del monarca, privándose a la nación de su más inherente y esencial prerrogativa?” También se había jurado solemnemente “ser un monarca constitucional”, lo cual no se cumpliría si la junta, “obra de sus manos, da esa constitución que debe arreglar los poderes del Estado”.³⁶⁵

Como se ha visto, el 1º de febrero de 1823 fue proclamado el Plan de Casa Mata, en el que se estipulaba convocar a un nuevo Congreso. La presión de las fuerzas territoriales que se adhirieron adicho plan fue tan grande que la Junta ya no terminó de discutir y aprobar los artículos del reglamento provisional. El resto del tiempo tuvo que dedicarlo a

³⁶³ Se suspendería “la observancia de las formas acostumbradas para la aprensión de los delincuentes en los crímenes que trata esta ley”, siendo objeto de la misma “las causas que se formen por conspiración o maquinaciones contra la Independencia o contra la forma de gobierno establecido o contra la seguridad interior y exterior del Estado o contra la sagrada e inviolable persona del Emperador”. Los acusados serían “juzgados militarmente en consejo de guerra ordinario”, ejecutándose “inmediatamente” las sentencias de este consejo, “si las aprobare el Capitán general con acuerdo de su auditor”. En caso necesario, las autoridades políticas podrían “tomar inmediatamente cuantas medidas juzguen convenientes para dispersar cualquier reunión de facciosos, prender a los delincuentes, ladrones y asesinos y atajar el mal en su origen”. Sesión del 19 de diciembre de 1822. *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo VII, pp. 153-158.

³⁶⁴ Sesión del 10 de enero de 1823. *Ibid.*, tomo VII, pp. 197-199.

³⁶⁵ Argumentos de Lorenzo de Zavala de Yucatán. Sesión del 6 de febrero de 1823. *Ibid.*, tomo VII, p. 360.

debatir en torno a la conveniencia de restituir el antiguo Congreso o convocar a uno nuevo. El 18 de febrero se presentó el proyecto de convocatoria y comenzó a discutirse al día siguiente, estipulando que su instalación sería el 28 de agosto de 1823. En el artículo 8, se estableció que no podrían variarse “las bases sobre que estamos ya constituidos”, entre ellas, “la monarquía moderada hereditaria” y “la dinastía del señor Don Agustín de Iturbide, actual emperador”. El resto de los artículos fueron aprobados entre el 19 y el 22 de febrero,³⁶⁶ pero la convocatoria no se promulgó porque los “rebeldes de Casa Mata” decidieron, en una conferencia integrada por los comandantes de su ejército en Jalapa, el día 17 de febrero, que deseaban un Congreso “completamente independiente de Iturbide”.³⁶⁷ La Junta sesionó por última vez el 6 de marzo del mismo año.

4.5 La reinstalación del primer Congreso: hacia la república representativa federal

Ante la presión ejercida por el Plan de Casa Mata Iturbide no tuvo más opción que reinstalar el Congreso el 7 de marzo de 1823. El 13 de marzo llegó al Congreso un oficio del ministerio de guerra dirigido al emperador, en el cual se informaba que un general y 27 jefes y oficiales del ejército hacían pública su adhesión y respeto al soberano Congreso, garantizando su seguridad y libertad de acción, así como la protección del emperador.³⁶⁸ También se leyó un dictamen de la comisión especial para examinar los documentos relativos al Plan de Casa Mata, en el cual se asentó, entre otras cosas, que “todos [se refiere a las provincias que apoyaban el plan] convienen en que nuestro gobierno ha de ser representativo y debe haber una representación nacional; pero hasta ahora no están acordes en cuál debe ser ésta, ni de qué manera ha de reunirse”.³⁶⁹

Por tanto, la promulgación y adhesión de varias fuerzas territoriales al Plan de Casa Mata contribuyó a que se planteara un nuevo tipo de gobierno: el representativo, diferente, por lo menos en teoría, a la monarquía constitucional esbozada por el primer Congreso. Mediante la adopción de esta forma de gobierno, las fuerzas territoriales garantizarían su participación activa en la toma de decisiones de la autoridad central, por intermediación de

³⁶⁶ Sesión del 19 de febrero de 1823. *Ibid.*, tomo VII, pp. 402-431.

³⁶⁷ Timothy E. Anna, *op. cit.*, 1991, p. 190.

³⁶⁸ Sesiones del 7 al 12 de marzo de 1823. *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo V, pp. 3-44.

³⁶⁹ Lo leyó el diputado Francisco Manuel Sánchez de Tagle, de México. Sesión del 13 de marzo de 1823. *Ibid.*, tomo V, pp. 45-46.

sus diputados. Además, la autoridad suprema no sería el emperador, como en el caso de las monarquías, sino que había mayores posibilidades de establecer una autoridad central débil ante fuerzas territoriales fuertes.

Iturbide aceptó su derrota ante la presión de las fuerzas territoriales, anunciando su abdicación “voluntaria” (que realizó definitivamente el 19 de marzo)³⁷⁰ para dejar el gobierno del imperio mexicano en manos de quien decidiera el Congreso, mismo que fue reconocido por la junta de Puebla el 16 de marzo.³⁷¹ El 24 de marzo se discutió la manera en que debería reorganizarse el gobierno, una vez que Iturbide había renunciado y se había “autoexiliado” a otra provincia con el fin de esperar la resolución del Congreso respecto a dónde debería instalarse. Una vez que habían cesado las funciones del Supremo Gobierno Mexicano, tomaría provisionalmente el mando del gobierno político (separándolo del militar), el capitán general de México, el tiempo necesario que tardara el Congreso en nombrar un nuevo gobierno o bien, que decidiera lo conveniente para el país. Por su parte, el Secretario de Relaciones dijo que el emperador pretendía retirarse a otro lugar del imperio con el fin de esperar la decisión del Congreso, pero conservando el mando supremo, hasta que pudiera delegarlo a la persona o personas que decidiera la representación nacional.³⁷²

Desde las primeras sesiones del Congreso, en 1822, se planteó la necesidad de especificar el qué se entendía por “gobierno”. Se dijo, por un lado, que por “gobierno de la nación” debería entenderse a todos los poderes del Estado, así como sus leyes.³⁷³ Por otro, se consideraba que “gobierno” tenía dos acepciones: 1) “significa unas veces todos los poderes que forman el sistema entero de administración”; y 2) “designa otras al poder ejecutivo”.³⁷⁴ La necesidad de aclarar estos conceptos se debía al hecho de que, al redactar alguna ley, debería establecerse muy bien a qué se refería conceptualmente el término “gobierno”. El 29 de marzo de 1823 un grupo de legisladores presentó una proposición con el fin de continuar las labores parlamentarias, entre las que se incluía declarar “haber

³⁷⁰ José María Miguel i Vergés, *Diccionario de Insurgentes*, 2ª edición, México, Porrúa, 1980, p. 301.

³⁷¹ Sesión del 14 de marzo de 1823. *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo v, p. 55.

³⁷² Sesión extraordinaria del 24 de marzo de 1823. *Ibid.*, tomo v, pp. 58, 63-65 y 74.

³⁷³ Opinión de Lorenzo de Zavala de Yucatán. Sesión del 21 de agosto de 1822. *Ibid.*, tomo IV, vol. III, p. 67.

³⁷⁴ Opinión de José Cecilio del Valle, de Guatemala. Sesión del 22 de agosto de 1822. *Ibid.*, tomo IV, vol. III, p. 76.

cesado el gobierno de México, hasta ahora, existente”.³⁷⁵ Un diputado señaló la necesidad de aclarar si podría entenderse por gobierno “los tres poderes que componen el gobierno de un Estado”. Al respecto, otros legisladores expusieron que “la voz gobierno” se aplicaba “comúnmente al poder ejecutivo”, por tanto, sería necesario cambiar, dentro de la propuesta en discusión, la palabra “gobierno” por la de “poder ejecutivo”. Así quedo determinada, a partir de esa fecha, la distinción entre uno y otro conceptos y su utilización en lo sucesivo. Comenzó entonces a discutirse en quién quedaría depositado el poder ejecutivo, acordándose elegir tres individuos designados por el Congreso.³⁷⁶

El 7 de abril de 1823 se presentó un dictamen que declaraba nula la coronación de Iturbide, ilegales todos sus actos y “no subsistentes el plan de Iguala y Tratados de Córdoba, quedando en absoluta libertad [la nación] para constituirse en la forma de gobierno que más le acomode”. A partir de entonces, se presentaron otras propuestas además de la monarquía, aunque algunos diputados seguían sosteniendo la idea de llamar al trono del imperio mexicano a un miembro de la Casa de Borbón, por ser “el medio mejor de libertarse de convulsiones intestinas que se originan cuando se eleva al solio algún particular, poniéndose en movimiento las pasiones, contemplándose unos con mayor mérito porque se creen que han trabajado más, otros porque se dicen más nobles, otros porque se juzgan mas sabios”.³⁷⁷ De esta manera, no se pondría en duda la legitimidad del nuevo gobernante.

Otro legislador señaló que, durante el gobierno de Iturbide, los diputados de Zacatecas habían sido “representantes obligados a la forma de gobierno que se fijó entonces”, y que ahora la voluntad de su provincia era “que el Congreso elija aquella clase de gobierno con que le parezca estar más uniformada la opinión, que más nos aleje de una guerra civil y nos conserve en paz”. En el mismo sentido, otro diputado argumentó que, en virtud de la fuerte presión ejercida por el pueblo que apoyaba a Iturbide, no había podido expresar que él siempre había sido “un republicano consumado” y el único tipo de

³⁷⁵ Cuestionamiento de Lorenzo de Zavala, representante de Yucatán. Sesión del 29 de marzo de 1823. *Ibid.*, tomo V, p. 88.

³⁷⁶ Definición hecha por Manuel C. Rejón de Yucatán y José Mariano Marín de Puebla. Sesión del 29 de marzo de 1823. *Ibid.*, tomo V, pp. 90-91.

³⁷⁷ Propuesta de José María Luciano Becerra y Jiménez de Veracruz. Sesión del 7 de abril de 1823. *Ibid.*, tomo V, pp. 165-166 y 178-179.

gobierno que consideraba justo era “el gobierno popular”. Con el paso de los días, otros legisladores se pronunciaron también en favor de la república y en contra del despotismo.³⁷⁸

En respuesta a los deseos manifestados por representantes de diversas fuerzas territoriales, la comisión encargada de redactar el proyecto de Acta Constitutiva recomendó “preferir para el gobierno de la nación mexicana la forma de república representativa popular federada”.³⁷⁹ Durante la discusión de dicho proyecto fue evidente que gran parte de los representantes habían sido instruidos por sus provincias para proponer y defender el establecimiento de una República Federal.³⁸⁰

4. 6 Entre centralismo y federalismo

Como resultado de la promulgación del Plan de Casa Mata y la consecuente renuncia de Iturbide, quedó claro que no podría volverse a establecer, por lo menos en el futuro próximo, una forma de gobierno monárquica. El desprestigio del emperador y los rumores en torno a que pretendía establecer un gobierno absoluto, crearon un estigma alrededor de la monarquía como sinónimo de despotismo. En consecuencia, era necesario establecer otra forma de gobierno con la característica “representativa”; es decir, donde los intereses de todas las fuerzas territoriales estuvieran presentes, en voz de sus diputados. En principio se propuso adoptar la forma de gobierno federal, con la cual aparentemente estaban de acuerdo la mayoría de las fuerzas territoriales; sin embargo, las Actas del Congreso permiten observar que durante la discusión del Acta Constitutiva el debate relativo a la forma de gobierno tuvo como ejes principales dos posiciones difíciles de conciliar: el federalismo y el centralismo.

Como se ha visto, el 20 de noviembre de 1823 comenzó a discutirse el proyecto de Acta Constitutiva. En el discurso preliminar quedó establecido que el tipo de gobierno que prefería la nación mexicana era el de república representativa popular federada.³⁸¹ Sin embargo, en días posteriores algunos diputados consideraron que estaba en duda la

³⁷⁸ Opiniones de José María Bocanegra de Zacatecas, José Vicente Orantes de Escuintla, provincia de Guatemala, José María Covarrubias de Guadalajara y Félix de Osoreo de Querétaro. Sesiones del 7 y 11 de abril de 1823. *Ibid.*, tomo V, pp. 180-181, 183, 185, 272 y 257.

³⁷⁹ Sesión del 20 de noviembre de 1823, *Acta constitutiva...*, *op. cit.*, p. 98.

³⁸⁰ Véase esta discusión en el capítulo 6.

³⁸¹ Sesiones del 20 de noviembre y 5 de diciembre de 1823. *Acta constitutiva...*, *op. cit.*, 1974, pp. 98 y 217-218.

voluntad general de constituirse en ese tipo de república, porque los ciudadanos no contaban con los elementos necesarios de “instrucción en las materias políticas” para decidir en torno a un asunto tan delicado; por tanto, debería tomarse en cuenta la voluntad de sus representantes y no las “deliberaciones del pueblo”. Además, la forma de gobierno que se había propuesto en el proyecto de Acta Constitutiva, incluyendo estados libres, soberanos e independientes, no traería la “felicidad de la nación”, porque los congresos provinciales complicarían la toma de decisiones importantes que correspondían al gobierno y al Congreso general, “entorpeciendo o parando los negocios públicos y causando las mayores desgracias al Estado”. En caso de que se establecieran estos congresos provinciales, tendrían que estar subordinados a las autoridades centrales para garantizar el buen funcionamiento de la nación y evitar la anarquía.³⁸²

Algunos diputados argumentaron que la idea de adoptar como forma de gobierno el federalismo podría haberse originado por el deseo de imitar a Estados Unidos; de hecho, era bien sabido que “innumerables personas y corporaciones muy respetables se han opuesto a esta forma de gobierno”; por tanto, la nación no se encontraba en circunstancias de constituirse en federación. El federalismo causaría la desunión y “la facilidad de que alguno o algunos se apoderen del gobierno de las provincias y las opriman”. Sería necesario informar a los pueblos acerca de las ventajas e inconvenientes de las formas de gobierno federalista y centralista. Esta última parecía la más adecuada para evitar el peligro de que la nación se disolviera.³⁸³

Otros diputados se opusieron porque consideraban que no era tiempo de establecer el gobierno federal, sino “hasta que las luces hicieran más progresos y se pudieran tomar las disposiciones necesarias para evitar la desigualdad de los estados y la preponderancia de unos sobre otros”.³⁸⁴ Además, el asunto de la forma de gobierno debía haberse discutido

³⁸² Opinión de José María Luciano Becerra y Jiménez de Veracruz. En el mismo sentido, José Agustín Paz de México aseguró que la voluntad general no podía fundarse en las manifestaciones de los ayuntamientos y otras autoridades, porque en otros momentos esta voluntad fue contraria a la constitución, como en el caso de la coronación de Iturbide y que, aún cuando el sistema de república federal era muy bueno, no era tiempo todavía de establecerlo en la nación, por lo que no aprobaba que se incluyera esta forma de gobierno en el Acta Constitutiva. Sesiones del 1º y 4 de diciembre de 1823. *Ibid.*, 1974, pp. 155-159, 163-169 y 207-208.

³⁸³ Argumentos de Carlos Ma. de Bustamante y José Ignacio Espinosa de México, Alejandro Carpio y José Rafael Berruecos de Puebla. Estos legisladores consideraban conveniente instaurar una república central antes que una federal, aunque decían no estar de acuerdo con el “centralismo puro”. Sesiones del 11, 13 y 16 de diciembre de 1823. *Ibid.*, pp. 297-299 y 324.

³⁸⁴ Señalamiento de Manuel Ambrosio Martínez de Veá, de Sonora y Sinaloa. Sesión del 5 de diciembre de

antes de presentar el proyecto, porque el sistema federal no lograba el objetivo de que las provincias tuviesen cierto punto de reunión ni el gobierno general una dirección segura, ya que no era posible marcar los límites de las facultades del gobierno general y las correspondientes a los gobiernos estatales, lo que generaría confusión entre los diferentes poderes de la nación.³⁸⁵

A favor de la forma de gobierno federal se dijo que sólo unas cuantas personas o corporaciones estaban en contra, lo cual no representaba la mayoría de la nación. Esa voluntad había sido manifestada, como se ha visto, por las provincias de Jalisco, Zacatecas, Oaxaca, Yucatán, Puebla y Tlaxcala, entre otras, mediante las facultades recibidas por los miembros del Congreso, razón de más para concederles a los pueblos el federalismo que deseaban. Dividir a las naciones en provincias, partidos, pueblos y familias, no significaba que se debilitaría la energía de toda la nación ni la de su “autoridad suprema”.³⁸⁶ Además, el federalismo tenía la ventaja de que repartía la administración de todos los ramos de gobierno en muchas manos, evitando así el que se constituyera un solo poder central.³⁸⁷ Existían muchas ventajas si se adoptaba el federalismo, principalmente para las provincias remotas, las cuales no podían recibir la atención de un gobierno central; además, la centralización que practicaba España sobre sus dominios, había provocado que se obtuvieran utilidades sólo para unos pocos; en cambio, con el federalismo podrían distribuirse entre muchos.³⁸⁸

Otros diputados opinaron que la voluntad general a favor del federalismo estaba formada por “la parte ilustrada de la nación”, a la cual seguía el resto de la población por convencimiento y no por servilismo. Esta forma de gobierno significaría un “enlace de todos los estados que lo adopten para defenderse mutuamente de los enemigos interiores y

1823. *Ibid.*, p. 216.

³⁸⁵ Argumento de Florentino Martínez de Chihuahua. Sesión del 5 de diciembre de 1823. *Ibid.*, p. 217.

³⁸⁶ Opiniones de José Mariano Marín de Puebla y Valentín Gómez Farías de Zacatecas. Sesiones ordinarias del 4 y 13 de diciembre y extraordinaria del 30 de diciembre de 1823. *Ibid.*, pp. 208-209, 300 y 424. Esta voluntad fue ratificada por una exposición que el jefe político de San Luis Potosí llevó al Congreso, por órdenes de su diputación provincial, donde se establecía que era “infructuosa la discusión sobre la forma de gobierno, ya que “la voluntad general” se había manifestado en favor de la “república federal”. Sesión del 23 de diciembre de 1823. *Ibid.*, p. 385.

³⁸⁷ Señalamiento de José María Llave de Puebla. Sesión del 4 de diciembre de 1823. *Ibid.*, p. 206.

³⁸⁸ Argumento de José María Covarrubias de Jalisco. Sesión del 13 de diciembre de 1823. *Ibid.*, p. 299.

exteriores”, lo que no sería motivo de división o debilidad.³⁸⁹ Si la nación ignoraba lo que era el federalismo, tampoco podía saber lo que era centralismo o monarquía y, con ese razonamiento, no se podría establecer ningún tipo de gobierno; en consecuencia, sólo era necesario conocer las ventajas de la federación para desecharla, ya que cuando varios estados se confederaban, se sometían a un supremo poder soberano para sostener su unión y no podían transgredir las leyes que dictara este poder, mismas que producirían derechos y deberes, acciones y obligaciones que deberían acatar los miembros de la federación.³⁹⁰

Algunos legisladores menos radicales propusieron que no se estableciera una república central, sino una “federación razonable y moderada” que delimitara de manera muy precisa las facultades de las provincias para que tuvieran la capacidad de resolver sus necesidades interiores y prosperidad, pero que incluyera un gobierno enérgico capaz de “hacer obrar simultánea y prontamente todas las fuerzas y recursos de la nación”. Lo mejor sería establecer congresos provinciales pero “no tan soberanos”, con el fin de evitar la arbitrariedad de las autoridades locales. En ese momento, federarse daría como resultado la división de las provincias que conformaban la nación. Sólo algunos “inteligentes en las capitales”, con el fin de conseguir puestos en sus provincias, eran quienes afirmaban que los pueblos deseaban el federalismo, pero en realidad en casi todos los pueblos la mayoría de sus habitantes no sabían siquiera lo que era una república federada.³⁹¹

Otro más dijo que el problema que se discutía era sólo nominal, ya que la forma de gobierno sería el resultado “de la organización que se dé a los poderes del estado”; por tanto, no importaba que se llamara central, federal o de cualquier otra manera. Lo realmente importante era la dirección que el Congreso diera a dicha organización.³⁹² Por tanto, sería necesario investigar, mediante datos estadísticos (de los cuales se carecía), qué forma de gobierno sería la más conveniente y mejor recibida por la nación, porque en muchas provincias había “oligarquistas, facciosos, aspirantes y hombres de los que siguen el partido

³⁸⁹ Opinión de Mariano Barbabosa de Puebla. Sesión del 13 de diciembre de 1823. *Ibid.*, pp. 298-299.

³⁹⁰ Argumentos de Juan Bautista Morales de Guanajuato, Manuel Diego Solórzano de Michoacán y Bernardo González Angulo de México. Sesiones: extraordinaria del 14 de diciembre y ordinaria del 16 de diciembre de 1823. *Ibid.*, pp. 308-309 y 323.

³⁹¹ Propuestas de Servando Teresa de Mier de Nuevo León y José Miguel Guridi y Alcocer de Tlaxcala. Sesiones: ordinaria del 11 y extraordinaria del 14 de diciembre de 1823. *Ibid.*, 1974, pp. 281, 284, 287-293 y 306-307.

³⁹² Señalamiento de Cayetano Ibarra de México. Sesión del 14 de diciembre de 1823. *Ibid.*, 1974, p. 307.

que vence y apetecen las revoluciones por medrar en ellas”, quienes habían sostenido el que se estableciera la federación.³⁹³

En suma, quienes estaban en contra del federalismo suponían que esta forma de gobierno daría mayor poder a las fuerzas territoriales y crearía un poder central débil, poniendo en peligro la defensa de la nación ante las amenazas extranjeras. Por otra parte, había un gran temor de que los líderes locales consiguieran el poder suficiente para no respetar a la autoridad central, lo cual provocaría la anarquía y la desunión nacional. Por su parte, los diputados que apoyaban el sistema federal sustentaron sus argumentos, principalmente, en la “voluntad general”, esa voluntad que había sido expuesta en el Acta de Casa Mata, documento que influyó decisivamente en la defensa que hicieron del federalismo como la única forma de gobierno que garantizaría la autonomía de las fuerzas territoriales y evitaría el despotismo que ya habían experimentado con un sistema centralista como el español.

Finalmente, fue aprobado el artículo 5º del Acta Constitutiva con la siguiente redacción: “La Nación adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal”. Al momento de votar la forma de gobierno se hizo por palabras. Primero “república popular”, aprobadas por unanimidad; después “representativa”, aprobada también por unanimidad, con excepción de dos diputados; y finalmente, la palabra “federal”, contra la cual votaron sólo 10 diputados. No obstante que el debate fue muy largo y que la opinión estaba muy dividida, por lo menos en los discursos, al final se acordó adoptar el federalismo, tal vez por la premura de contar con un elemento de cohesión (el Acta Constitutiva) que frenara la posible separación de algunas fuerzas territoriales y garantizara la construcción de la nación.³⁹⁴ El 1º de abril de 1824 comenzó la discusión, en lo general, del proyecto de Constitución,³⁹⁵ durante la cual no se debatió más la forma de gobierno que había quedado promulgada en el Acta Constitutiva.

Consideraciones finales

Uno de los problemas principales para determinar el tipo de gobierno en el periodo 1822-1824 tuvo que ver con la fuente y la legitimidad de la autoridad. Por una parte, existía la

³⁹³ Opinión de Ignacio de Mora y Villamil, representante de México. Sesión del 15 de diciembre de 1823. *Ibid.*, 1974, p. 317.

³⁹⁴ Sesión del 16 de diciembre de 1824. *Ibid.*, p. 325. Véase también Gloria Villegas Moreno (*et al.*), *op. cit.*, p. 309.

³⁹⁵ Juan Antonio Mateos, *op. cit.*, 1997, pp. 5 y ss.

tradición de Antiguo Régimen según la cual la autoridad suprema o soberanía, era atribución exclusiva del emperador, emanada directamente de Dios y legitimada por su pertenencia a la dinastía gobernante. Por otra, las ideas de la Ilustración y el liberalismo planteaban que la soberanía era potestad del pueblo, y éste la delegaba a la autoridad suprema, con lo cual se garantizaba la libertad fundada en los derechos civiles. Estas dos interpretaciones de la autoridad convivían en la ideología de la elite gobernante que ascendió al poder después del triunfo de la Independencia; por tanto, en los debates del Congreso se fueron exponiendo las características de cada una de ellas y la manera en que habría de adaptarse una combinación de ambas, para determinar la forma de gobierno más adecuada para el país en construcción.

En el Antiguo Régimen el factor cohesionante de la sociedad (en este caso el imperio), fue la figura indiscutiblemente legítima del rey. Desde 1808, al no estar presente ya esta figura, el problema mayor fue encontrar una entidad que lograra el consenso de todos los sectores de la sociedad para sustituir la investidura monárquica. En principio, las Cortes fueron la mejor solución al problema, pero solo provisionalmente, ya que se esperaba el regreso del legítimo representante de la autoridad. El gobierno revolucionario que estableció Morelos en 1811 mediante la Junta de Zitácuaro buscó también llenar ese vacío de autoridad y crear un centro de unión para todos los territorios del virreinato, pero la Junta no tenía la legitimidad necesaria para ser aceptada como autoridad suprema. Tampoco lo tuvo el Congreso de Chilpancingo, instalado en 1813; sin embargo, gracias a él se estableció el derecho de la “nación mexicana” a reivindicar su libertad y establecer las bases jurídicas de un nuevo Estado con una forma de gobierno que garantizara la protección y seguridad a los miembros de la sociedad, elegida de acuerdo con sus intereses. El triunfo de la Independencia no planteó cambio alguno en este sentido, al acordarse en el Acta de Independencia y Tratados de Córdoba que Fernando VII o algún miembro de la Casa de Borbón eran los legítimos depositarios de la autoridad. Sin embargo, la no aceptación de la Independencia por parte de los Borbones dejó sin solución este dilema.

Por otra parte, la doctrina de la retroversión implicó que el legítimo depositario de la soberanía y su distribución no fueran los mismos que durante el Antiguo Régimen. Ahora habría que distribuirla entre el gobierno central y el Congreso (la representación nacional). Este último contaba con la legitimidad emanada de las elecciones (voluntad de

los ciudadanos), pero seguía latente el problema de la legalidad del gobierno o poder ejecutivo. Con la elección de Iturbide, se cubrió este requisito durante algunos meses, ya que sus acciones a favor de la Independencia legitimaban su derecho a ocupar el lugar reservado a los miembros de la Corona española. Asimismo, las ideas del constitucionalismo occidental, expresadas desde 1808 en los ámbitos políticos de la Nueva España significaron una ruptura del viejo orden social jerárquico y fueron moldeando la idea de que el gobierno representativo legitimado por una Constitución escrita sería el más conveniente porque en él la autoridad residía en la nación y era ejercida por sus representantes, fundada en el interés público y en la voluntad nacional; situación muy diferente a la monarquía española anterior a la instauración de las Cortes de Cádiz, donde no existía una representación popular ni igualitaria.

Los acontecimientos suscitados durante el imperio de Iturbide invitan a pensar que él no tenía una idea clara acerca de la función y atribuciones de un emperador, ni de Antiguo Régimen, ni de una moderna monarquía constitucional representativa. De la primera forma de gobierno, ignoró que los límites del poder de un monarca estaban regulados por el derecho natural y la procuración de los privilegios de los poderes intermedios (en este caso el Congreso y las fuerzas territoriales); de la segunda, el equilibrio de poderes entre el ejecutivo y el legislativo. A fin de cuentas, aunque tal vez no haya sido su intención, el primer imperio mexicano parecía dirigirse hacia el absolutismo, lo que provocó el descontento y reacción armada de las autoridades locales, quienes desde principios del siglo XIX habían acrecentado su poder.

Desde la instalación del primer Congreso, aparentemente hubo unanimidad de sus integrantes respecto a que la nación adoptara la forma de gobierno monárquica constitucional; sin embargo, las Actas han mostrado cómo muchos de ellos tenían presente la idea de establecer una república representativa. La oportunidad de poner en práctica esta forma de gobierno se presentó con la promulgación del Plan de Casa Mata donde se indicó claramente que el máximo baluarte de la voluntad nacional era el Congreso, por tanto, la autoridad suprema ya no sería el emperador, sino la representación nacional.

No obstante que la Junta Nacional Instituyente planteó el establecimiento de una monarquía constitucional representativa, el desprestigio de Iturbide provocó la desconfianza de un sector importante de las elites regionales (e incluso de varios

diputados), dando como resultado el rechazo a la monarquía y la necesidad de establecer una nueva forma de gobierno: la República representativa federal que permitió, posteriormente, una nueva distribución del poder, ya no en dos principales esferas, sino en tres: poder ejecutivo, poder legislativo y fuerzas territoriales. Después de la promulgación del Plan de Casa Mata, en febrero de 1823, quedó el Congreso como el único baluarte de la libertad civil. A partir de entonces, las fuerzas territoriales presionaron a sus representantes para establecer un tipo de gobierno que garantizara su participación en las decisiones fundamentales para la construcción de la nación. La forma de gobierno más adecuada, por lo menos en teoría, fue la república federal, ya que en ella estarían representados los intereses de todas las fuerzas territoriales mediante el Congreso.

El largo debate en torno a la forma de gobierno, durante la discusión del Acta Constitutiva, permite observar que muchos diputados temían que el federalismo aumentara aún más el poder de las fuerzas territoriales, provocando la anarquía y la desunión, porque el país no estaba preparado para adoptar esa forma de gobierno. Además, las graves amenazas exteriores e interiores requerían crear una esfera de poder central fuerte que tuviera la capacidad de convocar a todas las fuerzas territoriales para unirse en contra del enemigo, lo cual sólo podría lograrse estableciendo el centralismo.

Por su parte, los defensores del federalismo expusieron que ya durante el Antiguo Régimen se había experimentado el centralismo, forma de gobierno que llevaba inevitablemente al despotismo; por el contrario, el federalismo permitiría distribuir el poder y la administración en diferentes esferas, dando como resultado la unión y el progreso de toda la nación y garantizando la libertad de las fuerzas territoriales mediante la protección de los derechos civiles. El centralismo, por el contrario, tendería a la dictadura.

Aquí surgió también un punto importante de debate: ¿quién estaba capacitado para decidir la mejor forma de gobierno, los diputados o las autoridades de las fuerzas territoriales que representaban? A fin de cuentas, es difícil determinar de quién fue la decisión final, ya que muchos de los legisladores que votaron a favor del federalismo, presentaron discursos en contra, con argumentos muy bien sustentados. Lo que sí se puede señalar es que el sistema federal no logró los objetivos que perseguía, ya que en 1830 se estableció un gobierno centralista apoyado por diversos sectores de la sociedad mexicana, tanto en la capital como en los estados.

V. Los poderes de la unión

En 1748 fue publicado en Ginebra *Del Espíritu de las leyes* de Montesquieu, donde se discutían varios principios del liberalismo: la libertad de comercio, la libertad política inseparable de la libertad civil y el derecho de los hombres a gobernarse por sí mismos. Este último punto implicaba la necesidad de evitar la concentración del poder absoluto o despótico del monarca, para lo cual habría que dividirlo en tres poderes:

- 1) el legislativo, que consistía en elaborar leyes permanentes o transitorias;
- 2) el ejecutivo del Estado, es decir, “el ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes”, cuyas funciones primordiales serían hacer la paz o la guerra, enviar y recibir embajadas, establecer la seguridad al interior y al exterior del Estado; y
- 3) el poder judicial o poder “ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil”, que consistía en “castigar los delitos y juzgar las diferencias entre particulares”.³⁹⁶

De acuerdo con Reyes Heróles, en México las ideas liberales, especialmente las que permitían distinguir “el poder del pueblo” de “la libertad del pueblo” y considerar al Estado como un “representante de la sociedad” en el cual existiera la división de poderes, habían sido influidas, en gran medida, por Montesquieu.³⁹⁷ Estas ideas harían necesaria una redefinición no sólo de atribuciones del poder, sino también de conceptos, lo cual puede observarse en las Actas del Congreso.

Los primeros intentos por definir las facultades, límites y significado de los principales poderes: el ejecutivo y el legislativo, se enfrentaron a la tradición colonial que suponía que el rey estaba investido de una autoridad “divina”, resultado de su linaje dinástico; por tanto, el poder ejecutivo que representaba el emperador debería ser el preponderante en cuanto a sus atribuciones.

En este capítulo analizaré el proceso mediante el cual se trató de crear una autoridad legítima, pero limitada, durante el periodo 1822-1824. Tomando como hilo conductor los debates del Congreso, analizaré la manera en que los diputados fueron definiendo las facultades y límites correspondientes a cada poder y sus diferentes argumentos e ideas en torno al tema, cuyo resultado sería plasmado en la Constitución de 1824. Asimismo, pretendo mostrar que este difícil proceso experimentó cambios importantes, producto de las diferentes coyunturas políticas que se presentaron en el periodo y que constituyeron un

³⁹⁶ Véase Charles-Luis de Secondant, *op. cit.*, 1992, p. 104.

³⁹⁷ Véase Jesús Reyes Heróles, *op. cit.*, 1994, pp. 215 y ss.

factor de presión para determinar una mayor cantidad de facultades para cada uno de los poderes en que se dividiría la administración del gobierno, originando un ambiente de tensión política que en distintas ocasiones provocó movimientos armados en diferentes regiones del país. Todo este complejo proceso político contribuyó, en buena medida, a crear un ambiente de inestabilidad no solo política sino también económica y social que trataría de solucionarse con el establecimiento de una República Federal respaldada por la que en esa época se consideró la máxima garantía del nuevo pacto social: la Constitución Federal de 1824.

La distribución y delimitación de facultades favoreció durante este periodo al legislativo. Aún cuando se aceptó la necesidad urgente de dotar al ejecutivo de poderes de emergencia constitucionales que le otorgaran la fuerza y legitimidad suficientes para actuar en caso de ataques internos o externos a la nación, las restricciones que se le impusieron fueron excesivas, lo que contribuyó a tener que decretar facultades extraordinarias anticonstitucionales para actuar en casos de emergencia; mismas que fueron consideradas ilegales al no estar contempladas dentro de la Constitución. La definición de poderes se realizó de acuerdo con las coyunturas políticas que se fueron presentando, con la influencia determinante de las fuerzas territoriales, quienes presionarían cada vez que fuera necesario para hacer valer su derecho a decidir como partes integrantes de la nación en construcción.

En primer término, explicaré cómo en 1822 el Congreso se instituyó como el poder hegemónico mientras que el ejecutivo era un poder menos definido y con un carácter provisional. Posteriormente, la elección de Iturbide como emperador generó una lucha entre estos dos poderes, que terminó con un movimiento armado organizado por las fuerzas territoriales en 1823, dando como resultado el desprestigio de los poderes centrales y el reforzamiento de los locales. Durante la discusión del proyecto de Constitución, en abril de 1824, el debate sobre facultades se centró en limitar los poderes del ejecutivo mediante la autorización del legislativo en la realización de ciertas acciones, quedando de esta manera el legislativo como el poder hegemónico. Analizaré cómo a lo largo de ese proceso, los debates en las Actas del Congreso presentan cambios en el discurso relacionados con la redistribución del poder en dos principales esferas: los poderes centrales y las fuerzas territoriales, lo cual tiene relación con las diversas coyunturas políticas que se presentaron a lo largo del periodo 1822-1824.

Lo relativo al poder judicial lo trataré por separado, ya que la reorganización de éste fue relegada por asuntos políticos más urgentes. No obstante la grave situación de inseguridad y falta de aplicación de la justicia que se vivía durante los primeros años del México independiente (aceptada por los mismos diputados), la crisis política entre el ejecutivo y el legislativo requirió la atención del Congreso antes que la reorganización del sistema judicial. Asimismo, los antecedentes históricos de la impartición de justicia, desde la época colonial, son diferentes a los de los otros poderes, lo cual merece un tratamiento individual, si bien es cierto que en ocasiones entra en el proceso de lucha por el poder.

5.1 Del poder real a la división de poderes

La transición de la época colonial a la construcción del México independiente implicó reestructurar las prácticas y conceptos políticos heredados del Antiguo Régimen español, en el cual el Estado era “una persona jurídica” que, materializada por la monarquía, unificaba a los miembros de la sociedad en una corporación estatal. En 1469, al unirse las coronas de Castilla y Aragón, se conservó la organización administrativa y el ordenamiento legal de cada reino, ya que la autoridad monárquica no tenía la fuerza suficiente como para “imponer medidas que habían de considerarse como atentados al orden político y social vigente”; por el contrario, debía funcionar como garante del “derecho tradicional”, una vez prestado el juramento, ante las Cortes, sobre la constitución jurídica.³⁹⁸

El sistema monárquico se basaba en administrar “la cosa pública”, centrada en una sola persona “con poderes especiales”, perpetuos e irrevocables, que la colocaban “más allá del conjunto de los gobernados”. Su legitimidad se derivaba de un consenso expresado frecuentemente “en términos fideístas y sentimentales”, que afianzaba el “proceso formativo y unificador del Estado”. Los poderes “mayestáticos” del monarca tenían características de “supremacía”, “dignidad” y de “gobierno”, limitados únicamente por “la ley divina y natural de las antiguas costumbres y derechos del reino”, entre los que se encontraban los derechos nobiliarios, los parlamentos o cortes y las autonomías locales.³⁹⁹

El factor unificador utilizado por la monarquía española, primero en sus reinos europeos y después en los de Hispanoamérica, fue la religión católica, que garantizaba el

³⁹⁸ Véase Horst Pietschmann, *op. cit.*, 1986, pp. 14 y 22.

³⁹⁹ Véase Paolo Colliva, *op. cit.*, 1988, vol. 2, pp. 1049-1050.

control sobre la población. La unidad del “Estado político”, cuyas partes integrantes eran, de acuerdo con las *Siete Partidas* promulgadas en el siglo XII, el monarca, el territorio y la comunidad de súbditos, dio como resultado la “constitución estatal” que se arraigó, paulatinamente, en el derecho popular y natural, basada en la idea del territorio y sus “naturales”. De esta manera, el poder público estaba encarnado por la autoridad del rey, quien garantizaba la “unidad soberana” y ejercía su acción, mediante oficiales y agentes, sobre todo el territorio y todos los súbditos del Estado, dando como resultado una “concepción corporativa” del mismo.⁴⁰⁰

En el ámbito político, el periodo comprendido entre 1812 y la consumación de la Independencia en 1821, se caracterizó en la Nueva España por la búsqueda de una autoridad legítima que provisionalmente sustituyera al poder del rey, lo que originó una gran cantidad de debates al interior de las Cortes españolas, así como entre la elite ilustrada novohispana, para tratar de llegar a establecer una autoridad que fuera respetada y aceptada por los americanos. La promulgación de la Constitución de Cádiz en 1812, que implicaba la posibilidad de que todos los territorios del imperio tuvieran representantes en las Cortes, fue un antecedente importante para comenzar el proceso, por lo menos en teoría, de redefinición del poder político. Posteriormente, en el “Reglamento para la reunión del Congreso y el de los tres poderes”, publicado el 13 de septiembre de 1813 en Chilpancingo, José María Morelos estableció la división del poder político en legislativo: “compuesto de este modo el cuerpo soberano de propietarios elegidos por los electores y de suplentes nombrados por mí”; ejecutivo: “lo consignará al general que resultare electo generalísimo”; y judicial: “lo reconocerá en los tribunales que actualmente existen”.⁴⁰¹ En los Tratados de Córdoba firmados por O’Donojú e Iturbide, se definieron los poderes ejecutivo y legislativo; sin embargo, respecto al judicial o a la impartición de justicia, no se mencionó absolutamente nada. El artículo 14 especificaba que

[...] el poder ejecutivo reside en la Regencia, el legislativo en las Cortes; pero como ha de mediar algún tiempo antes que estas se reúnan, para que ambos no recaigan en una misma autoridad, ejercerá la Junta el poder legislativo, primero para los casos que puedan ocurrir

⁴⁰⁰ Horst Pietschmann, *op. cit.*, 1986, pp. 26-28.

⁴⁰¹ Véanse especialmente los artículos 13, 14 y 15 del “Reglamento para la reunión del Congreso y el de los tres poderes, publicado por Morelos el 13 de septiembre de 1813”, en *Documentos históricos constitucionales de las fuerzas armadas mexicanas*, México, Senado de la República, 1965, tomo I, p. 23.

y que no den lugar a esperar la reunión de Cortes, y entonces procederá de acuerdo con la regencia [...]⁴⁰²

Estos antecedentes son importantes en cuanto a la intención que se tenía de procurar la división de poderes en el nuevo gobierno independiente; sin embargo, el problema era mucho más complejo: no sólo habría que dividirlos, sino también delimitar las funciones de cada uno de ellos. Esta complicada tarea causó tensiones (principalmente, entre el ejecutivo y el legislativo. Una vez integrada la Regencia que provisionalmente gobernaría al imperio mexicano, y reunido el Congreso Constituyente en el cual residiría la representación nacional, se presentó la necesidad urgente de definir las funciones y límites de cada uno de los poderes de la unión, lo cual fue ampliamente debatido en las Actas del Congreso.

5.2 La hegemonía del Congreso

En esta primera fase del debate parlamentario se puede observar que, por lo menos en el discurso, el Congreso logró colocarse como el poder hegemónico en cuanto a sus atribuciones. Después de la elección de Iturbide como emperador, la realidad nacional desmentiría este supuesto al presentarse una lucha por el poder político entre el ejecutivo y el legislativo centrales, que terminaría con el desprestigio de ambos y la necesidad de comenzar a establecer, claramente, los límites y facultades de cada uno de ellos.

Una vez instalado el Congreso, el 24 de febrero de 1822, se determinó que los miembros de la Regencia, para entrar en funciones, habrían de reconocer la soberanía de la nación mexicana, representada por los diputados, lo que fue un primer indicador de la relación *desigual* que mantendrían estos dos poderes entre sí, por lo menos durante la primera mitad del siglo XIX. Aguilar Rivera considera que el problema fundamental de los primeros cuerpos legislativos mexicanos fue la indeterminación de sus funciones, derivada de la falta de experiencia política y de la indefinición del modelo constitucional. De hecho, “los congresos tenían competencia para conocer prácticamente todos los asuntos, de los más graves a los más insignificantes”.⁴⁰³ Desde mi punto de vista, tanto la desigualdad entre ambos poderes como la indefinición del modelo constitucional, son comprensibles en

⁴⁰² Artículo 14 de los “Tratados de Córdoba firmados por Juan O’Donojú y Agustín de Iturbide el 24 de agosto de 1821”, en *ibid.*, p. 128.

⁴⁰³ José Antonio Aguilar Rivera, *op. cit.*, 2000, p. 95.

el contexto histórico en el que se establecieron las pautas para crear un gobierno independiente. Los representantes del ejecutivo tendrían un carácter provisional, mientras se esperaba que la única autoridad considerada legítima por los novohispanos, el rey de España o cualquiera de los miembros de su dinastía, aceptara gobernar a la nueva nación independiente. Además, no se sabía con certeza cuántas personas y de qué características sería conveniente que integraran el ejecutivo, lo que ocasionó que se conformara un poder poco definido y sin la legitimidad moral que había tenido el monarca español.

En cambio, el poder legislativo era en ese momento el que contaba con mayor legitimidad porque era el depositario de la soberanía nacional que le habían cedido, de manera voluntaria, las fuerzas territoriales mediante la elección de sus representantes. Si bien es cierto que sus funciones tampoco habían sido adecuadamente definidas, a diferencia del ejecutivo, no tenía un carácter provisional y se sabía quiénes habrían de integrarlo y qué características debían tener. Un factor fundamental para que el Congreso se instituyera como el poder hegemónico una vez instalado, en 1822, fue la experiencia que algunos de sus miembros habían adquirido durante su labor parlamentaria en las Cortes de Cádiz, la cual les permitió tener por lo menos indicios de cuáles deberían ser sus funciones.⁴⁰⁴ Además, el vacío de poder existente en 1812 provocó que la única fuente de soberanía y legitimidad en la Nueva España fueran las Cortes, posición que el primer Congreso asumió como suya, después de su instalación.

La primera orden del Congreso a la Regencia fue para que dispusiera la instalación o renovación de las diputaciones provinciales, según se requiriera en cada provincia.⁴⁰⁵ En realidad, se puede afirmar que en este primer momento el poder ejecutivo dependía de las decisiones del legislativo representado por el Congreso, ya que recibía órdenes directas de éste. De hecho se consideraba que el Congreso era el depositario “de los tres poderes que forman la soberanía nacional”, pero que delegaba el ejecutivo en la Regencia; es decir, que del legislativo emanaba el ejecutivo.⁴⁰⁶ Respecto al poder judicial, su definición, considerada de menor importancia por los diputados, se trataría posteriormente.

⁴⁰⁴ Véase capítulo II.

⁴⁰⁵ Sesión del 28 de febrero de 1822, *Actas constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo II, vol. I, primera foliatura, p. 23.

⁴⁰⁶ Opinión de José Mariano Marín, representante de Puebla, Sesión del 27 de marzo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, primera foliatura, p. 111.

En lo que se refiere a decisiones que implicaban medidas “de gran interés nacional”, algunos diputados consideraban que éstas debían ser aprobadas por el legislativo, porque “esto era de la esencia del sistema constitucional: de otro modo el Congreso sería quimérico y el gobierno absoluto”. Afirmaban que los representantes de la nación tenían “más sabiduría” que los funcionarios del poder ejecutivo. Por tanto, se trataba nuevamente de imponer la supremacía del poder legislativo por encima del ejecutivo.⁴⁰⁷

En este primer momento se puede observar que no existía una lucha abierta entre poderes porque el ejecutivo no estaba bien estructurado; por tanto, el Congreso no tuvo mayor problema para instituirse como el poder hegemónico. Esta situación cambiaría con la elección de Iturbide como emperador. Muchas de sus acciones fueron interpretadas como abuso de poder por algunos miembros de la elite política mexicana, quienes no deseaban volver a las antiguas prácticas coloniales; por tanto, unieron sus fuerzas para desconocer y posteriormente derrocar un poder ejecutivo carente de legitimidad y cuestionar la del legislativo que, finalmente, tuvo que ser renovado en su totalidad.

5.3 Definiendo los límites del poder

La elección de Iturbide como emperador de México, el 19 de mayo de 1822, provocó opiniones contrarias al interior del Congreso.⁴⁰⁸ Por un lado, los diputados que habían apoyado su nombramiento estaban de acuerdo en otorgar mayores facultades al poder ejecutivo. Por otro, los que habían sugerido consultar a sus provincias antes de realizar la elección, aseguraban que el legislativo debería ser el poder hegemónico, porque en él se encontraba la representación nacional. Este debate pronto traspasó la frontera del Congreso para ser punto de discusión entre la clase política de algunas provincias en donde se empezó a gestar la idea de una revolución en contra del emperador. En Michoacán surgió una conspiración republicana que pudo ser controlada; sin embargo, se presentó otra, fomentada por el mismo grupo, en un lugar más próximo a la capital, lo cual llevó al arresto de varios diputados que se creía estaban involucrados en la conjura.⁴⁰⁹

⁴⁰⁷ Opinión de José Antonio Valdés, diputado de Guadalajara, Sesión del 14 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, p. 246.

⁴⁰⁸ Véase capítulo III.

⁴⁰⁹ Véase Nettie Lee Benson, *op. cit.*, 1994.

Estos hechos pusieron en evidencia la falta de límites de los poderes ejecutivo y legislativo, así como de sus facultades, lo que propició largos debates entre los representantes del ejecutivo —los ministros de Iturbide en persona y éste por medio de comunicados— y los miembros del Congreso como representantes del poder legislativo, quienes ponían en duda las facultades de uno y otro. La falta de acuerdo en torno a ese debate contribuyó al desprestigio del ejecutivo y con el tiempo, la disolución del legislativo. A partir de entonces la lucha por el poder no sería sólo en el ámbito del gobierno central, sino que comenzaría a involucrar otros importantes actores políticos: las fuerzas territoriales que reclamaron su derecho a tomar decisiones, por medio de sus representantes, en los asuntos más importantes de la nación.

A partir de la sesión del 27 de abril de 1822, se pueden advertir propuestas contrarias en torno a la división de poderes. Por un lado, se afirmó que “el Soberano Congreso, aunque depositario de los tres poderes que forman la soberanía nacional, delega desde un principio el ejecutivo en la regencia”.⁴¹⁰ Es decir, el legislativo era el poder supremo, del cual se derivaban los otros dos. Contrario a ello, se argumentó que

[...] El gran principio constitucional que debe servir como de criterio a toda institución política, es sin duda la absoluta división de poderes, su independencia recíproca y el cuidado que se debe poner en librar a cada uno del influjo de los otros dos. Cada poder debe girar por la órbita designada por su naturaleza y atribuciones, sin que en ella pueda experimentar los efectos de la atracción o contracción de cualquiera de los otros.⁴¹¹

Para cumplir con estas condiciones se propuso la creación de una segunda cámara como un cuerpo o tribunal que juzgara las causas de responsabilidad e infracciones de los ministros, un cuerpo permanente, “intermedio y neutro” que dirimiera “las diferencias entre el Congreso y el gobierno”, ya que el existente Consejo de Estado tenía una calidad provisional.⁴¹² Asimismo, se recordó que los reyes no tenían responsabilidad ante sus actos, sino que ésta recaía sobre sus ministros y consejeros,⁴¹³ lo cual hacía evidente la idea de Antiguo Régimen del poder incuestionable del emperador y que la división de poderes

⁴¹⁰ Opinión de José Mariano Marín. Sesión del 27 de abril de 1822. *Actas Constitucionales... op. cit.*, 1980, tomo II, vol. I, segunda foliatura, p. 111.

⁴¹¹ Opinión de Manuel de Mier y Terán de Chiapas. Sesión del 6 de julio de 1822. *Ibid.*, tomo III, vol. II, p. 186.

⁴¹² Opinión de José Ma. Covarrubias de Guadalajara. Sesión del 30 de julio de 1822. *Ibid.*, tomo III, vol. II, p. 345.

⁴¹³ Opinión de Manuel de Mier y Terán. Sesión del 10 de junio de 1822. *Ibid.*, tomo III, vol. II, p. 32.

representaría no sólo una lucha entre ejecutivo y legislativo, sino también un conflicto entre tradiciones coloniales e ideas liberales.

Una vez instaurado el Consejo de Estado, el Congreso procedió a la formación de su reglamento interno. En principio, habría que decidir quién tendría la facultad de nombrar al secretario del Consejo. Los defensores del poder “real” plantearon que la atribución le correspondía al ejecutivo, porque de acuerdo al reglamento de junio de 1812 “toca al rey el nombramiento, sin precisa consulta”.⁴¹⁴ Se aceptó que el secretario fuera elegido directamente por el emperador, bajo el nombre de prosecretario y con las atribuciones de “un secretario del emperador con el ejercicio de decretos”, autorizado para despachar, con el monarca, “toda clase de negocios, según el orden, convenio y dirección que en ellos establezca el ministro de Estado”.⁴¹⁵

Algunos diputados consideraban que la separación del poder judicial de los otros dos poderes no representaba gran problema, porque las funciones del judicial comenzaban donde terminaban las del ejecutivo. En cambio, era más difícil la separación del legislativo y el ejecutivo debido a que, normalmente, las alteraciones de uno repercutían en el otro.⁴¹⁶ Respecto a los tribunales de justicia, se consideró que éstos serían un importante freno para los individuos del ejecutivo y el judicial, pero que no podrían juzgar directa ni indirectamente al poder legislativo; es decir, el legislativo sería el único poder con fuero.⁴¹⁷

Es importante notar que, entre todos los argumentos a favor del Congreso, se repetía constantemente que los tres poderes surgían del legislativo; por tanto, el Congreso tenía el poder de formar “las santas instituciones sociales”, “dar reglas y modelos a que deben sujetar su conducta los ciudadanos” y “abolir y derogar leyes, pues que tiene el ejercicio de la voluntad general”.⁴¹⁸ Esa voluntad general, representada por el Congreso, era el pretexto para afirmar que los tres poderes provenían del legislativo.

⁴¹⁴ Opinión de Toribio González de Guadalajara. Sesión del 27 de junio de 1822. *Ibid.*, tomo III, vol. II, p. 124.

⁴¹⁵ Sesión del 27 de julio de 1822. *Ibid.*, tomo III, vol. II, pp. 330-331.

⁴¹⁶ Opinión de Juan Ignacio Godoy de Guanajuato. Sesión del 16 de agosto de 1822. *Ibid.*, tomo III, vol. II, pp. 470-471.

⁴¹⁷ Opinión del diputado José Cecilio del Valle, de Guatemala. Sesión del 16 de agosto de 1822. *Ibid.*, tomo III, vol. II, p. 482.

⁴¹⁸ Opinión de Juan de Dios Mayorga, diputado por Chiquimula, provincia de Guatemala. Sesión del 15 de julio de 1822. *Ibid.*, tomo III, vol. II, p. 294.

Pero la tendencia de algunos diputados fue destacar que el poder ejecutivo tenía como única facultad “innata”, hacer ejecutar las leyes. El resto de sus atribuciones “serán tantas, cuantas el Congreso Constituyente halle que debe demarcarle para el mejor servicio de la nación”; es decir, se entendía que el ejecutivo estaba subordinado al legislativo.⁴¹⁹ Aún más, se aseguraba que el Congreso había “juizado conveniente subdelegar el poder ejecutivo en un emperador”, y que por tanto, también podría subdelegar el judicial. Una vez realizadas estas acciones y legitimadas por la Constitución, “la nación estaría representada en o por el Congreso legislativo, el emperador y los tribunales de justicia”. En tanto, el legislativo podía limitar las atribuciones de cualquiera de los poderes, subsistiendo su hegemonía mientras no se elaborara la Carta Magna.⁴²⁰

Algunos defensores del poder “real” consideraban que el equilibrio se lograba por la fuerza moral y “por el convencimiento de los ciudadanos de que la defensa de las leyes es la defensa de la libertad, de la seguridad individual y de las propiedades”. Además, en el imperio mexicano la justicia se administraba “a nombre del monarca”, porque en el gobierno se reunían los conocimientos de “probidad, literatura y del buen o mal desempeño de los jueces actuales que podrían ocupar estas plazas”. Por tanto, el ejecutivo debería nombrar a los magistrados.⁴²¹ En conclusión, se volvió a someter a votación el dictamen de la comisión y nuevamente fue desaprobado, quedando como atribución del ejecutivo la elección de magistrados del poder judicial.

Cuando el 27 de agosto de 1822 se presentó en el Congreso la noticia del arresto de varios diputados acusados de conspirar en contra del gobierno, éste se declaró sesión permanente hasta que se resolviera el asunto y se sugirió que se trasladara el Congreso a otra parte del país, con el fin de proteger su integridad.⁴²² Se distinguían en ese momento, dos grupos principales: uno que apoyaba las acciones de Iturbide,⁴²³ y otro que defendía

⁴¹⁹ Opinión de Fernando Valle de Yucatán. Sesión del 16 de agosto de 1822. *Ibid.*, tomo III, vol. II, p. 499.

⁴²⁰ Opinión de Servando Teresa de Mier, representante de Monterrey. Sesión del 16 de agosto de 1822. *Ibid.*, tomo III, vol. II, p. 502.

⁴²¹ Opinión de Bonifacio Fernández de Córdoba, diputado de Chiapas. Sesión del 16 de agosto de 1822. *Ibid.*, tomo III, vol. II, pp. 508-509.

⁴²² Propuestas de José Agustín Paz de México y José Javier Bustamante de Oaxaca. Sesiones del 29 y 30 de agosto de 1822. *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo IV, vol. III, pp. 118, 126 y 142.

⁴²³ Grupo integrado por Antonio J. Valdés de Guadalajara, José María Luciano Becerra de Veracruz, Bonifacio Fernández de Córdoba de Chiapas, Francisco Argandar de Valladolid, Rafael Mangino de Puebla y Valentín Gómez Farías de Zacatecas; entre otros.

las facultades del Congreso y el artículo 172 de la Constitución de Cádiz, donde se establecía que “sólo en el caso de que el bien y seguridad del Estado exijan el arresto de *alguna persona* podrá el rey expedir órdenes al efecto; pero con la condición de que dentro de cuarenta y ocho horas deberá hacerla entregar a disposición del tribunal o juez competente”,⁴²⁴ y que además debían presentarse claramente los motivos del arresto de los señores diputados. Consideraban que se trataba de un abuso de facultades por parte del ejecutivo, pero no de Iturbide, sino de sus ministros (especialmente el de relaciones interiores y exteriores).⁴²⁵ Como mencioné anteriormente, se creía que el emperador no tenía ninguna responsabilidad frente a sus actos.

La situación llegó al grado de aceptar que los diputados arrestados eran traidores a la patria, pero que ésta no era razón suficiente para disolver o suspender el ejercicio de las funciones del Congreso.⁴²⁶ Tres diputados opinaron que era conveniente suspender las sesiones por un mes o más, en tanto se resolvía la difícil situación.⁴²⁷ Otros, que la disolución del Congreso garantizaría la tranquilidad pública.⁴²⁸

En ese momento se puede notar claramente la lucha política entre Iturbide y el Congreso por las facultades que debía tener cada uno de los poderes y por la representatividad de la nación, en la que se incluía también la soberanía. Una lucha hasta cierto punto desigual, ya que los diputados estaban conscientes del apoyo que Iturbide había recibido, desde la consumación de la Independencia, de buena parte del ejército; por tanto,

⁴²⁴ Grupo integrado por Melchor Múzquiz, José Agustín Paz, Manuel Tejada y Cayetano Ibarra de México, Florentino Martínez de Durango, Manuel de Mier y Terán de Chiapas, Rafael Mangino de Puebla, Lorenzo de Zavala y Fernando Valle de Yucatán, Valentín Gómez Farías y José María Bocanegra de Zacatecas, Pedro Labayru, José Martínez Zurita y José Javier de Bustamante, de Oaxaca, José Francisco Quintero de Veracruz, José Joaquín de Gárate, de San Luis Potosí y José María Covarrubias de Guadalajara; entre otros.

⁴²⁵ Además, se basaban en el artículo 128 de la Constitución de Cádiz: “Los diputados no podrán ser juzgados en las causas criminales que contra ellos se intentaren, sino por el tribunal de Cortes, en el modo y forma que se prescribe en el reglamento del gobierno interior de las mismas”. Sesión del 11 de septiembre de 1822, *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, tomo VI, p. CLXXX.

⁴²⁶ “Nosotros no nos podemos disolver sin ser reos de lesa nación, porque hemos venido con poderes de nuestras provincias para formar la constitución del imperio, en que se escriban los derechos de los pueblos que nos están confiados; y entre tanto que esta obra no sea entregada, la disolución sería un acto criminal de que nos tomaría cuentas la nación y el mismo gobierno”. Argumento de Bonifacio Fernández de Córdoba de Chiapas. Sesión del 11 de septiembre de 1822, *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, tomo VI, p. CLXXXII.

⁴²⁷ Los tres eran representantes de Sonora y Sinaloa: Simón Elías González, Antonio Iriarte y Manuel Jiménez de Baylo. Sesión del 11 de septiembre de 1822. *Ibid.*, tomo VI, pp. CLXXXIII-CLXXXIV.

⁴²⁸ Entre ellos Valentín Gómez Farías de Zacatecas y Francisco Ortega de México. Sesión del 11 de septiembre de 1822. *Ibid.*, tomo VI, pp. CLXXXIII-CLXXXIV.

no era conveniente culparlo del arresto de los diputados; más bien, había que buscar otros responsables: los ministros de Estado, que, aún siendo parte del ejecutivo, no afectaban la imagen del emperador. Para evitar volver a caer en ese tipo de disputas, se discutió la necesidad de definir las facultades de cada uno de los tres poderes,⁴²⁹ recordando que “la facultad de ampliar, interpretar ó derogar las leyes, pertenece exclusivamente a la representación nacional”;⁴³⁰ por tanto, el ejecutivo debía entregar a los diputados arrestados para que el legislativo decidiera su situación legal. Las facultades del Congreso incluían también “seguir la marcha trazada por las leyes: dictar estas, derogarlas, interpretarlas, suspenderlas, mandarlas ejecutar y exigir la responsabilidad a los ministros”.⁴³¹

El Congreso emitió un dictamen en el que se exigía al ministro de relaciones interiores y exteriores entregar a los indiciados; a lo cual respondió, por indicaciones de Iturbide, que ya se habían expuesto suficientemente las razones por las cuales no podía hacerlo. En consecuencia, se incluyó en el reglamento interno del Congreso el artículo 118: “los diputados podrán hacer en el Congreso las reconvenciones que tuvieren por justas a los secretarios del despacho, a quienes el Congreso puede exigir la responsabilidad en el desempeño de su encargo”.⁴³² Con esta inclusión, el legislativo pretendía tener más facultades que el ejecutivo, inclusive, la de sancionar a sus representantes en caso de considerarlo conveniente. Se aclaró que “aunque haya habido alguna conspiración, no ha podido el gobierno proceder al arresto de los señores diputados por ser inviolables”.⁴³³ El ejecutivo había violado la ley porque “ella previene que la facultad de ampliar, interpretar o derogar las leyes, pertenece exclusivamente a la representación nacional”.⁴³⁴

En sesión secreta del 27 de agosto se dirigieron varios comunicados al ministro de relaciones, con el fin de que explicara la interpretación que había hecho de la ley, a lo cual respondió que él tenía la facultad constitucional de arrestar a los diputados y no estaba

⁴²⁹ Sesión del 31 de agosto de 1822. *Ibid.*, tomo IV, vol. III, p. 152.

⁴³⁰ Proposición de Florentino Martínez, representante de Durango. Sesión del 3 de septiembre de 1822. *Ibid.*, tomo IV, vol. III, p. 186.

⁴³¹ Comentario de Valentín Gómez Farías. Sesión del 10 de septiembre de 1822. *Ibid.*, tomo IV, vol. III, p. 250.

⁴³² Sesiones del 3, 4 y 9 de septiembre de 1822. *Ibid.*, tomo IV, vol. III, pp. 198-199 y 231.

⁴³³ Opinión de Juan Esteban Milla de Guatemala. Sesión del 27 de agosto de 1822. *Ibid.*, tomo VI, p. V.

⁴³⁴ Opinión de Florentino Martínez. Sesión del 3 de septiembre de 1822. *Ibid.*, tomo VI, pp. XCIII-XCIV.

faltando a la ley ni tampoco interpretándola mal.⁴³⁵ Como intento final, se trató de llegar a un acuerdo con Iturbide, para lo cual se le envió un escrito en tono conciliatorio el 14 de septiembre de 1822, al cual no respondió.⁴³⁶ No obstante los muchos intentos de los diputados por mantener su hegemonía como poder político, el 31 de octubre de 1822 Iturbide disolvió el Congreso,⁴³⁷ instalando en su lugar la Junta Nacional Instituyente. Sería sólo una batalla perdida, de las muchas que a lo largo del siglo XIX entablarían el poder ejecutivo y el Congreso, y muchas de ellas, como se verá más adelante, habrían de ser ganadas por el legislativo, aumentando con ello su poder político y su capacidad de designar, manipular e inclusive condenar a los representantes del ejecutivo.

La instalación de la Junta Nacional Instituyente terminó por un tiempo con la hegemonía del legislativo. En la sección cuarta del artículo 29 del reglamento interno de la Junta se estableció que “el poder ejecutivo reside exclusivamente en el Emperador, como jefe supremo del Estado. Su persona es sagrada e inviolable y sólo sus ministros son responsables de los actos de su gobierno, que autorizarán necesaria y respectivamente, para que tengan efecto”. Se eximió de cualquier responsabilidad al emperador, siendo responsables de sus actos sus cuatro ministros: del Interior y de Relaciones Exteriores, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Hacienda, y de Guerra y Marina,⁴³⁸ con lo cual el ejecutivo se convertía en un personaje *intocable*, como los reyes absolutos europeos. Entre las principales facultades del ejecutivo, se especificó:

⁴³⁵ Propuesta de Melchor Múzquiz, representante de México. Sesión del 29 de agosto de 1822. *Ibid.*, tomo VI, p. XXIII. Se sospechaba que todos los rumores de los que tenían conocimiento no eran más que una jugarreta del gobierno para desprestigiar al Congreso frente al pueblo, ya que “el gobierno por medio de algunos impresos nos ha desacreditado. No hay más que dejar al pueblo el juicio de los acaecimientos, que en estos días han hecho tanto ruido. Entienda la nación que sus representantes han cumplido con sus deberes hasta donde han podido; y que si hay algo más que hacer, a ella le toca. Sin opinión en la capital del imperio, aunque con mucha en las provincias, nada podemos hacer, a no ser que estas nos auxilien para llevar al cabo lo que nos falta”. Opinión de Manuel C. Rejón. *Ibid.*, tomo VI, pp. CLXI-CLXII.

⁴³⁶ Sesión del 14 de septiembre de 1822, Juan Antonio Mateos, *op. cit.*, 1997, p. 977.

⁴³⁷ En una carta del ministerio de Guerra, dirigida al diputado Juan Miguel Riesgo de Sonora (curiosamente no se dirigió la carta al presidente en turno del Congreso, José Mariano Marín, representante de Puebla), en la cual se advertía: “Si el Congreso no está disuelto en diez minutos después de haber entregado el adjunto oficio a su presidente [...] hará saber a éste que usará de la fuerza para dar cumplimiento a lo prevenido. Si a pesar de esta intimidación, dentro de otros diez minutos continúa reunido, procederá, en efecto, a disolverlo militarmente. Sólo permanecerán los secretarios y Vuestra Soberanía con su tropa [...]”. Sesión del 31 de octubre de 1822. *Ibid.*, p. 1030.

⁴³⁸ *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo VII, p. 205. Sesión del 10 de enero de 1823. *Ibid.*, 1980, tomo VII, pp. 206-207.

[...] hacer cumplir la ley, sancionarla y promulgarla [...] conservar el orden interior y la seguridad exterior [...] declarar la guerra y hacer tratados de paz y alianza [...] formar los reglamentos órdenes e instrucciones necesarias para la ejecución de las leyes y seguridad del imperio [...] nombrar, conforme a la ley, los tribunales que sean necesarios y nombrar los jueces a propuesta del Consejo de Estado [...] cuidar de que se administre pronta y cumplidamente la justicia [...]⁴³⁹

El emperador se asignaba a sí mismo atribuciones del poder legislativo, como promulgar leyes; si alguna ley no conviniera a sus intereses, podría sancionarla y evitar que se pusiera en vigor. Dentro del Congreso se hizo notar que Iturbide había tomado como suya una importante atribución que sólo podía ejercer la nación: la elección de sus representantes. “No consiste [...] la dificultad en que el emperador quitase unos diputados, sino que señalase a los que debían permanecer, pues desde entonces estos quedaban nombrados, no por la nación, sino por el gobierno”.⁴⁴⁰

Respecto al poder judicial, se estableció que a los tribunales erigidos, por ley les correspondía la facultad de aplicar las leyes a los casos particulares que se controvertían en juicio. En el caso de conjura contra la patria o el gobierno establecido, nadie gozaría de fuero. Los magistrados de los tribunales podrían ser suspendidos por el emperador. La justicia se administraría “en nombre del emperador, y en el mismo se encabezarán las ejecutorias y provisiones de los tribunales superiores”. De esta manera, el ejecutivo controlaría al poder judicial.

Todas estas acciones provocaron inconformidad en las autoridades de las fuerzas territoriales. Cuando el 6 de diciembre de 1822, Antonio López de Santa Anna expidió el Plan de Veracruz (que declaraba nulos la coronación de Iturbide y los decretos que expidió y exigía la reinstalación de los miembros del antiguo Congreso y la designación de un consejo de regencia),⁴⁴¹ e Iturbide respondió disolviendo la Junta Nacional Instituyente, restableciendo el primer Congreso y, posteriormente, abdicando al trono, las fuerzas territoriales demostraron el poderío que les proporcionaba el actuar en conjunto. La experiencia demostró que era necesario, más que nunca, una definición clara y precisa de cada poder, así como las facultades que le corresponderían a cada uno. La lucha por el

⁴³⁹ Sesión del 10 de enero de 1823. *Ibid.*, tomo VII, pp. 205-206.

⁴⁴⁰ Señalamiento de Antonio J. Valdés. Sesión del 10 de enero de 1823. *Ibid.*, tomo VII, pp. 205-206.

⁴⁴¹ Nettie Lee Benson, *op. cit.*, 1994, pp. 121-122. Véase capítulo I.

poder no terminaría; sólo tomaría un rumbo diferente, de acuerdo a las coyunturas políticas que se fueran presentando.

5.4 El Congreso reinstalado: la balanza del poder vuelve a oscilar

El 7 de marzo de 1823 se reinstaló el primer Congreso mexicano. Sus miembros consideraban que “reunidos los diputados que la nación nombró para componerlo, tendrán toda la autoridad necesaria para los actos legislativos y podrán ejercerla”; así, el Congreso recuperaba su autoridad como poder hegemónico, por lo menos respecto del ejecutivo. El 24 de marzo el secretario de relaciones informó al Congreso que el emperador abdicaba a la corona del imperio mexicano, dejando vacante el poder ejecutivo federal, puesto que debería ser ocupado por quien decidiera el Congreso.⁴⁴² En este sentido, se afirmó que la calidad del emperador no había cambiado en esencia: era un ejecutor de las leyes y no podía transmitir el gobierno a otro. El legislativo debía reasumir la delegación del mando que había hecho hacia el ejecutivo y, para mayor seguridad, se debería separar el gobierno político del militar “para que un individuo no ejerza la potestad de uno y otro”.⁴⁴³ El Secretario de Relaciones opinaba que alguno de los tres poderes debía realizar la designación del nuevo ejecutivo:

[...] El poder judicial es incompetente, porque son muy diversas sus atribuciones. El ejecutivo tampoco debe resolverla, porque se trata de él mismo, y sus facultades deben ceñirse a hacer cumplir y ejecutar las leyes. El legislativo, el Congreso que representa a la nación, es quien debe determinarlo. Sólo a él corresponde su resolución y, persuadido de esto, el gobierno lo ha sometido al conocimiento y acuerdo de V[uestra] S[oberanía].⁴⁴⁴

De esta manera, se aceptaba nuevamente que los tres poderes emanaban del legislativo y, por tanto, a él le correspondía designar al nuevo ejecutivo. En contra de esta proposición, se argumentó que el legislativo no podía reasumir los otros dos poderes, porque el emperador obtenía la delegación del poder “por la confianza que para ello ha hecho de él la nación”.⁴⁴⁵

⁴⁴² Sesiones extraordinarias del 13 y 24 de marzo de 1823. *Actas constitucionales... op. cit.*, 1980, tomo V, pp. 48 y 64-65.

⁴⁴³ Propuesta de Carlos María de Bustamante de Oaxaca. Sesión extraordinaria del 24 de marzo de 1823. *Ibid.*, tomo V, pp. 66-67.

⁴⁴⁴ Sesión extraordinaria del 24 de marzo de 1823. *Ibid.*, tomo V, p. 70.

⁴⁴⁵ Argumento del diputado José Miguel Guridi y Alcocer de Tlaxcala. Sesión extraordinaria del 24 de marzo

Esto implicaba que cada poder era independiente de los otros y que emanaban de la voluntad nacional. De acuerdo a estas interpretaciones, se decidió depositar el ejercicio del ejecutivo en quienes nombrara el Congreso, proponiéndose el 30 de marzo que el nuevo cuerpo se llamara Junta Gubernativa y que estuviera compuesto de tres personas, quienes se alternaran la presidencia de la misma. No deberían ser elegidos de entre los miembros del Congreso; además, debería adaptarse provisionalmente el último reglamento propuesto por la regencia, en tanto se redactaba el nuevo. Se determinó que la denominación sería “Supremo Poder Ejecutivo”.⁴⁴⁶

Más adelante se debatió la posibilidad de elegir a los miembros del ejecutivo del mismo Congreso, “cuyo patriotismo está bien acreditado” y porque muchos de ellos contaban con “luces y virtudes necesarias para ser individuos del supremo poder ejecutivo”.⁴⁴⁷ En contra de esta propuesta, se argumentó que el no elegir diputados para el ejecutivo sería prueba del “interés del Congreso en el bien común y no en defender intereses privados de alguna persona”. Únicamente se aprobó hacer una excepción con Guadalupe Victoria, quien por ser miembro del ejército libertador, estaba “en aptitud de ser miembro del poder ejecutivo”.⁴⁴⁸ Así, el 31 de marzo fueron elegidos para la nueva regencia Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete, quienes juraron ante el Congreso reconocer la soberanía de la nación mexicana, representada por los diputados nombrados para el Congreso Constituyente, además de “obedecer sus decretos, leyes, órdenes que éste establezca conforme al objeto de su convocación, y mandarlos observar y hacer ejecutar”, subordinándose nuevamente el ejecutivo al legislativo.⁴⁴⁹

Posteriormente volvió a discutirse la pertinencia de crear un Consejo de Estado: un cuerpo con el cual el ejecutivo pudiera “consultar en los negocios graves y arduos”, en tanto el Congreso decidía su permanencia o desintegración.⁴⁵⁰ En contra de esta propuesta se arguyó que era un gasto innecesario y que, dados los conocimientos reunidos en todos

de 1823. *Ibid.*, tomo v, p. 73.

⁴⁴⁶ Sesión del 30 de marzo de 1823. *Ibid.*, tomo v, pp. 100-101 y 104-105.

⁴⁴⁷ Opiniones de Servando Teresa de Mier y Manuel C. Rejón. Sesión del 30 de marzo de 1823. *Ibid.*, tomo v, pp. 109-110.

⁴⁴⁸ Propuesta de José María Iturralde de México. Sesión del 30 de marzo de 1823. *Ibid.*, tomo v, pp. 109 y 114.

⁴⁴⁹ Quedaron como suplentes de la regencia: el conde de Heras y Miguel Domínguez. Sesión del 31 de marzo de 1823. *Ibid.*, tomo v, pp. 119 y 129.

los diputados, no era indispensable ningún cuerpo consultivo. Tras una larga discusión, se envió el dictamen a la comisión.⁴⁵¹ Asimismo, se aclaró que no podía permitirse que se transmitiera al poder ejecutivo la facultad de conceder dispensas, “atribución exclusiva y peculiar del cuerpo legislativo. Formar las leyes, interpretarlas, aclararlas y dispensarlas son atribuciones de este poder y sería muy peligroso de ajar cualquiera de ellas al gobierno”. Era necesario demarcar los límites a cada uno de los poderes, con el objeto de no crear confusión,⁴⁵² lo cual no se llevaría a cabo hasta la integración del nuevo Congreso.

En resumen, se estableció que toda decisión que debiera tomar el ejecutivo, en cualquier ramo, debería ser autorizada por el legislativo, ya que éste era el legítimo representante de la nación, conformándose, de esta manera, un ejecutivo limitado. Algunos diputados seguían considerando que los tres poderes emanaban del Congreso; otros, que surgía de la voluntad nacional. Si bien parece que comenzaban a otorgársele más atribuciones al poder judicial y al poder ejecutivo que durante las sesiones del primer Congreso, también se volvió a determinar que el legislativo era el poder hegemónico. No obstante los intentos de los diputados por ganar nuevamente la confianza de las fuerzas territoriales, continuaban en todas partes las voces que exigían la convocatoria a un nuevo Congreso, por lo que, en sesión del 21 de mayo de 1823, se votó el decreto que establecía una nueva convocatoria, siendo aprobado por 71 votos contra 33.⁴⁵³ El 30 de octubre de 1820 se clausuraron las sesiones del primer Congreso, quedando pendiente, entre otras cosas, la definición y la atribución de facultades de cada uno de los poderes de la nación. Habría que esperar hasta la elaboración de la Carta Magna, para cumplir esa meta.

5.5 Proyecto de Acta Constitutiva: urgente necesidad de definir y limitar facultades

Como se ha visto, el 7 de noviembre de 1823 se instaló el soberano Congreso Constituyente. Una de sus primeras tareas fue presentar a la nación un Acta Constitutiva que sirviera como punto de unión para que todas las fuerzas territoriales integraran una

⁴⁵⁰ Sesión del 18 de abril de 1823. *Ibid.*, tomo v, p. 303.

⁴⁵¹ Propuesta hecha por José María Fagoaga de México y Juan Ignacio Godoy de Guanajuato. En contra, argumentaron Carlos María de Bustamante de Oaxaca; José Agustín Paz de México; José C. del Valle, Lorenzo de Zavala y Manuel C. Rejón de Yucatán; y José Vicente Orantes de Guatemala; Sesión del 18 de abril de 1823. *Ibid.*, tomo v, pp. 305-322.

⁴⁵² Argumento de Lorenzo de Zavala. Sesión del 22 de abril de 1823. *Ibid.*, tomo v, p. 335.

⁴⁵³ Sesión del 11 de marzo de 1823. *Ibid.*, tomo v, pp. 19-20.

nueva nación.⁴⁵⁴ Con respecto a los poderes, en el discurso preliminar del 20 de noviembre de 1823 se estableció que era necesario que siempre estuvieran divididos los “supremos poderes de la federación” y fijar las facultades de cada uno, con el fin de sostener la “independencia y libertad mexicana”. En el Acta Constitutiva se estableció que el “poder supremo de la federación mexicana” se dividiría, para su ejercicio, en ejecutivo, legislativo y judicial, y jamás podrían reunirse dos o más poderes en una misma persona o corporación. El legislativo general de la federación sería depositado en una cámara de diputados y un senado.⁴⁵⁵ En contra de la formación del senado se argumentó que podría convertirse en “un cuerpo aristocrático que contraríe los intereses del pueblo”, la división del legislativo en dos cámaras debilitaría su energía y entorpecería las deliberaciones. Además, ya que la elección del senado tendría su base en los estados y no en la población, existiría “una preponderancia de la menor población sobre la mayor, porque los senadores de los estados que componen la minoría de la población exceden en número a los de los estados que componen la mayoría”.⁴⁵⁶

A favor del senado se arguyó que no podría convertirse en un cuerpo aristocrático porque estaría compuesto de “individuos electos tan popularmente como los diputados de la primera,” su existencia impediría “la exaltación de la razón y aún las pasiones en una sola cámara” y se evitara el choque entre el legislativo y ejecutivo porque las funciones de los poderes generales no se dirigían a los individuos, sino a los estados. Finalmente, se convino en la creación de la Cámara de Senadores, pero la forma de elegir a sus miembros se dejó pendiente hasta la formación de la Constitución.⁴⁵⁷

⁴⁵⁴ Opinión de Miguel Ramos Arizpe, miembro de la Comisión de Constitución. Sesión del 17 de noviembre de 1823. *Acta constitutiva...*, *op. cit.*, 1974, p. 80.

⁴⁵⁵ En sesión del 28 de diciembre de 1823, fue aprobado sin discusión el artículo 9º, relativo a la división de poderes, por lo que se pasó a la discusión del 10º que establecía las facultades del legislativo. Es importante mencionar que en el apartado “División de poderes” del proyecto de Acta Constitutiva, se encuentra un subcapítulo dedicado al legislativo (el más amplio) y otro al judicial, pero las facultades del ejecutivo se incluyen en el mismo subcapítulo que el legislativo; es decir, hay una aparente subordinación del ejecutivo ante el legislativo. Sesión del 20 de noviembre de 1823. *Ibid.*, pp. 99-108.

⁴⁵⁶ Opiniones de José María Covarrubias de Jalisco, José María Jiménez de Puebla, José Miguel Gordo de Zacatecas y Carlos Ma. de Bustamante de México. Sesión extraordinaria del 28 de diciembre de 1823. *Ibid.*, pp. 409-411.

⁴⁵⁷ Argumento de José Miguel Ramos Arizpe, representante de Coahuila y Texas. Sesión extraordinaria del 28 de diciembre de 1823. *Ibid.*, pp. 410 y 413. Véase artículo 11 del Acta Constitutiva de la Federación en Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa enero (coords.), *op. cit.*, p. 146.

El 30 de diciembre de 1823 se discutió el artículo 13 que establecía como facultad exclusiva del Congreso general dar leyes y decretos. Al respecto, se señaló que en tanto no se detallaran las atribuciones del Senado, el artículo no podría ser aprobado.⁴⁵⁸ A favor del artículo se argumentó que en el acta se sentarían algunas bases generales de carácter organizativo y ya que la creación del Senado Constitucional no se presentaría hasta que se formara la Constitución, no era urgente determinar sus facultades. A las dos cámaras les correspondía hacer leyes y decretos, pero la forma de hacerlo se reservaba a la Constitución.⁴⁵⁹ Esta facultad contribuiría a conservar la independencia de los estados entre sí, siendo conveniente que el Congreso decidiera en caso de conflictos entre ellos, una vez que hubiera pasado cierto tiempo sin que éstos llegaran a un acuerdo, lo cual no fue aceptado porque este punto atribuía al Congreso facultades judiciales, contradiciendo lo establecido respecto a la división de poderes. A favor de la facultad se adujo que el Congreso, como representante de toda la nación, era una autoridad superior a cada estado y podría actuar como árbitro sin atacar la división de poderes. La facultad fue aprobada.⁴⁶⁰

La Constitución general depositaría el poder ejecutivo, por tiempo limitado, “en un individuo con el nombre de presidente de la federación mexicana, el cual será ciudadano por nacimiento de la misma federación, con la edad de 35 años cumplidos”. En ese momento se cortaba de tajo la legitimidad que la pertenencia a una dinastía le otorgaba al rey, así como la calidad hereditaria del cargo. La legitimidad del ejecutivo dependería desde entonces de su capacidad para desempeñar las actividades que dictara el Acta Constitutiva, pero, sobre todo, de la habilidad para negociar con las diferentes esferas de poder que integraban la nación, tanto centrales como locales. Se nombraría, para sustituirlo, a un vicepresidente. Entre sus principales facultades se encontraban: ejecutar las leyes, nombrar y remover a los secretarios del despacho, cuidar la recaudación y decretar la distribución de fondos públicos derivados de las contribuciones nacionales, destituir empleados en las oficinas generales de gobierno y hacienda, declarar la guerra (previa

⁴⁵⁸ Opinión de Juan Bautista Morales, representante de Guanajuato y José María Covarrubias. Sesión del 20 de noviembre de 1823. *Acta constitutiva...*, *op. cit.*, 1974, p. 102.

⁴⁵⁹ Respuesta de Rafael Mangino de Puebla y José Miguel Ramos Arizpe. Sesión del 20 de noviembre de 1823. *Ibid.*, p. 102.

⁴⁶⁰ Propuestas de José Ignacio Espinosa de México, Juan de Dios Cañedo y José María Covarrubias de Guadalajara, y Carlos María de Bustamante de Oaxaca. Sesiones del 20 de noviembre y 31 de diciembre de 1823. *Ibid.*, pp. 102 y 427.

autorización del Congreso), disponer de la fuerza permanente de mar y tierra y de la milicia cívica con fines de defensa exterior y seguridad interior de la federación, disponer de la milicia local con los mismos objetos (previa autorización del Congreso), nombrar empleados del ejército, milicia cívica y armada.

Los depositarios del poder ejecutivo, incluyendo al presidente, podrían ser acusados y juzgados en caso de “conducta manifiestamente contraria a la constitución o a las leyes o al bien general de la República y deberes de sus empleos”, durante el ejercicio de sus funciones y un año después del mismo. Aquí se observa un importante cambio respecto a la inviolabilidad establecida en las Cortes de Cádiz para el rey, la cual lo eximía de cualquier responsabilidad y sólo podían ser cuestionadas y sancionadas las acciones de sus consejeros.⁴⁶¹ El hecho de que este ordenamiento protegiera a Iturbide cuando disolvió el Congreso y pretendió establecer un gobierno que algunos diputados calificaron de “absoluto”, dio como resultado que los legisladores tomaran precauciones para poner un freno al ejecutivo y limitar su autoridad, con el fin de evitar el abuso de poder, en el Acta Constitutiva.⁴⁶² Una vez que Iturbide había abdicado, se presentó un nuevo vacío de poder, similar al ocurrido en 1808, por lo que se presentaron cuatro posturas en torno a la propuesta de crear un poder ejecutivo provisional:

- 1) Depositarlo en una sola persona —en virtud de que las circunstancias de la nación demandaban energía en el gobierno— durante un tiempo limitado, pero bajo “la forma federal”, para evitar la tiranía y garantizar las libertades públicas.⁴⁶³
- 2) En dos individuos, que se nombraran dos suplentes en caso de impedimento de alguno de los primeros y/o en caso de que existiera discordia entre ellos.⁴⁶⁴
- 3) En tres individuos: el presidente, el vicepresidente y el designado, quienes asegurarían las libertades públicas porque “o todos eran buenos y entonces no había más que desear, o dos lo eran y prevalecerían contra el malo, o uno solo era bueno y fiscalizaría la conducta de los otros o todos eran malos y ellos mismos se descubrirían unos a otros, porque los criminales casi nunca se pueden avenir para caminar de acuerdo”. Ejercerían el poder por un tiempo

⁴⁶¹ Sesión del 20 de noviembre de 1823. *Ibid.*, pp. 104-105. El título IV, capítulo I. Inviolabilidad del rey y de su autoridad, contenido en la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, establecía en su artículo 168: “La persona del rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad”. Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.), *op. cit.* 1997, p. 113.

⁴⁶² Opinión de Luciano Castorena, representante de México. Sesión del 5 de diciembre de 1823, *Acta constitutiva...*, *op. cit.*, 1974, p. 215.

⁴⁶³ Argumentos de Juan José Romero de Jalisco y José Ignacio Espinosa de Guanajuato. Sesión extraordinaria del 2 de enero de 1824. *Ibid.*, p. 437.

⁴⁶⁴ Voto particular de José Miguel Guridi y Alcocer de Tlaxcala. Sesión extraordinaria del 2 de enero de 1824. *Ibid.*, pp. 449-450.

limitado. El vicepresidente y el designado tendrían voto consultivo en todas las acciones del gobierno, pero la última decisión sería del presidente.⁴⁶⁵

- 4) En un cuerpo moral “porque tiene más luces, más constancia y es muy remoto que todos sus individuos se coludan contra la patria”. Si recaía en una sola mano, aún cuando se dictaran las precauciones “más severas y que se opongan a la ambición de las trincheras mejor fortificadas”, la libertad quedaría expuesta: mientras menor fuera el número de individuos que detentaran el poder ejecutivo, mayor sería la ambición de los aspirantes.⁴⁶⁶

Estas propuestas pretendían poner la mayor cantidad de frenos al ejecutivo para que no cayera en el absolutismo. No obstante haberse desaprobado la propuesta original, el 20 de enero de 1824 se presentó un dictamen sobre el modo de organizar el Supremo Poder Ejecutivo, en el cual se establecía que si éste se integrara por tres individuos, le restaría al gobierno “la celeridad, la energía y el secreto que este necesita”. Para poner un contrapeso al presidente, debería ser nombrado por los estados; “sus decretos y órdenes no han de ser obedecidas si no fueren autorizadas respectivamente por los secretarios del despacho”; y se le daría un Consejo de Gobierno con la facultad de proveer los empleos militares “de coronel arriba cuando el Congreso no está reunido”, así como los nombramientos de enviados diplomáticos y cónsules y vigilar que el poder ejecutivo no infringiera la Constitución. El presidente no podría “oprimir a la nación”, porque los empleos más importantes no estarían a su disposición, no podría “usar de la milicia sin consentimiento del Congreso o del consejo”, ni quedarían a su arbitrio el tesoro público y el ejército.⁴⁶⁷ Si las medidas expuestas no bastaban para evitar la tiranía, no se lograría tampoco con un gobierno plural, porque “el que sea capaz de engañar o seducir a los ministros, al consejo y al ejército, más bien podría hacerlo con sus colegas o con uno de ellos”.⁴⁶⁸ Pese a todos los argumentos en favor de la propuesta, se declaró no haber lugar a votar y que la decisión respecto a cuántos integrantes tendría el ejecutivo federal debería tomarse cuando se elaborara la Constitución.

⁴⁶⁵ Propuestas de Juan Bautista Morales y Demetrio del Castillo. Sesión extraordinaria del 2 de enero de 1824. *Ibid.*, pp. 438 y 440-441.

⁴⁶⁶ Opiniones de los diputados Juan Rodríguez de México y Manuel C. Rejón de Yucatán. Sesión extraordinaria del 2 de enero de 1824. *Ibid.*, pp. 437 y 446-449.

⁴⁶⁷ Sesión del 20 de enero de 1824. *Ibid.*, pp. 534-535.

⁴⁶⁸ Argumentos de José María Luciano Becerra de Veracruz, José Ignacio Espinosa de Guanajuato y José Miguel Ramos Arizpe. Sesión del 21 de enero de 1824. *Ibid.*, pp. 541 y 535-537.

El mismo tema volvió a discutirse el 17 de febrero de 1824, mediante un dictamen que propuso “establecer un poder ejecutivo constitucional sin que se espere la publicación de la Constitución”. Esto indica la gran necesidad que había de contar con un ejecutivo fuerte con la suficiente legitimidad para ser reconocido y respetado por todas las esferas de poder. Se dijo que el dictamen era contrario a lo dispuesto en el Acta Constitutiva: decidir el número de individuos del ejecutivo cuando se formara la Constitución. Si se renovaba el gobierno, entrarían en él individuos “ignorantes del estado de los negocios interiores y exteriores” y podrían formarse “intrigas peligrosísimas”.⁴⁶⁹ En efecto, quienes hicieron la propuesta aceptaban que se había reservado ese punto para la Constitución, pero consideraban conveniente derogar la revocación y proceder al establecimiento del poder ejecutivo constitucional, “con lo que habrá en el gobierno la energía que justamente se desea”.⁴⁷⁰ Además, los integrantes del actual poder ejecutivo carecían de fuerza moral y la opinión pública estaba de acuerdo con su remoción.⁴⁷¹ Anticipar la organización del poder ejecutivo, convenía a “la salud de la patria”. Hasta entonces el gobierno había trabajado sin leyes políticas que dirigiesen sus operaciones de una manera cierta y segura, lo que lo hacía débil y le restaba “la energía necesaria para desempeñar sus funciones”.⁴⁷² Nuevamente se declaró no haber lugar a votar el dictamen, dejándose pendiente la reorganización del poder ejecutivo hasta la discusión de la Constitución; mientras tanto, ese poder no gozaría de la legitimidad y fuerza política necesarias para tomar decisiones tendientes al buen funcionamiento del país.⁴⁷³

Si bien es cierto que el Congreso trató de conservar para sí las facultades más importantes para la vida nacional, algunos de sus miembros aceptaban que, en ciertos casos, era necesario otorgar al ejecutivo “facultades extraordinarias con conocimiento de causa por tiempo limitado”, con el fin de resolver aquellos conflictos en los cuales no bastaban las

⁴⁶⁹ Opinión del diputado Manuel C. Rejón. Sesión del 17 de febrero de 1824, *Historia parlamentaria...*, op. cit., 1983, *Crónicas II*, p. 72.

⁴⁷⁰ Propuesta de José Ignacio Espinosa. Sesión del 17 de febrero de 1824. *Ibid.*, p. 72.

⁴⁷¹ Opinión de Juan Bautista Morales. Por si fuera poco, la opinión pública estaba en contra Mariano Michelena, miembro del gobierno actual, por lo que sería conveniente sustituirlo. Sesión del 18 de febrero de 1824. *Ibid.*, pp. 76-77.

⁴⁷² Argumento de José Miguel Ramos Arizpe. Sesión del 18 de febrero de 1824. *Ibid.*, pp. 76-77. En torno al tema de las facultades extraordinarias véase José Antonio Aguilar Rivera, op. cit., 2000.

⁴⁷³ Sesión del 18 de febrero de 1824, *Historia parlamentaria...*, op. cit., 1983, *Crónicas II*, pp. 78-79.

medidas ordinarias; de lo contrario, la patria se arruinaría. El único poder que tenía la autoridad para dictar tales medidas era el Congreso, por su calidad de representante de la nación.⁴⁷⁴ Sin embargo, la opinión contraria de la mayoría de los diputados evitó que en ese momento se debatiera el tema.

El 20 de febrero de 1824 se discutió el dictamen sobre la formación de un cuerpo consultivo integrado por individuos del Congreso, con la finalidad de equilibrar la relación entre ejecutivo y legislativo, otorgar firmeza y energía al ejecutivo y hacer frente a las críticas circunstancias en que se encontraba la nación por no tener un sistema fijo de gobierno. Se integraría por diputados de todos los estados y auxiliaría al Supremo Poder Ejecutivo en la consulta de asuntos graves.⁴⁷⁵ En contra de la propuesta se argumentó que, si los integrantes eran miembros del Congreso, no se cumpliría la división de poderes, mezclándose y confundiéndose los mismos, con lo cual se imputaría al Congreso tratar de tomar parte en las atribuciones del ejecutivo para extender su poder.⁴⁷⁶ No hubo lugar a votar el artículo y la designación de los miembros del Senado se haría en la Constitución.

Comenzaba por fin la definición de facultades y límites de los poderes ejecutivo y legislativo, si bien de manera polémica y con dificultad para llegar al consenso. El Congreso decidió poner límites al ejecutivo con el fin de evitar acciones como las de Iturbide; sin embargo, como se verá más claramente en la discusión de la Constitución, también se requería contar con un ejecutivo fuerte al que las distintas esferas de poder respetaran y reconocieran como legítimo. Un acuerdo difícil, lleno de contradicciones y opiniones encontradas comenzaría a debatirse para definir las facultades y límites de los dos principales poderes en pugna: el ejecutivo y el legislativo.

5.6 El debate en torno a las facultades extraordinarias del ejecutivo

El 12 de abril de 1824 la discusión de la Constitución fue suspendida al presentarse un dictamen sobre providencias para asegurar la tranquilidad pública, en el cual se advertía

⁴⁷⁴ Opinión de José Miguel Ramos Arizpe, José Mariano Marín, José Agustín Paz, José Ignacio Espinosa, Tomás Vargas de San Luis Potosí y Carlos Ma. Bustamante. Sesiones extraordinarias del 20 de noviembre de 1823 y 1º de enero de 1824. *Ibid.*, pp. 103 y 433.

⁴⁷⁵ Argumento de Valentín Gómez Farías. Sesiones del 9 y 10 de abril de 1824, *Historia parlamentaria... op. cit.*, 1983, *Crónicas II*, pp. 86-88.

⁴⁷⁶ Opinión de Juan de Dios Cañedo, Carlos Ma. de Bustamante, Juan Bautista Morales y Cayetano Ibarra de México. Sesión del 10 de abril de 1824. *Ibid.*, pp. 89-91.

que en el momento de constituirse, la nación se encontraba en peligro porque ese hecho daría un golpe a la ambición española y a los intereses de otras naciones imperialistas europeas. El sistema federal era la forma de gobierno más perfecta y sencilla, pero también la más difícil de organizar. Además existía el temor de conspiraciones contra el gobierno. Ante estos peligros inminentes era necesario concentrar el gobierno y otorgarle facultades suficientes para actuar con libertad, energía y celeridad, sin invadir las atribuciones legislativas o judiciales,⁴⁷⁷ depositándolo en una persona elegida entre los actuales miembros del ejecutivo, llamado Supremo Director de la República Mexicana. Se elegiría también un vicepresidente. El Director permanecería en su cargo hasta que fuera reemplazado constitucionalmente y tendría, además de las facultades especificadas en el Acta Constitutiva y en las leyes, todas las necesarias para llevar a efecto el sistema de federación. Los gobiernos estatales se subordinarían a él, enviando cada uno de ellos a un individuo para formar un consejo que informaría al supremo director de los asuntos graves de cada estado. Era necesario resaltar que no se otorgaría al director de la federación ninguna facultad fuera de los límites del poder ejecutivo.⁴⁷⁸

En contra del dictamen se expuso que la nación no estaba en condiciones de crear un dictador que pudiera convertirse en tirano y centralizar el gobierno, con lo cual la federación no podría existir porque saldría de su órbita el supremo poder y se destruiría la división de poderes al reunirlos en una sola mano. Conceder a cualquier ciudadano una autoridad ilimitada sería el peor de los males; se constituiría una monarquía absoluta.⁴⁷⁹ No podía combinarse una dictadura con un sistema popular, representativo y federal ni con los derechos de los hombres porque eran extremos absolutamente incompatibles. No había nada más contrario a la forma de gobierno federal que la reunión de dos o más poderes en una persona, de esa manera los otros dos poderes quedarían nulificados, subordinados al supremo director.⁴⁸⁰

⁴⁷⁷ Suscrito por José Ignacio Espinosa, José Miguel Ramos Arizpe, José Mariano Marín, Cayetano Ibarra, José Ma. Luciano Becerra, Ignacio de Mora y Villamil y José Cirilo Gómez Anaya de México, y José Mariano García de Tlaxcala. Sesión del 12 de abril de 1824. *Ibid.*, pp. 99-100.

⁴⁷⁸ Sesión del 12 de abril de 1824. *Ibid.*, pp. 101-102 y 119.

⁴⁷⁹ Opinión de Carlos María Bustamante. Sesión del 12 de abril de 1824. *Ibid.*, pp. 104-105.

⁴⁸⁰ Argumentos de Bernardo González Pérez de Angulo de México y José María Castro de Jalisco. Sesiones del 13 y 14 de abril de 1824. *Ibid.*, pp. 125-127 y 144.

Antes de tomar providencias extraordinarias, había que evaluar la verdadera situación del país, porque parecían un poco exageradas las noticias de los secretarios del despacho respecto a la existencia de conspiraciones y la desobediencia de los estados, y si bien era cierto que algunos de ellos habían “traspasado los límites de su libertad respectiva”, ese mal debía corregirse con la razón y la prudencia y no con la fuerza. De acuerdo con las noticias de comisionados enviados por Guadalupe Victoria, en Veracruz, Oaxaca, Puebla y Jalisco se había recibido muy mal el proyecto que se discutía; por lo que, en caso de aprobarse, algunos estados se sublevarían con el pretexto de resistir al despotismo y defenderían la forma de gobierno federal establecida en el Acta Constitutiva,⁴⁸¹ lo cual sería contraproducente en relación con los objetivos planteados por el dictamen.

En suma, el dictamen pretendía reforzar la autoridad del ejecutivo con el fin de que tuviera la capacidad de enfrentar y contrarrestar cualquier ataque externo o interno que pusiera en riesgo la fundación de la nación. Sin embargo, tanto la experiencia de la monarquía española como la monarquía de Iturbide habían creado en los diputados y en las autoridades de las fuerzas territoriales, desconfianza para concentrar en el ejecutivo (aún de forma provisional) ciertas facultades que le permitieran hacer uso de las fuerzas armadas, situación que podría llevar nuevamente al abuso de autoridad y al despotismo. La libertad, uno de los principales postulados del liberalismo, era lo que temían perder las fuerzas territoriales en caso de que el ejecutivo se convirtiera en dictador. Sin embargo, existía también el temor fundado de que la nación aún no constituida estaba amenazada por los intentos de reconquista españoles y por diversas sublevaciones internas; ambas situaciones llevarían a la anarquía, por tanto era necesario crear un ejecutivo fuerte y con suficiente autoridad para enfrentar cualquier eventualidad que pusiera en riesgo la unidad nacional.

Quienes estaban en contra de que se eligiera un Supremo Director expusieron tres principales causas que originaban los males que se vivían, pero ninguna de ellas requería la instauración de un dictador: 1) Inestabilidad, que podría remediarse consolidando, con la mayor brevedad, la forma de gobierno mediante la publicación de la Constitución; 2) la prematura instalación de las legislaturas locales, mismas que, al no contar con reglas claras para dirigirse, habían abusado de su libertad, tal vez “de buena fe”, porque al entrar los pueblos en el goce de su libertad creían que todo les era permitido. Este mal se remediaría

⁴⁸¹ Señalamiento de Juan Bautista Morales. Sesión del 24 de marzo de 1824. *Ibid.*, pp. 184-185.

convenciendo a los estados de ceder la parte de la libertad que les correspondía; y 3) Los funcionarios públicos carecían de opinión en materia de federalismo, siendo imposible que “unos hombres que no están poseídos de un sistema, lo sepan conducir y hacer progresar por sus principios propios”.⁴⁸²

A favor del dictamen se aseguró que no se pretendía encomendar a un sólo individuo todos los poderes, porque el legislativo y el judicial quedarían en sus respectivas funciones; las facultades extraordinarias que se le otorgarían estaban limitadas. Además, era necesario aceptar que algunos estados le habían puesto obstáculos al gobierno central cuando sus gobernadores se resistían a obedecer las providencias dictadas por éste, en virtud del vacío que significaba la falta del Acta Constitucional “sobre el enlace, relaciones y responsabilidad que deben tener para con él los gobernadores de los estados”. Por tanto, para reducir los riesgos y desórdenes existentes, era indispensable la creación de un gobierno enérgico con más facultades que actuaría con la intermediación del poder legislativo, evitándose así el despotismo.⁴⁸³

Después de largas discusiones se aprobó concentrar el gobierno en una persona (llamada presidente de la federación mexicana) elegida entre los miembros del poder ejecutivo, por el Congreso.⁴⁸⁴ La elección se haría con un voto por el conjunto de los representantes de cada estado, integrándose los diputados de los territorios al estado que eligieran. Por la premura del momento, la elección se realizaría por medio de los diputados. Cuando entrara en vigor la Constitución, el ejecutivo debería ser electo por los estados. Un diputado argumentó que sólo los estados tenían derecho de entrar en la elección y no los territorios porque aquellos eran soberanos y tenían su voluntad en la misma soberanía.⁴⁸⁵ Otros legisladores consideraron que la elección debía ser proporcional, es decir, de acuerdo

⁴⁸² Sesiones del 24 y 26 de marzo de 1824. *Ibid.*, pp. 184-190.

⁴⁸³ Se tenían los ejemplos de Estados Unidos y Colombia, donde se había confiado el gobierno a un solo individuo, con buenos resultados; además, en el momento político que vivía México, las órdenes del supremo gobierno no eran obedecidas, presentándose gran cantidad de delitos sin respeto a pactos, vínculos, ni leyes y el único modo de evitar todos esos males era dándole mayor energía al gobierno. Por tratarse de un cargo provisional, sería conveniente que los miembros del Congreso eligieran a quien detentaría ese poder; si se tratara de un cargo constitucional, entonces habría que dejar dicho nombramiento en manos de los estados. Opiniones de Florentino Martínez de Chihuahua, Mariano Barbabosa de Puebla y José María Luciano Becerra de Veracruz. Sesiones del 14 de abril y 23 de marzo de 1824. *Ibid.*, pp. 141-144, 152-157 y 183-184.

⁴⁸⁴ Sesiones del 23 de febrero y 15 y 16 de octubre de 1824. *Ibid.*, pp. 101, 248 y 252.

⁴⁸⁵ Opinión de Juan de Dios Cañedo. Sesión del 16 de octubre de 1824. *Ibid.*, p. 252.

con el número de diputados y no por cada uno de los estados como lo establecía el artículo. Era necesario contar con la voluntad numérica, de lo contrario se pondría en duda la legalidad de otras elecciones anteriores.⁴⁸⁶

Con respecto a las atribuciones del ejecutivo provisional, se propuso la de “aumentar, disminuir y arreglar el ejército como sea más conveniente para que llene sus deberes”, con el fin de que la nación contara con la acción rápida y oportuna del gobierno ante las amenazas internas y externas. En contra de la cual se argumentó el exceso de facultades que se le pretendían conceder al individuo encargado del ejecutivo, las cuales no se le concedían ni siquiera aun rey constitucional y algunas de ellas pertenecían al poder legislativo. La facultad fue aprobada de la siguiente forma: “la de aumentar el ejército hasta el número que está ya decretado, o disminuirlo y arreglarlo, como sea más conveniente para que llene sus deberes”.⁴⁸⁷ También se aprobó que podría “armar y sacar a campaña las milicias cívicas”.⁴⁸⁸

Por su parte, el Congreso general se limitaría a “discutir la Constitución, sistemar la hacienda y el crédito público, reformar el reglamento de milicia cívica y dar aquellas leyes cuya importancia se califique por tres cuartas partes de los diputados presentes en la sesión”.⁴⁸⁹ Se consideró inconveniente privar al Congreso de su facultad legislativa en todas las materias, a menos que se tratara de un momento crítico de desorden, así como hacer a un lado la investidura de los legisladores, que sería tanto como regresar a los tiempos de la Junta Instituyente, “donde solía preguntarse si acaso [...] el emperador había mandado algún asunto y si no, se levantaba la sesión”. Se frenaría la marcha del Congreso en asuntos importantes en los cuales era necesario que actuara con celeridad. En respuesta, se aclaró que la proposición no pretendía suspender o coartar las facultades del Congreso, sino ordenar los asuntos en que habría de ocuparse, para que sin distraerse, se dedicara a la discusión de la Constitución, “objeto principal de este Congreso”. La restricción que se ponía a las iniciativas de los diputados intentaba evitar que se retrasaran más los asuntos urgentes, pero con ello no se limitaban sus atribuciones. Fue aprobada la facultad.⁴⁹⁰

⁴⁸⁶ Propuesta de José María de la Llave y José Agustín Paz. Sesión del 18 de octubre de 1824. *Ibid.*, pp. 253-254.

⁴⁸⁷ Opinión de José Mariano Marín de Puebla. Sesión del 30 de marzo de 1824. *Ibid.*, pp. 204-205 y 207.

⁴⁸⁸ Argumento de José María Luciano Becerra. Sesiones del 6 y 8 de octubre de 1824. *Ibid.*, pp. 217 y 224-227.

⁴⁸⁹ Sesión del 23 de febrero de 1824. *Ibid.*, p. 102.

⁴⁹⁰ Reclamos de Carlos María de Bustamante, Félix de Osoreo y Valentín Gómez Farías. Sesión del 12 de octubre de 1824. *Ibid.*, pp. 236-238.

Esta discusión fue suspendida el 29 de abril de 1824 porque era necesario continuar el debate en torno a la Constitución. Como resultado, se decretaron el 23 de diciembre las medidas para la seguridad de la República, mediante las cuales el Congreso facultaba al gobierno para: 1) “Expeler del territorio de la República a todo extranjero cuando lo juzgue oportuno”; 2) “Remover de uno a otro punto, cuando le parezca conveniente a la seguridad de la República, a los empleados de la Federación y habitantes de los territorios y Distrito Federal”; 3) “Remover en el mismo caso a los particulares de los Estados por medio de los respectivos gobernadores”; y 4) Si las autoridades supremas de los Estados conspirasen contra la independencia o sistema adoptado de federación, el supremo gobierno general de la República las sujetará con la fuerza armada, conforme a la facultad 10 del artículo 110 de la Constitución”.⁴⁹¹ No obstante la gran resistencia de buena parte de los miembros del Congreso para otorgar facultades extraordinarias al ejecutivo, la crítica situación que se vivía en el país contribuyó a que se le otorgaran algunas de ellas. Aguilar Rivera considera que el no haber incluido poderes de emergencia dentro de la Constitución de 1824 y otorgarlos simplemente como facultades extraordinarias, provocó “una falla en el edificio teórico del liberalismo constitucional” que hizo “inviabile” el modelo constitucional e inadecuado para la “realidad política” de México, volviendo ilegítimo el sistema constitucional en momentos de crisis política.⁴⁹²

Desde mi punto de vista, el no haber contemplado dentro de la Constitución mecanismos de emergencia para el ejecutivo en caso de conflictos que pusieran en riesgo la existencia de la nación, y que en su lugar el Congreso decretara facultades extraordinarias anticonstitucionales, fue un elemento importante que contribuyó a la falta de legitimidad del sistema constitucional mexicano durante buena parte del siglo XIX; sin embargo, no hay que olvidar que se trataba de un sistema político nuevo que se adoptaba en una realidad distinta a la colonial, con una nueva estructura territorial, jurisdiccional, política, económica y social; con actores políticos que debían demostrar su legitimidad ante una población acostumbrada a la legitimidad de nacimiento del rey, mediante acuerdos políticos con las diferentes esferas de poder. En este contexto, se entiende que en distintas etapas históricas

⁴⁹¹ Manuel Dublán y José María Lozano, *op. cit.*, 1876, p. 763.

⁴⁹² José Antonio Aguilar Rivera, *op. cit.*, 2000, pp. 57-58.

del siglo XIX sus instituciones en pleno proceso de construcción podrían ser consideradas como ilegítimas, lo que considero parte del proceso *natural* de construcción de un Estado nacional.

5.7 Facultades del legislativo

El 1º de abril de 1824 comenzó a discutirse el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, documento que incluyó algunos de los preceptos establecidos en el Acta Constitutiva y que trataría aquellos asuntos que, por su trascendencia, habían quedado pendientes para ser discutidos por el Congreso Constituyente. El debate comenzó con la parte relativa al poder legislativo, específicamente las elecciones, porque en ellas se fundamentaba la soberanía del pueblo y se sustentaba el gobierno federal. La nación adoptaría como forma de gobierno la república representativa, popular federal y el supremo poder de la federación se dividiría, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.⁴⁹³ Se consideró superfluo incluir al poder judicial porque no era más que “una emanación del ejecutivo o de éste y el legislativo”, y sería más conveniente mencionar al poder electoral, que era “de la primera importancia y consideración”.⁴⁹⁴

La discusión fue suspendida porque se presentó con carácter urgente un dictamen sobre providencias para asegurar la tranquilidad pública. A partir del 14 de abril de 1824 se volvió a discutir el proyecto de Constitución continuando con la sección relativa al poder legislativo y la formación de leyes, que podría comenzar indistintamente en cualquiera de las cámaras, excepto aquellas que se refirieran a contribuciones o impuestos, las cuales tendrían su origen exclusivamente en la Cámara de Diputados. Se acordó limitar la influencia del ejecutivo y del senado en esta materia con el fin de evitar conspiraciones para establecer un gobierno absoluto. También se propuso aceptar aquellas iniciativas de ley del poder ejecutivo federal que el Congreso considerara convenientes al bien de la sociedad, presentadas en la Cámara de diputados, mientras que las iniciativas de las legislaturas estatales podrían presentarse en cualquiera de las dos cámaras.⁴⁹⁵ El legislativo federal seguía tratando de limitar el poder del ejecutivo, con el fin de que no se excediera en su poder.

⁴⁹³ Sesión del 1º de abril de 1824. *Ibid.*, p. 6.

⁴⁹⁴ Opinión de José Ma. Covarrubias. Sesión del 9 de abril de 1824. *Ibid.*, p. 86.

⁴⁹⁵ Sesiones del 14 de abril y 2 de julio de 1824, Juan Antonio Mateos, *op. cit.*, 1997, p. 7; *Constitución Federal...*, *op. cit.* 1974, vol. I, p. 484.

El poder legislativo se instituyó como el único que podría sancionar a los representantes de los demás poderes, al aprobarse en el artículo 39 como facultad exclusiva de la Cámara de diputados “acusar ante el senado a los individuos del poder ejecutivo, por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma de gobierno adoptada”,⁴⁹⁶ a “los gobernadores de los estados por las infracciones de la Constitución, Acta Constitutiva y leyes generales u órdenes del presidente de la federación, cometidas durante el tiempo de sus empleos”, a los individuos de la Corte Suprema de Justicia y a los secretarios del despacho por cualquier delito y a los gobernadores de los estados por infracciones de la Constitución general o leyes de la unión. En contra de la segunda parte de la propuesta se argumentó que no era correcto que los gobernadores de los estados tuvieran la obligación de obedecer todas las órdenes del presidente de la República porque entonces no habría soberanía estatal; ellos no debían obedecer más que a la ley, de lo contrario, los poderes generales tenderían a usurpar los de los estados y ese sería el fin de la federación; porque “si los estados soberanos no fungen su soberanía con toda dignidad, libertad e independencia, no serán estados sino provincias, y con provincias no hay federación”. Además, los miembros del Congreso gozarían de fuero, porque no sólo se aprobó que los diputados y senadores serían inviolables por la manifestación de sus opiniones sino que también, en caso de ser acusados de algún acto criminal, la cámara contraria se constituiría como gran jurado para decidir si había o no lugar a la formación de causa.⁴⁹⁷

En suma, la libertad de los estados se lograría solamente si se respetaba su soberanía; a cambio, éstos respetarían las leyes generales de la nación elaboradas por el Congreso. El ejecutivo quedó establecido, dentro de la Constitución de 1824, como el poder que garantizaría la libertad de los estados y limitaría las facultades del ejecutivo. De esta manera, sería nuevamente el poder hegemónico en el ámbito central.

5.8 Facultades del ejecutivo

El 14 de julio comenzó la discusión de los artículos relativos al poder ejecutivo con el proyecto que proponía un poder ejecutivo colegiado. Pocas voces apoyaron la propuesta, tal

⁴⁹⁶ Sesión del 3 de agosto de 1824. *Ibid.*, vol. 2, p. 613.

⁴⁹⁷ Argumento de Juan Cayetano Portugal de Jalisco. Sesiones del 19 y 21 de junio y 14 de septiembre de 1824. *Ibid.*, vol. 1, pp. 442, 447-449 y 748-750.

vez porque el tema ya se había discutido durante el debate para otorgar facultades extraordinarias al ejecutivo, aprobándose el artículo 1º: “El Supremo poder ejecutivo de la federación residirá en un sólo individuo que se denominará presidente de los Estados Unidos de México”. La inestabilidad política que se vivía en el país contribuyó a que, no obstante los argumentos de varios diputados para no depositar el ejecutivo en una sola persona, se aceptara finalmente la propuesta, con el objetivo de constituir un gobierno fuerte que pudiera enfrentar los problemas nacionales y que contara con la legitimidad suficiente para ser respetado por las demás esferas de poder. Su elección la harían cada cuatro años mediante la votación de dos miembros de cada legislatura estatal.⁴⁹⁸

En contra de la propuesta se consideró más conveniente que el Congreso general eligiera al presidente y no las legislaturas de los estados, porque éstas no tendrían la capacidad de ver los intereses de toda la nación, además se recordó que siete estados de la federación tenían más de 4 millones de habitantes y los otros once poco más de 1 millón, dando como resultado que la minoría de los habitantes triunfara sobre la mayoría, lo cual era contrario los principios establecidos.⁴⁹⁹ Al respecto, la comisión aclaró que la forma propuesta para elegir al presidente tenía por objeto darle un origen popular y que no se había considerado a los estados por su población, sino como “estados o personas morales que componen esta sociedad”; así, uno no podría tener más votos que otro. El artículo fue aprobado. Quien tuviera la mayoría absoluta de votos sería elegido presidente y en segundo lugar, vicepresidente. En caso de empate, la cámara de representantes decidiría quién quedaría en cada cargo. Se aprobó también la reelección del ejecutivo “al cuarto año de haber cesado en sus funciones”.⁵⁰⁰ De esta manera, predominó el factor territorial sobre el poblacional, lo cual habla de una práctica política corporativa de Antiguo Régimen que subsistía en la ideología de algunos diputados. Las legislaturas estatales elegirían a los candidatos a la presidencia, reforzando así su poder frente al ejecutivo central representado

⁴⁹⁸ Sesión del 14 de julio de 1824. *Ibid.*, vol. 1, pp. 535-536.

⁴⁹⁹ Propuesta de José Ma. Jiménez de Puebla y José Ignacio González Caralmuro de México. Sesión del 15 de julio de 1824. *Ibid.*, vol. 1, p. 540.

⁵⁰⁰ Sesiones del 15 y 16 de julio de 1824. *Ibid.*, vol. 1, pp. 540 y 548-549 y sesión del 17 de septiembre de 1824, vol. 2, pp. 760-761. En sesión del 1º de octubre de 1824 se aprobó un dictamen en el cual se examinaron las Actas de elección de presidente y vicepresidente de la federación, resultando elegidos Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo, respectivamente. *Ibid.*, vol. 2, pp. 815-818.

por el Congreso, quien anteriormente tenía esta facultad y que ahora debía cederla a las fuerzas territoriales que integrarían la nación.

El 30 de julio se aprobó la creación de un Consejo de gobierno compuesto por la mitad de los individuos del senado, uno de cada estado, quienes durante el receso del Congreso general tendrían, entre otras facultades, vigilar que se cumpliera lo establecido por la Constitución, hacer al presidente las observaciones que creyeran necesarias para lograrlo y dar su dictamen sobre todos los negocios en que el presidente le consultara.⁵⁰¹ Con la instauración de este cuerpo consultivo el Congreso ponía un importante freno al ejecutivo, porque vigilaría muy de cerca todas sus acciones, mismas que podía sancionar, restándole la actividad y energía que se le pretendía otorgar al depositarlo en una sola persona. Se acordó responsabilizar a los secretarios del despacho por “los actos del presidente que autoricen con su firma, contra la Constitución y las leyes generales”.⁵⁰² De esta manera, se trataba de evitar la evasión de responsabilidades por parte de los secretarios del gobierno, como lo habían hecho durante el imperio de Iturbide, tratando de justificar sus acciones con el argumento de cumplir con su deber por órdenes del emperador. Asimismo, se trataba de un Consejo de gobierno que tendería a conciliar los intereses de las distintas esferas de poder al interior y fuera del Congreso.

Como se ha podido observar, la definición y delimitación de las facultades de los poderes ejecutivo y legislativo favorecieron a éste. Aún cuando se aceptó que el ejecutivo federal se depositara en manos de un sólo individuo para que tuviera la suficiente fuerza y legitimidad para actuar en caso de que se necesitara defender a la nación de alguna amenaza interna o externa, las restricciones a sus actos fueron excesivas, lo que ocasionó que el Congreso tuviera que decretar, en diversas ocasiones, facultades extraordinarias que fueron consideradas ilegales al no estar contempladas dentro de la Constitución, para que el ejecutivo pudiera proceder en caso de conflictos graves. La definición de poderes continuaría realizándose en la teoría y en la práctica, de acuerdo con las coyunturas políticas que se fueran presentando, teniendo como acucioso vigilante a las fuerzas

⁵⁰¹ Sesiones del 30 de julio y 21 de agosto de 1824. *Ibid.*, vol. 2, pp. 604 y 771.

⁵⁰² Sesiones del 4 de agosto y 21 de septiembre de 1824. *Ibid.*, vol. 2, pp. 623 y 771.

territoriales, quienes presionarían cada vez que fuera necesario para hacer valer su derecho a decidir como partes integrantes de la federación.

5.9 El poder judicial: ¿Un tercer poder o un poder de tercera?

Durante los debates del primer Congreso mexicano fue constante el tema en torno a la urgente necesidad de definir los poderes ejecutivo y legislativo; sin embargo, parecería que la formación y delimitación del judicial no revestía la misma importancia. Esto se puede apreciar en algunos comentarios que denunciaban la ineficacia de los jueces porque “no se oye, de seis meses a esta parte, dentro y fuera de la capital, más que robos, asesinatos y toda clase de desórdenes”. Las leyes en vigor eran suficientes para impartir justicia, pero el problema era su incumplimiento, lo que requería una urgente reforma de todos los tribunales de justicia, al no existir el número suficiente de jueces letrados en los partidos ni en las audiencias.⁵⁰³ Considero necesario analizar al poder judicial aparte del ejecutivo y el legislativo porque, de acuerdo con sus antecedentes históricos, la impartición de justicia fue un ámbito de la administración colonial que estuvo relegado en cuanto a su organización y definición. Tal vez por ello tampoco fue un tema prioritario para los diputados de los primeros Congresos mexicanos. Además, no era la administración de justicia una función separada del poder del soberano, la cual tenía como propósito mantener el orden público, controlar a los “grupos populares rebeldes” y preservar la autoridad del Estado.⁵⁰⁴

La necesidad de atender asuntos de orden gubernamental más urgentes, principalmente los financieros, dio como resultado que desde la época colonial la Corona relegara la organización de las causas de justicia y policía, así como la definición de las atribuciones de los funcionarios responsables de ejecutarlas.⁵⁰⁵ Para los miembros del primer Congreso mexicano también fueron más apremiantes las definiciones de los poderes ejecutivo y legislativo que la del judicial, ya que la disputa que se presentó entre los dos

⁵⁰³ Opiniones de Rafael Mangino de Puebla, Félix de Osorio de Querétaro, José María Covarrubias de Guadalajara y Juan de Dios Rodríguez de San Luis Potosí. Sesión del 26 de agosto de 1822, *Actas constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo IV, vol. III, pp. 100-101.

⁵⁰⁴ Michael C. Scardaville, “Los procesos judiciales y la autoridad del Estado: reflexiones en torno a la administración de la justicia criminal y la legitimidad en la ciudad de México, desde fines de la Colonia, hasta principios del México independiente”, en Brian F. Connaughton, (coord.), *Poder y legitimidad en México, siglo XIX*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Porrúa, en prensa, p. 377.

⁵⁰⁵ Horst Pietschmann, *op. cit.*, 1996, pp. 193-194.

primeros después del nombramiento de Iturbide como emperador, en 1822, puso en peligro la estabilidad de la nación en construcción, asunto que requería una atención prioritaria, quedando relegada, por un tiempo, la reorganización del sistema de justicia. No obstante, algunos diputados reconocían que la indefinición del poder judicial implicaba un vacío legal y podría ser un factor de ilegitimidad hacia el Congreso si no se designaban, a la menor brevedad, magistrados a la audiencia, “pues en virtud del pacto social, no se puede exigir contribuciones a los pueblos, cuando no se les provee de tribunales que les administren justicia”,⁵⁰⁶ además, la necesidad de instalar los tribunales de justicia radicaba en el hecho de que muchos delitos quedaban impunes principalmente por la insuficiencia de las leyes para contenerlos, como resultado del mal funcionamiento del sistema de administración de justicia. Se acordó que el arreglo de este sistema habría de esperar hasta que se formara la Constitución; en tanto, seguiría vigente lo estipulado en la Constitución de Cádiz.⁵⁰⁷

En 1524 se creó el Consejo de Indias, máxima autoridad administrativa en los reinos americanos de España y la más importante instancia de apelación respecto a todos los procesos civiles y penales tramitados en América, mediante el funcionamiento de una Sala de Justicia encargada de los asuntos legales del imperio colonial español. A escala territorial, los ámbitos jurisdiccionales de los tribunales de apelación eran conocidos como audiencias, instituciones encargadas de las funciones de un tribunal de apelaciones, además de otras de orden administrativo. Existía también un aparato judicial indígena, el Juzgado General de Indios, que otorgaba un poder judicial limitado a los indios nobles o caciques, siempre y cuando sus atribuciones no entraran en conflicto con la soberanía de la Corona y la administración de la justicia se apegara a las prácticas españolas. En este caso, la Audiencia intervenía en segunda instancia y aprobaba las condenas mayores que impusieran los oficiales indígenas. El orden jurídico virreinal se caracterizaba por su pluralismo (reales

⁵⁰⁶ Sugerencia de Santiago Alcocer. Sesión del 8 de mayo de 1822. *Actas Constitucionales... op. cit.*, 1980, tomo II, vol. I, segunda foliatura, pp. 175-176. Scardaville afirma que “el derecho procesal penal y sus prácticas, dentro del sistema político colonial y el constitucional, conformaron la naturaleza y la aceptación de la autoridad del Estado, a fines del periodo borbónico y principios de la etapa nacional, en la ciudad de México”. Por tanto, se puede considerar que la delimitación de funciones y puesta en marcha del poder judicial serían factores importantes de legitimidad para el nuevo gobierno independiente, también desde el punto de vista de varios diputados. Véase Michael C. Scardaville, *op. cit.*, en prensa, p. 373.

⁵⁰⁷ Opinión de José Mariano Marín. Sesión del 9 de mayo de 1822, *Actas Constitucionales... op. cit.*, 1980, tomo II, vol. I, segunda foliatura, p. 188.

cédulas, ordenanzas instrucciones), dentro del cual el Derecho Indiano tenía supremacía frente a otros ordenamientos jurídicos de la sociedad novohispana.⁵⁰⁸

El virrey, la autoridad suprema en América y representante del monarca español, podía aplicar las leyes y las instrucciones reales, pero no participar en “las consultas de la audiencia en los casos de toma de decisión para dictar justicia”. La administración colonial en general ofrecía una gran confusión en cuanto a la separación de cada una de sus áreas (civil, judicial, militar y fiscal) porque muchas veces las atribuciones de los funcionarios e instituciones reales se duplicaban o se contradecían, además de existir diferencias entre una región y otra del imperio, lo que dificultaba uniformar la administración de justicia.⁵⁰⁹

En el ámbito local, los gobernadores de provincia tenían la facultad de impartir justicia civil y penal, en primera o segunda instancia, en aquellos asuntos que fueran llevados a su tribunal. Compartían esta atribución con los alcaldes mayores y corregidores de la misma entidad territorial. Es decir, varios funcionarios de una misma jurisdicción podían impartir, indistintamente y a su propio criterio, la justicia, lo que en muchos casos ocasionaba que la forma de juzgar el delito y el castigo correspondiente que se imponía, dependieran del estatus social del individuo que lo hubiera cometido y no de un marco jurídico uniforme.⁵¹⁰

La promulgación de la Ordenanza de Intendentes en 1786 trajo consigo una reasignación de atribuciones entre los miembros del aparato administrativo colonial. En el ámbito jurisdiccional, Nueva España fue dividida en 12 intendencias. Las causas de Justicia y de Policía fueron otorgadas a la administración del gobernador, quien dependería directamente del virrey, o bien, del comandante general de las Provincias Internas. Se otorgó a los intendentes la facultad judicial en primera instancia, así como el cargo de

⁵⁰⁸ Horst Pietschmann, *op. cit.*, 1996, pp. 58-64 y 77. Colin M. MacLachlan, *La justicia criminal del siglo XVIII en México. Un estudio sobre el Tribunal de la Acordada*, México, SepSetentas, 1976, pp. 37-44; Jaime del Arenal Fenocho, “El discurso en torno a la ley: el agotamiento de lo *privado* como fuente del derecho en el México del siglo XIX”, en Brian Connaughton, Carlos Illades y Sonia Pérez Toledo (coords.), *Construcción de la legitimidad política en México en el siglo XIX*, México, El Colegio de Michoacán/Universidad Autónoma Metropolitana/Universidad Nacional Autónoma de México/El Colegio de México, 1999, p. 305.

⁵⁰⁹ Horst Pietschmann, *op. cit.*, 1996, pp. 65-66, 67, nota 29 y 89-90. Sin embargo Michael C. Scardaville afirma que a finales de la época borbónica existía una “amplia aceptación de la legitimidad de las instituciones judiciales penales en la ciudad de México” por el buen funcionamiento del sistema judicial; sin embargo, hay que considerar que su estudio se limita al ámbito de la ciudad de México. Es posible que en los demás territorios de la Nueva España la impartición de justicia no funcionara tan bien como en la capital del virreinato. *Cfr.* Michael C. Scardaville, *op. cit.*, en prensa, pp. 396 y ss.

⁵¹⁰ Horst Pietschmann, *op. cit.*, 1996, p. 92. Colin M. MacLachlan, *op. cit.*, 1976, p. 63.

justicia mayor de la provincia correspondiente, que incluía la única función de supervisar, de manera general, la administración de justicia en el ámbito de su provincia.⁵¹¹

Las causas de justicia y policía, designadas como atribuciones de los intendentes en la Ordenanza, no especificaban los derechos y obligaciones correspondientes. En ocasiones se referían a las leyes de la Recopilación, pero en otras hacían mención a las tradiciones jurídicas que no estaban escritas, lo cual causó mucha controversia en cuanto a qué funcionario debía aplicar la justicia en qué casos, y confusión para impartirla correctamente al no existir un marco legal claro. El objetivo de la Ordenanza era, en primer lugar, reorganizar las finanzas y lograr una mayor cohesión de los organismos gubernamentales, por lo que se apoyó en las tradiciones jurídicas, exponiendo solamente las nuevas reglamentaciones, pero sin especificar claramente su aplicación. Era evidente que la estructura institucional del sistema judicial era defectuosa y que no podría garantizar adecuadamente la justicia ni el orden en una sociedad tan compleja como la novohispana de finales del siglo XVIII.⁵¹²

Con la promulgación de la Constitución de Cádiz, en 1812, se modificaron radicalmente los principios tradicionales del gobierno español; en consecuencia, la mayoría de los tribunales existentes se abolieron, se reconfiguraron o se crearon otros nuevos en su lugar. Asimismo, se pretendió profesionalizar a los funcionarios judiciales, asalariados, que se ocuparan exclusivamente de las responsabilidades del ramo de la policía y no de la aplicación de la ley. Esta modificación a la estructura colonial provocó que crecieran las quejas en torno a la incapacidad de los tribunales para someter a los criminales que amenazaban a la ciudad de México (y tal vez a otras ciudades de la Nueva España). La situación de inseguridad y crecimiento de la criminalidad se acrecentó después de la Independencia, debida, según la “impresión pública”, a la ineptitud de los jueces.⁵¹³

Durante el Antiguo Régimen la función de la justicia era propia del rey; sin embargo, éste no estableció una forma única y absoluta para su impartición, sino que existía un pluralismo jurídico en el cual coexistían ordenanzas, instrucciones, reales cédulas y demás “especies legislativas” que incluían el respeto del derecho canónico, el derecho

⁵¹¹ Horst Pietschmann, *op. cit.*, 1996, pp. 118, 127, 145, 147, 182, 163 y 166.

⁵¹² *Ibid.*, pp. 169-170. Colin M. MacLachlan, *op. cit.*, 1976, p. 55.

⁵¹³ Michael C. Scardaville, *op. cit.*, en prensa, pp. 399-400.

indiano, el derecho de Castilla y el derecho mercantil, entre otros, que tenían su origen en las costumbres y tradiciones particulares de cada corporación. Es decir, se trataba de un orden jurídico coherente con el orden social corporativo del Antiguo Régimen que se entendía más como “orden justo” que como “norma general y abstracta”. Los miembros del primer Congreso mexicano intentaron establecer un marco jurídico “universal, abstracto y general” acorde con las ideas de igualdad e individualismo tomadas del liberalismo y el constitucionalismo, cuya normatividad quedaría bajo el control exclusivo del Estado. Lo que Jaime del Arenal llama un “absolutismo jurídico” que ya no tomaría en cuenta los ordenamientos tradicionales para la impartición de la justicia, sino que se limitaría a la interpretación de la ley general.⁵¹⁴

El 5 de julio de 1822 se discutió un dictamen que consideraba necesario que el Congreso participara en el nombramiento de los miembros del Tribunal Supremo de Justicia, en virtud de que estos tribunales tendrían, entre sus facultades, la de juzgar a los funcionarios del gobierno que incurrieran en irresponsabilidad, por lo que sus integrantes debían ser imparciales. Por otra parte, era necesario que el ejecutivo también tuviera facultad de nombrar a los magistrados; en consecuencia, se propuso que el Congreso nombrara ternas, de donde el emperador elegiría a los candidatos que considerara más aptos para la impartición de justicia.⁵¹⁵ Se estableció que

[...] todo Estado bien organizado, según los mejores publicistas de nuestros días, no tiene sino dos facultades: la de querer, que reside en el poder legislativo; y la de obrar, que es propia del poder ejecutivo. El acto de nombrar magistrados, según las leyes, toca a este último, como que es de gobierno, y el de dictar las leyes o circunstancias que se requieran para el efecto, tan solo es propio de la soberanía del Congreso.⁵¹⁶

El poder judicial tendría como función la aplicación de las leyes en casos particulares, “previa contienda y contestación entre dos partes”; sería además, “un ramo” del ejecutivo, aunque en la práctica no debían dejarse ambos poderes en manos de una sola persona o cuerpo, porque podría existir un abuso de poder. Por tanto, la facultad de nombrar a los magistrados era del emperador y no del Congreso. En contra de esa propuesta se aseguró

⁵¹⁴ Jaime del Arenal Fenochio, *op. cit.*, 1999, pp. 303-314.

⁵¹⁵ Sugerencia del diputado Cayetano Ibarra. Sesión del 5 de mayo de 1822. *Actas constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo II, vol. I, segunda foliatura, pp. 170-171.

⁵¹⁶ Comentario del diputado Toribio González. Sesión del 8 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, p. 175.

que la elección de quienes ejercerían el poder judicial pertenecía “sin disputa al cuerpo representativo”, ya que al haber sido electos por la nación, por la remoción frecuente de los mismos y lo numeroso del Congreso, su ilustración e imparcialidad daban menos cabida a “las pasiones y a la seducción”, y más lugar a la confianza pública para llenar esta obligación. Al respecto, se enfatizó que el juramento hecho por los diputados implicaba, entre otras cosas, constituir y separar los tres poderes, de manera que cada uno tuviera la independencia y libertad indispensables para su buen ejercicio. Nuevamente, se afirmaba que los poderes emanaban del legislativo como representante de la nación, lo cual lo colocaba como poder hegemónico; no obstante, el dictamen fue reprobado.⁵¹⁷

En sesión extraordinaria del 27 de julio de 1822 se exhortó nuevamente al Congreso para que se tratara, lo más pronto posible, el tema de la administración de justicia en virtud de que los jueces eran pocos y con escasa capacidad para aplicar la ley, siendo necesario suplir a los ministros con abogados. Se afirmó que el problema radicaba también en la “flojedad” de las personas encargadas de la policía y la seguridad, sobre todo en los pueblos, por lo que sería necesario exigir responsabilidad a los jueces descuidados. Se propuso que se formara un reglamento de policía y un cuerpo que vigilara su observancia.⁵¹⁸ Como resultado de la última propuesta, se nombró una comisión para formar un reglamento de policía capaz de contener a los delincuentes sin comprometer la libertad de los ciudadanos.⁵¹⁹ En resumen, pocos jueces para administrar la justicia y mal instruidos, negligencia de los encargados de la seguridad pública y la falta de legislación adecuada en materia de administración de justicia eran los principales problemas que requerían la reorganización del poder judicial, pero sólo cuando empezó a correr el rumor de una serie de edictos en contra del Congreso, se volvió a hablar de la situación de inseguridad en el imperio y la necesidad de reorganizar el poder judicial:

⁵¹⁷ Propuestas de José Ignacio Gutiérrez de Durango y Francisco Ma. Lombardo de México. Sesiones del 10 y 11 de mayo de 1822. *Ibid.*, II, vol. I, segunda foliatura, pp. 189-191, 194 y 204.

⁵¹⁸ Comentarios de Carlos María de Bustamante de Oaxaca, Juan de Dios Rodríguez de Puebla y Manuel Mier y Terán de Chiapas. Sesiones del 11 y 25 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, pp. 204 y 335.

⁵¹⁹ La comisión estaba integrada por: Rafael Mangino de Puebla, Manuel Mier y Terán de Chiapas, Servando Teresa de Mier de Nuevo Reino de León, Juan Horbegoso de México y Francisco Lombardo de México. Sesión del 25 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, p. 340.

El entorpecimiento que se observa en la administración de justicia, los robos, los homicidios, los asesinatos que frecuentemente se comenten en esta corte y otras ciudades del imperio, los bandidos que asaltan a los caminantes y tantos desórdenes que alarman a los pueblos, turban la tranquilidad y destruyen la confianza pública; la falta de castigos, la impunidad como autorizada; todo hace ver que la administración de justicia está paralizada, o más bien, que no hay jueces, no hay tribunales, no hay justicia.⁵²⁰

Ante tal situación se propuso crear tribunales especiales que serían la autoridad superior para juzgar delitos como sedición, conspiración, robo y asesinato, con la atribución de velar por la tranquilidad pública. Para tal efecto, se crearía un tribunal especial en cada provincia, lo cual quedó sólo en propuesta. Importantes acontecimientos políticos provocaron que los debates se dedicaran casi por completo al conflicto entre legislativo y ejecutivo, quedando nuevamente relegado por algún tiempo el poder judicial.

Fue hasta marzo de 1823, después de la reinstalación del primer Congreso, cuando regresó a la mesa de debates la discusión en torno a quién debería elegir a los ministros de la Suprema Corte de Justicia. De hecho, tres veces se había decretado que esta facultad pertenecía al Congreso; sin embargo, después de que Iturbide lo disolvió, no pudo darse seguimiento al decreto. En consecuencia, se declaró nulo el nombramiento de ministros que había hecho Iturbide, por considerarse ilegal.⁵²¹

Otras resoluciones importantes se concretaron el 20 de junio y el 25 de septiembre. En la primera fecha se aprobó la creación de un Supremo Tribunal de Justicia provisional, compuesto de tres salas con tres ministros cada una, los cuales serían elegidos por el Congreso a propuesta del poder ejecutivo. Éste elaboraría el reglamento especial para el Tribunal y lo enviaría al Congreso para su aprobación.⁵²² En la segunda, se discutió el dictamen acerca de las medidas contra salteadores y asesinos con el fin de resolver, de alguna forma, el alto grado de delincuencia que se presentaba en todo el país. Se dejaba en manos de la milicia nacional la ejecución de la justicia.⁵²³ Si bien es cierto que la prioridad política de los debates en torno a la división de poderes fue la lucha entre el ejecutivo y el legislativo, la situación de inseguridad y falta de administración de justicia que vivía la

⁵²⁰ Señalamiento de José María Portugal, representante de Guadalajara. Sesión del 7 de agosto de 1822. *Ibid.*, tomo III, vol. II, 1980, pp. 409-410.

⁵²¹ Propuesta de José María Portugal de Guadalajara. Sesiones del 27 de julio y 7 de agosto de 1822. *Ibid.*, tomo III, vol. II, pp. 335-337 y 412-413.

⁵²² Sesión del 20 de junio de 1823. *Historia parlamentaria...*, op. cit., 1983, *Crónicas I*, pp. 146-149.

población obligó al Congreso a retomar los temas referentes a la organización del poder judicial para tratar de solucionar esos problemas. Una vez instalado el Soberano Congreso Constituyente el 7 de noviembre de 1823, se acordó depositar el poder judicial en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales y juzgados que de cada estado. Se facultó al ejecutivo para cuidar la pronta administración de justicia, es decir, el gobierno garantizaría la buena conducta de los tribunales, pero evitando inmiscuirse en funciones judiciales.⁵²⁴

El 1º de abril empezó a discutirse el proyecto de Constitución, cuyos debates, en un principio, estuvieron dirigidos a otorgar facultades extraordinarias al ejecutivo. Por tanto, la definición de los límites y facultades del poder judicial sería discutida más adelante. Mientras tanto, en sesión el 6 de abril de 1824 se propuso prorrogar la vigencia de la ley del 27 de septiembre de 1823 el tiempo necesario para terminar con los salteadores de caminos y demás delincuentes a que hacía referencia.⁵²⁵ Se consideró que el Congreso no tenía la facultad para modificar los principios de justicia y que mientras el mismo no diera una ley general y conforme a esos principios, la ley sería injusta, pero en vista de que las leyes eran efecto de la necesidad, la propuesta fue aprobada.⁵²⁶

El 9 de agosto de 1824 se procedió a discutir, en lo general, la sección del proyecto de Constitución relativa al poder judicial, planteándose en principio la necesidad de abolir las audiencias, “montar sobre otro pie los tribunales de segunda y tercera instancia” y establecer jueces de hecho. Se acordó sin discusión que el poder judicial de la federación residiría en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales y jueces del distrito. Se compondría de 11 ministros y un fiscal, divididos en tres salas para el mejor desempeño de sus atribuciones, los cuales con el tiempo podrían aumentar o disminuir en su número, según el Congreso general lo considerara conveniente.⁵²⁷

⁵²³ Sesiones del 25 y 27 de septiembre de 1823. *Ibid.*, pp. 517-520 y 525.

⁵²⁴ Sesiones ordinarias del 20 de noviembre de 1823 y 5 de enero de 1824, y extraordinaria del 4 de enero de 1824. *Acta constitutiva...*, *op. cit.*, 1974, pp. 105-106 y 459-461.

⁵²⁵ Sesión del 6 de abril de 1824. Juan Antonio Mateos, *op. cit.*, 1997, p. 43. La ley establecía “las reglas para abreviar el despacho de las causas de los mismos reos, cuando sean juzgados por la jurisdicción ordinaria”, los cuales serían juzgados militarmente si fueran aprehendidos por tropas del ejército permanente o de la milicia provincial o local; se formaría en el pueblo más cercano un consejo de guerra y la sentencia dada sería aplicada de inmediato. Véase Manuel Dublán y José María Lozano, *op. cit.*, 1876, pp. 676-677.

⁵²⁶ Opinión de Lorenzo Zavala. Sesión del 6 de abril de 1824. Juan Antonio Mateos, *op. cit.*, 1997, pp. 45, 47-48.

⁵²⁷ Propuesta de Carlos Ma. Bustamante. Sesiones del 9 y 10 de agosto de 1824. *Constitución Federal...* *op. cit.*, 1974, vol. II, pp. 639-640 y 642.

El 10 de agosto de 1824 comenzó el debate en torno a la permanencia, elección y calificación de los miembros de la Suprema Corte. Respecto al primer punto, se consideró conveniente la permanencia de los jueces en su cargo, mientras no dieran motivo para su remoción, a lo cual algunos diputados se opusieron por considerar que la perpetuidad les quitaba el estímulo para obrar bien, volviéndose “flojos y orgullosos”; además, no había razón para que los miembros de los poderes legislativo y ejecutivo tuvieran un periodo limitado en sus funciones y los del judicial no. Quienes defendieron el artículo señalaron la necesidad de que los jueces tuvieran los conocimientos necesarios para la buena administración de justicia, lo cual sólo se adquiriría con la práctica. Al igual que en el caso de las condiciones que se exigieron para ser candidato a diputado, los candidatos a ser miembros de la Corte Suprema de Justicia, quienes formarían parte de la ciudadanía política activa, debería tener cualidades excepcionales, lo que limitaba la participación de todos los sectores sociales de la nación. El artículo fue aprobado con la siguiente redacción: “Los nombrados en ella serán perpetuos y sólo serán removidos con arreglo a las leyes”.⁵²⁸

Cada uno de los miembros de la Suprema Corte serían designados por las legislaturas de los estados a pluralidad absoluta de votos,⁵²⁹ realizándose las elecciones el mismo día en todos los estados, después de lo cual cada legislatura remitiría al presidente de la República una lista certificada y sellada de los 12 individuos que hubieran obtenido la mayoría de votos. El presidente, una vez recibidas las listas de por lo menos tres cuartas partes de las legislaturas, las turnaría al presidente de la Cámara de Diputados para abrirlas y leer los nombres de los elegidos. Una comisión compuesta por un diputado de cada estado daría cuenta del resultado de la elección para que posteriormente la Cámara calificara las elecciones. El individuo o individuos que hubieran reunido más de la mitad de los sufragios de todos los estados de la federación serían nombrados para la Corte Suprema de Justicia, sin más trámite que declararlo la Cámara de Diputados.⁵³⁰

⁵²⁸ Argumentos de Carlos Ma. Bustamante, José Ma. Covarrubias, Juan Bautista Morales, Manuel C. Rejón, Juan de Dios Cañedo y José Ma. Luciano Becerra. Sesión del 10 de agosto de 1824. *Ibid.*, vol. II, pp. 642-643.

⁵²⁹ En sesión del 27 de agosto de 1824 se presentó y aprobó una adición a este artículo: “que la elección se haga por las legislaturas el día 1º de noviembre próximo y que el gobierno procure que estén aquí las noticias de ellas el 1º de diciembre”. Véase *Ibid.*, vol. II, p. 693.

⁵³⁰ Sesión del 11 de agosto de 1824. *Ibid.*, vol. II, pp. 646-647.

Una de las características que deberían tener los miembros del poder judicial fue motivo de debate: “ser abogado de buen nombre, tanto en su ciencia respectiva como en lo moral y político”. Se consideró que no era absolutamente necesario exigir que fueran abogados, porque los conocimientos de jurisprudencia estaban muy extendidos y había muchos que contaban con ellos, por lo que sería suficiente escoger hombres verdaderamente aptos aunque no tuvieran la profesión de abogado.⁵³¹ Otros diputados respondieron que sí era necesario que quienes desempeñaran las magistraturas fueran jurisperitos para que obraran con acierto en la delicada materia de la administración pública y no debería dejarse “a cualquiera el negocio importantísimo de la administración de la justicia en que se versan los intereses y vida de los ciudadanos y el buen orden de la sociedad”. No hubo lugar a votar el artículo ni a que regresara a la comisión, y en sesión del 16 de agosto se votó, resultando un empate.⁵³² El 25 de agosto se presentó y aprobó el artículo reformado: “Para ser elegido se necesita estar instruido en la ciencia del derecho, a juicio de las legislaturas”. Si se toma en cuenta que en esa época muchos hombres (algunos de ellos miembros del Congreso) habían adquirido sus conocimientos por medio de la experiencia pero que no tenían un título que lo avalara, es lógico que el artículo fuera aprobado de esa manera. Se determinó que el poder judicial de cada estado sería ejercido por los tribunales que estableciera su constitución interna y todas las causas civiles o criminales que pertenecieran al conocimiento de estos tribunales serían resueltas en ellos hasta su última instancia y ejecución.⁵³³

Entre las más importantes facultades de la Suprema Corte de Justicia que se aprobaron, destacan: terminar las disputas que se suscitaran sobre contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o sus agentes, dirimir las competencias entre los jueces y tribunales de la federación y de los estados o las que se promovieran entre los de un estado y otro, conocer de las causas que se promovieran al presidente de la República durante el tiempo de su encargo o un año después, así como las del vicepresidente, diputados y senadores, gobernadores de los estados y secretarios del despacho, por los

⁵³¹ Argumento de Manuel C. Rejón. Sesión del 12 de agosto de 1824. *Ibid.*, p. 650.

⁵³² Respuesta de José Basilio Guerra, José Ignacio Espinosa, Carlos Ma. Bustamante, Santos Vélez y Juan Bautista Morales. Sesiones del 14 y 16 de agosto de 1824. *Ibid.*, vol. II, pp. 651, 656 y 659.

⁵³³ Sesión del 25 de agosto de 1824. *Ibid.*, vol. II, pp. 683-685 y 687.

delitos señalados en la Constitución para cada uno de ellos, de los negocios civiles y criminales de los embajadores, ministros, cónsules y agentes diplomáticos.⁵³⁴

Los tribunales de circuito se compondrían de un juez letrado y un promotor fiscal, ambos nombrados por el poder ejecutivo a propuesta de la Suprema Corte de Justicia y de dos asociados. A estos tribunales correspondería conocer en segunda instancia de los crímenes cometidos en el mar, en las causas de almirantazgo, presas, contrabandos, ofensas contra los Estados Unidos Mexicanos y en las causas civiles, cuyo valor superara los 500 pesos, en que estuviera interesada la federación. Por un reglamento particular se designaría el número de estos tribunales y sus respectivas jurisdicciones, el modo y forma en que deberían ejercer sus atribuciones. El territorio del país se dividiría en cierto número de distritos y en cada uno de ellos habría un juez que conocería en primera instancia de todos los casos comprendidos en el artículo 131 de la sección cuarta del poder judicial. Para poder ser juez de distrito se requería ser letrado, mayor de 25 años y ciudadano de los estados. Estos jueces serían nombrados por el Supremo Poder Ejecutivo a propuesta de la Suprema Corte de Justicia.⁵³⁵

El 23 de agosto de 1824 se debatió en torno a la protección de las garantías civiles. Se propuso que nadie podría ser arrestado sin que hubiera “semplena prueba o indicio” de que fuera delincuente. Varios diputados se opusieron porque eso implicaba atentar contra la libertad de los ciudadanos al facultar a los jueces para realizar arrestos con base en indicios, sobre todo porque no se había hecho aún la distinción entre “indicios leves, vehementes, etcétera”.⁵³⁶ Quienes apoyaban la propuesta dijeron que el artículo era necesario para evitar la impunidad de los delincuentes, muchos de los cuales la obtuvieron apegados al artículo de la Constitución española que prohibía que los ciudadanos fueran presos sin que hubiera información sumaria del hecho. El artículo fue aprobado, lo mismo los que establecían que “a nadie podrá privarse del derecho de terminar sus diferencias por medio de jueces y árbitros nombrados por ambas partes” y que “ninguna autoridad podrá librar orden alguna de registro de las casas y efectos de los habitantes de la República, sino en los casos en que expresamente lo dispongan las leyes y en la forma que ellas determinen”.⁵³⁷ Estos últimos

⁵³⁴ Sesiones del 19 y 21 de agosto de 1824. *Ibid.*, vol. II, pp. 668-669 y 672-673.

⁵³⁵ Sesión del 23 de agosto de 1824. *Ibid.*, vol. II, pp. 673-676.

⁵³⁶ Opinión de José María Cabrera de Michoacán, Lorenzo de Zavala, Servando Teresa de Mier y José Mariano Marín. Sesión del 23 de agosto de 1824. *Ibid.*, vol. II, p. 676.

⁵³⁷ Respuesta de José Ignacio Espinosa, José Basilio Guerra, Santos Vélez y José Miguel Gordo. Sesiones

reconocían los derechos civiles de los habitantes, lo que podría ser el nacimiento de las garantías individuales. Como se puede observar en este debate, se priorizó garantizar los derechos civiles; sin embargo, continuaba presente la necesidad de conservar el orden público.

En diferentes partes del país existían procesos civiles y criminales pendientes que no habían podido resolverse por falta de reglamentación del poder judicial. Así lo hizo notar Juan Gómez Navarrete, quien a nombre de la Audiencia de Michoacán, propuso que los tribunales de los estados pudieran expedir los asuntos de manera más rápida que las antiguas audiencias. En respuesta, se discutió el siguiente artículo: “De todas las causas y procesos civiles y criminales que en la actualidad se hallen pendientes en las dos únicas audiencias que había en la nación, con los nombres de México y Guadalajara, antes de que se estableciera el sistema de República Federal, se remitirán desde luego aquellas que correspondan a la jurisdicción de otros de los diversos estados que han formado sus tribunales de segunda instancia, si estuvieren ya instalados”. Con la aprobación de esa propuesta se organizó territorialmente la impartición de justicia, permitiendo que los tribunales de cada estado dieran solución a sus propias causas, agilizando los procesos judiciales, por lo menos en teoría.⁵³⁸

El 15 de diciembre se abrieron y leyeron las Actas de elección de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de Chihuahua, Coahuila y Texas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas. Posteriormente, se nombró una comisión para examinar las Actas y se eligieron los primeros magistrados del poder judicial.⁵³⁹

La necesidad que se vivía en el país de contar con un marco legal que castigara los delitos y evitara abusos por parte de las autoridades, obligó a los legisladores a presentar propuestas para establecer una nueva estructura en la que ya no se aplicaría la justicia *en nombre del rey* y dentro de la cual deberían ser considerados todos los ciudadanos por igual, sin distinción de castas o clases sociales. Excepto, claro, quienes conservaran sus fueros. Así, quedó organizado el poder judicial; sin embargo, hay que considerar que seguramente en un principio la situación no marchó tan rápido como se quería, porque

del 24 y 25 de agosto de 1824. *Ibid.*, vol. II, pp. 677 y 682-683.

⁵³⁸ Sesión del 8 de noviembre de 1824. *Historia parlamentaria...*, *Crónicas II*, 1983, pp. 326-329.

⁵³⁹ Sesión del 15 de diciembre de 1824. *Ibid.*, p. 460.

había que instalar tribunales en regiones que nunca los habían tenido y capacitar a los miembros del poder judicial para que cumplieran con su labor. No obstante, fue un paso importante para comenzar a establecer las bases de un sistema judicial en el que habrían de definirse, paulatinamente, los derechos civiles y políticos de los ciudadanos mexicanos, así como el marco legal que llevaría, a través de diversas modificaciones y adaptaciones a la realidad nacional, a la creación de un estado de derecho, por lo menos en la teoría.

Consideraciones finales

La construcción del Estado Federal fue una empresa de gran envergadura para la clase política mexicana de principios del siglo XIX, dentro de la cual la definición de los poderes de la unión significó un reto especialmente complicado y conflictivo. Si bien es cierto que algunos diputados tenían experiencia legislativa por haber formado parte de las Cortes de Cádiz, la realidad de 1812 no era la misma que en 1822. Después de la Independencia los actores políticos serían diferentes a los funcionarios de la Corona española, por lo que habría que aprender a negociar con ellos y buscar consensos.

Durante casi todo el periodo 1822-1824 el legislativo logró erigirse como el poder hegemónico, excepto durante el breve reinado de Iturbide. Esto puede explicarse por el hecho de ser una institución política que reunía a los representantes de todo el país, lo cual le otorgaba cierto grado de legitimidad con el que no contaban los otros poderes; el Congreso era el legítimo depositario de la soberanía, el centro de unión de las fuerzas territoriales y la institución que garantizaría la creación de la Constitución que haría posible la unidad nacional. Por otra parte, el poder ejecutivo tenía un carácter provisional y no se sabía a ciencia cierta quién lo detentaría ni cuáles serían los límites de su autoridad.

En 1822, cuando todavía no se definían formalmente las facultades de cada poder, fue relativamente fácil para Iturbide tratar de establecer un gobierno donde el ejecutivo fuera hegemónico frente a los otros poderes (especialmente frente al Congreso); sin embargo, la unión de la clase política mexicana de varias fuerzas territoriales, quienes temían regresar al absolutismo, lograron presionar al gobierno central para desconocer y posteriormente derrocar un poder ejecutivo calificado de ilegítimo y cuestionar las facultades y límites de acción del legislativo que, finalmente, tuvo que ser renovado en su totalidad. Los primeros intentos por definir las facultades de los principales poderes: el

ejecutivo y el legislativo, se enfrentaron a la tradición colonial que implicaba que el rey era una autoridad *divina* por su linaje dinástico y, por tanto, debería ser el poder preponderante en cuanto a sus atribuciones, lo cual consiguió Iturbide durante un corto tiempo.

Esos hechos pusieron en evidencia la falta de límites de los poderes ejecutivo y legislativo, así como de sus facultades, suscitándose largos debates entre los representantes de ambos poderes, quienes aseguraban que el poder contrario estaba invadiendo sus atribuciones. A partir de entonces la lucha por el poder comenzaría a involucrar a otros importantes actores políticos: las fuerzas territoriales que exigieron ser parte de las decisiones importantes del país en construcción, a través de sus representantes. Cuando Iturbide pretendió atribuirse facultades que correspondían a los otros poderes, la respuesta del Congreso y de las autoridades locales no se hizo esperar, provocando su derrocamiento. Esa coyuntura política hizo evidente la necesidad imperiosa de establecer un marco legal en el cual quedarán definidos claramente los poderes de la unión: la Constitución Federal.

Después de la experiencia del primer imperio, los diputados intentaron poner frenos legales a las acciones del ejecutivo y cierta libertad de acción en casos de emergencia, creando así un ejecutivo limitado; sin embargo, tuvieron que reconocer la necesidad de que ese poder contara con legitimidad; de lo contrario, no sería posible resolver los conflictos que afectaban al país. En esas circunstancias se estableció que toda decisión que debiera tomar el ejecutivo, en cualquier ramo, tenía que ser autorizada por el legislativo. El Acta Constitutiva fue el primer paso firme para definir las facultades y límites de los poderes, si bien de manera polémica y con dificultad para llegar al consenso, aceptando que cada poder necesitaba de los otros dos para definirse y legitimarse ante la nación.

Cuando se discutió la necesidad de otorgar facultades extraordinarias al ejecutivo, varios diputados advirtieron el peligro que esto podría ocasionar, sobre todo por el abuso de poder del presidente, quien podría disponer de las fuerzas armadas con el pretexto de pacificar al país. Por tanto, se procuró establecer un órgano que vigilara, junto con el Congreso, todas las acciones del ejecutivo. Esto dio como resultado que, durante gran parte del siglo XIX, el ejecutivo fuera un poder débil y vulnerable, lo que se puede comprobar por el gran número de presidentes que ejercieron el poder en ese siglo. El poder legislativo por su parte, se instituyó como el único facultado para sancionar las acciones de los representantes de los demás poderes, excepto los propios, quienes serían inviolables por la

manifestación de sus opiniones y, en caso de ser acusados por algún acto criminal, las mismas cámaras determinarían la conveniencia de juzgarlos.

El poder judicial, cuya reorganización fue retrasada en varias ocasiones por la urgencia de resolver problemas nacionales de mayor importancia, fue considerado durante todo el periodo como un poder subordinado al legislativo y al ejecutivo, a pesar de la importancia que implicaba la correcta impartición de justicia. Las diferentes coyunturas que se caracterizaron por el levantamiento en armas de fuerzas territoriales que pretendían derrocar al gobierno central, contribuyeron a que los diputados prestaran atención al establecimiento de un sistema judicial que fuera más funcional e igualitario que el existente durante el periodo colonial.

La definición de poderes continuaría realizándose en la teoría y en la práctica, de acuerdo con las coyunturas políticas que se fueran presentando, siempre ante la mirada crítica de las fuerzas territoriales, quienes se levantarían en armas cada vez que lo consideraran necesario, para hacer valer su derecho a decidir como partes integrantes de la Federación, inclusive poniendo en duda algunos fundamentos de la Constitución.

VI. Federalismo: poderes centrales y fuerzas territoriales

La razón principal por la que las fuerzas territoriales acordaron unirse en una federación, cuyas características particulares hacen pensar, más bien, en una confederación,⁵⁴⁰ obedece al deseo de conservar su soberanía local, no obstante que dentro del Congreso hubo gran cantidad de argumentos en favor del establecimiento de un gobierno centralista. La tradición de autogobierno territorial (también llamada territorialidad) impulsada con la creación de intendencias en 1789 y la instalación de diputaciones provinciales a partir de 1812, provocó, como se ha visto, que el poder de las fuerzas territoriales se fuera consolidando. Además, los procesos de elección de los integrantes de esta nueva institución local dieron como resultado una mayor participación de las comunidades en las actividades políticas y una distribución del poder en diversos niveles, desde el central hasta el municipal, conformándose paulatinamente el mapa político y administrativo del México independiente, base de la construcción nacional.

En este capítulo mostraré cómo la tradición autonomista territorial aunada a las coyunturas políticas presentes en el periodo 1822-1824 fueron modelando, paulatinamente, una entidad política y territorial mayor, la República Federal, sustentada en un acuerdo escrito que reflejaba, por lo menos en teoría, las aspiraciones de las fuerzas territoriales: la Constitución de 1824. Mediante el seguimiento cronológico de los debates contenidos en las Actas del Congreso, es posible apreciar cómo van cobrando fuerza política los territorios o provincias, razón por la cual me refiero a ellos como fuerzas territoriales. Como consecuencia de este proceso, se da un cambio en el discurso político de los diversos representantes de las fuerzas territoriales y de las autoridades centrales, para adquirir mayor poder político, de acuerdo con los intereses de cada esfera de poder.

⁵⁴⁰ De acuerdo con Norberto Bobbio, el federalismo se fundamenta en “la pluralidad de centros de poder soberanos coordinados entre sí”, donde la federación conserva “una cantidad mínima de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica”, mientras que a los estados federales se les asignan los poderes restantes. El modelo federal realiza una “verdadera división del poder soberano de acuerdo con la división territorial”, manteniendo el equilibrio gracias a la primacía de la Constitución sobre todos los poderes. El poder de decidir, en caso de conflicto, los límites de los dos “órdenes de poderes soberanos”, corresponde a una autoridad neutral: los tribunales. En cambio, el confederalismo es el principio político basado en “la subordinación del órgano central al poder de los estados”; por tanto, el criterio que guía la conducta de los miembros de una confederación es “la defensa de los intereses de los estados que ellos representan”. Así, el funcionamiento de la confederación se sujeta al derecho de veto de los estados que la conforman, es decir, las decisiones son tomadas por unanimidad, “juzgadas aceptables por todos”. Véase *Diccionario de política, op. cit.*, 1981, pp. 350 y 687-688.

En primer término, explico el proceso de división territorial desde finales del siglo XVIII hasta principios de la época independiente, para destacar la importancia del factor territorial en el proceso de conformación del federalismo en México y cómo las provincias fueron reforzando en ese periodo su autonomía regional frente a la autoridad central. Después considero tres ejes fundamentales del debate del Congreso: 1) La esfera de competencia jurídica de las fuerzas territoriales, que incluye la organización de los congresos provinciales, la formación de los estados, las facultades de que fueron dotadas las legislaturas locales y la creación del Distrito Federal. Estos debates dieron como resultado la conformación de estados con una nueva jurisdicción territorial y política, además de hacer suyas atribuciones que hasta entonces habían sido exclusivas del Congreso, como ser depositarios de una parte de la soberanía nacional y la capacidad de legislar; 2) El debate en torno a la esfera de competencia económica, donde se muestran las tensiones entre poderes locales y centrales para conservar mayor número de facultades; y 3) el debate en torno a la esfera de competencia militar, en donde destaca la preminencia de las fuerzas territoriales y la necesidad del gobierno central de controlar y movilizar a los diferentes cuerpos armados en caso de amenazas internas y externas.

Las tensiones presentes en estos debates, principalmente los dos últimos, permiten observar la necesidad que tenían tanto los poderes centrales como las fuerzas territoriales, de conseguir el monopolio de la coerción (control de las fuerzas armadas) y del poder fiscal. Las discusiones que se desarrollaron en el Congreso contribuyeron, por un lado, a construir la forma de gobierno que las fuerzas territoriales creían necesario para conservar su autonomía y soberanía locales, y por otro, a definir y restringir las facultades y jurisdicción de los poderes centrales hasta el punto de que se instituyó un ejecutivo débil y limitado en acciones tan importantes como disponer de las milicias locales en caso de alguna amenaza extranjera, lo cual sólo podía realizar previa autorización del Congreso.

El Plan de Casa Mata exigió, principalmente, la reinstalación del primer Congreso, donde residía la representación de todas las fuerzas territoriales, mismas que en los meses posteriores fueron adhiriéndose al plan, obligando a Iturbide a decretar el restablecimiento del Congreso el 4 de marzo de 1823.⁵⁴¹ Con esta acción las fuerzas territoriales demostraban su capacidad para influir en las decisiones del país en construcción, lo cual dió

⁵⁴¹ Will Fowler y Juan Ortiz Escamilla, *op. cit.*, 2000, p. 19. *Planes en la nación...*, *op. cit.*, 1987, pp. 139-145.

como resultado que a partir de la reinstalación del Congreso, el 7 de marzo de 1823, presentaran proposiciones tales como su separación de la provincia a la que pertenecían para conformarse en una independiente de la primera; su unión a una provincia ya existente o su anexión a la nueva nación mexicana. Aunque no todas las proposiciones fueron aceptadas, muchas de ellas crearon, por decreto, nuevas provincias que cambiarían la división territorial y administrativa del país, además de constituirse en fuerzas territoriales con una gran capacidad de negociación política frente a las autoridades centrales.

6.1 Una nueva división territorial

De acuerdo con Horst Pietschmann, en el siglo XVIII Nueva España estaba dividida en los siguientes reinos y provincias: Reino de la Nueva España, Reino de la Nueva Galicia, Reino de Nueva Vizcaya, Provincia de Yucatán, Nuevo Reino de León, Colonia del Nuevo Santander, Provincia de Coahuila, Provincia de Sinaloa, Provincia de Sonora, Provincia de Tejas, Provincia de Nayarit, Provincia de la Vieja California, Provincia de la Nueva California y Reino de Nuevo México. Se trataba de unidades administrativas con un gobernador o un gobernador y un capitán general a la cabeza. Existían también capitanías generales y gobiernos: gobierno y capitanía general de la Nueva España, gobierno y capitanía general de Yucatán, gobierno y capitanía general del Nuevo Reino de León, gobierno de Nuevo México, gobierno de Coahuila y gobierno de Sonora, todos ellos subordinados a la jurisdicción de las autoridades virreinales, y el gobierno y capitanía general de Nueva Galicia, así como el gobierno y capitanía general de Nueva Vizcaya, que integraban el territorio de la Audiencia de Guadalajara. Estas unidades administrativas no contaban con fronteras territoriales bien definidas, además de estar subdivididas, a su vez, en otras jurisdicciones territoriales de acuerdo con su población: corregimientos, alcaldías mayores, ciudades, villas, pueblos o repúblicas, etcétera. Esta división administrativa fue muy confusa, ya que existía una separación de las principales áreas administrativas (civil, militar, fiscal y judicial), y grandes diferencias entre una región y otra, dependiendo de su desarrollo histórico individual.⁵⁴²

⁵⁴² Horst Pietschmann, *op. cit.* 1996, pp. 87-90.

La convivencia necesaria entre las autoridades administrativas, políticas y militares de las diversas divisiones jurisdiccionales provocaba con frecuencia conflictos por delimitar sus áreas de autoridad y privilegios. Ante esta confusión administrativa y territorial, a finales del siglo XVIII se pusieron en práctica nuevas formas de administración que permitieran uniformar los criterios de gobierno y de control político: el sistema de intendencias, implantado primero en España y posteriormente en sus territorios americanos, mediante la Ordenanza de Intendentes de 1786. Este sistema tenía como objetivo principal reorganizar la hacienda pública para evitar la corrupción y falta de control de los funcionarios fiscales. El territorio fue dividido en 11 intendencias de provincia y una más amplia de ejército y provincia encabezada cada una de ellas por un intendente (quien debía llevar el título de corregidor) dotado de amplias facultades en los ramos de hacienda y guerra, mientras que las causas de justicia y policía serían administradas por los gobernadores, dependientes directos del virrey o del comandante general de las provincias internas. Las intendencias fueron creadas a partir de las ciudades, por lo que el orden territorial no se modificó en forma drástica; sólo fueron afectadas la jurisdicción de la Nueva España y en menor medida la de Nueva Galicia; el resto de las gobernaciones fueron convertidas en intendencias.⁵⁴³

Esta división del virreinato de Nueva España en intendencias se conservó sin grandes modificaciones hasta el comienzo de la Guerra de Independencia, empezándose a utilizar más comúnmente, desde finales del siglo XVIII, el término “provincia”, en virtud de que las intendencias comprendían el territorio de las provincias. A partir de entonces se redefinieron no sólo los límites territoriales del virreinato, sino también la división político-administrativa que dio cause a las reivindicaciones autonomistas de los representantes novohispanos en las Cortes de Cádiz.⁵⁴⁴

Desde la instalación de las Cortes de Cádiz el virreinato de Nueva España había sido dividido en siete distritos⁵⁴⁵ que a su vez se subdividían en provincias con su propia

⁵⁴³ *Ibid.*, pp. 118-131 y 162; Manuel Chust, *op. cit.*, en prensa, pp. 2-6.

⁵⁴⁴ Horst Pietschmann, *op. cit.*, 1996, pp. 133-134;

⁵⁴⁵ Cada uno de ellos encabezado por un capitán general: Nueva España, Nueva Galicia, San Luis Potosí, las Provincias Internas de Oriente, las Provincias Internas de Occidente, Yucatán y Guatemala. Jaime E. Rodríguez O., *op. cit.*, 1997, p. 59.

diputación provincial y jefe político.⁵⁴⁶ Entre los intentos de los diputados novohispanos por defender la soberanía de sus territorios y evitar el centralismo de la Corona, se propuso formar un municipio por cada 1 000 habitantes, con lo cual se *atomizaría* el poder real. Tanto los municipios como las diputaciones provinciales fueron instituciones útiles para que los criollos americanos impulsaran sus aspiraciones autonomistas, al ser “auténticas plataformas representativas, soberanas y con competencias económicas, militares, sociales y educativas”. Los diputados americanos lograron aumentar en cinco el número de diputaciones existentes para fragmentar aún más el poder.⁵⁴⁷

A finales de 1821 existían en México ocho diputaciones provinciales funcionando: Guadalajara, Provincias Internas de Oriente, Provincias Internas de Occidente, México, San Luis Potosí, Yucatán, Puebla y Chiapas, mientras que las de Arispe, Guanajuato, Michoacán, Oaxaca, Veracruz y Zacatecas estaban en proceso de instalación. De esta manera quedó conformada la división territorial a principios de la época independiente, situación que cambiaría a partir de 1822, cuando comenzaron a llegar al Congreso diversas propuestas para cambiar los límites territoriales de algunas entidades.⁵⁴⁸ El 9 de septiembre se presentó una proposición para que Tabasco fuera separado de Yucatán,⁵⁴⁹ pero no fue discutida y aprobada sino hasta el 29 de enero de 1824, como parte del proyecto de Acta Constitutiva, argumentándose entonces que por tener una población de más de 60 000 habitantes, una considerable producción agrícola y una situación ventajosa para el comercio, podía conformarse como estado. En contra, se dijo que la propuesta para la conformación de los estados era considerar el territorio de las intendencias, lo cual no se respetaba en el caso de Tabasco, además, no había tenido representación en las Cortes de España ni diputación provincial hasta el año anterior.⁵⁵⁰

⁵⁴⁶ Por ejemplo, Nueva España contaba con nueve provincias: México, Puebla, Michoacán, Guanajuato, Oaxaca, Veracruz, San Luis Potosí, Tlaxcala y Querétaro. *Ibid.*, p. 59.

⁵⁴⁷ Propuesta de Miguel Ramos Arizpe, diputado americano, aprobada en el artículo 310. Manuel Chust, *op. cit.*, en prensa, pp. 26-31.

⁵⁴⁸ Véase cuadro 8.

⁵⁴⁹ Propuesta del diputado yucateco Crescencio Rejón. Sesión del 9 de septiembre de 1822. *Actas constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo IV, vol. III, pp. 233-234.

⁵⁵⁰ Argumentos de Valentín Gómez Farías, representante de Zacatecas y Fernando Valle de Yucatán. Sesión del 29 de enero de 1824. *Acta constitutiva...*, *op. cit.*, 1974, pp. 566-567.

Algunas fuerzas territoriales solicitaron su separación de otra mayor argumentando problemas para realizar las elecciones de diputados al Congreso Constituyente. El 12 de junio de 1823, varios diputados de las Provincias Internas de Occidente propusieron separar a Chihuahua de Durango porque consideraban los electores casi imposible que se trasladaran a Durango con la rapidez necesaria para acudir al proceso electoral, tanto por la gran distancia como por los gastos que este viaje requería. Este asunto fue discutido y aprobado el 14 de julio mediante un dictamen que determinó que el territorio quedaría dividido en dos provincias, cada una de ellas con su propia diputación provincial, con los nombres de Durango y Chihuahua, por las razones expuestas anteriormente y porque existía rivalidad entre ambas, lo cual podía ser perjudicial si se mantenían unidas.⁵⁵¹ El 18 de junio se discutió otro dictamen sobre las provincias Internas de Occidente, aprobándose el artículo 1º, mediante el cual Sonora y Sinaloa se convirtieron en dos provincias separadas con su propia diputación provincial, con el fin de facilitar el proceso electoral. Otras fuerzas territoriales solicitaron, en fechas posteriores, la instalación de sus diputaciones locales, tal fue el caso de Nuevo Reyno de León, Coahuila y Texas, aprobadas el 18 de agosto de 1823. En el mismo mes, se solicitó que Colima fuera una provincia separada de Guadalajara, por contar con el número necesario de habitantes para hacerlo.⁵⁵²

El 26 de mayo de 1823 la junta provincial de Querétaro solicitó que se extendiera su territorio. La petición pasó a la Comisión de constitución⁵⁵³ y en sesión extraordinaria del 30 de junio se discutió un dictamen que expuso diversos problemas respecto a sus límites territoriales, así como al cálculo de su población que habría de considerarse para determinar el número de diputados a elegir. Al respecto, se dijo haberse decretado, desde antes de la Independencia, que esa provincia fuera separada de la de México. No se aprobó en esa ocasión.⁵⁵⁴

El 1º de julio de 1823 se discutió un dictamen en torno a que el Congreso debería aceptar que las provincias de Guatemala estaban en libertad para constituirse libremente. El 5 de agosto se recibieron documentos relativos a la instalación del Congreso de Guatemala,

⁵⁵¹ Sesión del 14 de julio de 1823. *Historia parlamentaria...*, op. cit., 1983, *Crónicas 1*, pp. 91 y 235-236.

⁵⁵² Propuesta de Francisco María Lombardo, representante de México. Sesiones del 19 de junio, 18 y 29 de agosto de 1823. *Ibid.*, pp. 140-141, 360 y 415.

⁵⁵³ Sesión del 26 de mayo de 1823. *Ibid.*, p. 38. En sesión del 22 de agosto de 1823 se aprobó que, en tanto no se determinara la división territorial de las provincias, el territorio de Querétaro se compondría, “para su gobierno económico y político”, de los partidos de su capital, Cadereyta y San Juan del Río. *Ibid.*, p. 381.

⁵⁵⁴ Opinión de Félix de Osoreo de Querétaro. Sesión del 30 de junio de 1823. *Ibid.*, pp. 191-192.

con lo cual se aceptó su independencia y se instó a los representantes de sus provincias a regresar a su nación.⁵⁵⁵ Estas propuestas fueron sólo el principio de los cambios territoriales que se autorizarían entre 1823 y 1824, cuando la presión de las fuerzas territoriales sobre el gobierno central se acrecentó, logrando más fácilmente sus objetivos regionales, siempre con la amenaza de dispersarse en autonomías independientes, poniendo en riesgo la existencia de la nación.

6.2 Organización de los congresos provinciales: mayor poder a las provincias

Uno de los tres ejes principales en los que se desarrollaron los debates en torno a la construcción del federalismo, fueron los límites de la competencia jurídica del gobierno central y los gobiernos locales; es decir, la capacidad de cada una de estas esferas de poder para reglamentar la organización del Estado mediante funciones ejecutivas, legislativas y judiciales. Una vez que la nación en construcción había transitado por la experiencia del gobierno absolutista español y del fracaso que representó la monarquía durante el imperio de Iturbide, la mayoría de las autoridades que representaban las fuerzas territoriales, por mediación de sus representantes en el Congreso general, pugnarían por obtener el mayor número posible de atribuciones.

El 4 de julio de 1823 se discutió un dictamen en el cual el gobierno central proponía la organización de los congresos provinciales en virtud de que, como lo señaló el ministro de justicia, todas las fuerzas territoriales aspiraban al federalismo y ese decreto las tranquilizaría al otorgarles lo que habían pedido. Algunos diputados se opusieron al dictamen porque ya el Congreso había hecho otras concesiones a esas fuerzas (refiriéndose a lo exigido en el Plan de Casa Mata, especialmente la convocatoria para un nuevo Congreso) y no era posible que comenzaran a tomar medidas para federarse, cuando no estaba debidamente aprobada la Constitución que reglamentaría a la federación.⁵⁵⁶

El problema era grave, ya que varias fuerzas territoriales no reconocían al Congreso⁵⁵⁷ y era necesario ceder a los deseos de éstas para mantener la unión; sin embargo, las medidas que pretendían tomarse eran absolutamente inútiles porque las

⁵⁵⁵ Sesión del 5 de agosto de 1823. *Ibid.*, p. 310.

⁵⁵⁶ Opinión de Manuel Mier y Terán de Chiapas. Sesión del 4 de julio de 1823. *Ibid.*, pp. 208-209.

⁵⁵⁷ Desconocían al Congreso y exigían la convocatoria de uno nuevo: Guadalajara, Michoacán, Oaxaca, Zacatecas, Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí. Véase Nettie Lee Benson, *op. cit.*, 1994, p. 155.

provincias ya habían actuado por cuenta propia, sin necesidad de consultar al Congreso. El “espíritu del federalismo” se había generalizado y no era posible detener sus acciones.⁵⁵⁸ Zacatecas expidió el 18 de junio de 1823 una declaración en la cual reconocía al Congreso sólo como cuerpo convocante y las órdenes emanadas de él y del poder ejecutivo se sujetarían a la aprobación de su diputación provincial. Desde el 29 de mayo, se instauró en Yucatán una Junta Provisional Gubernativa que la fundó como un estado con jurisdicción independiente, organizando su propio gobierno sin esperar órdenes de México. Oaxaca declaró su completa independencia de la ciudad de México, organizando a principios de junio su propio gobierno. Guadalajara expidió el 5 de junio una declaración de principios en la cual reconocía al actual Congreso como convocante y que cualquier orden emanada del mismo, que fuera exclusiva para ese estado, sería ignorada; días después dio a conocer a sus habitantes haberse constituido como “el estado libre de Jalisco”, con derecho a redactar su propia Constitución y reconociendo con el resto de las fuerzas territoriales una relación exclusiva de “hermandad y confederación”.⁵⁵⁹

Las fuerzas territoriales habían comenzado a tomar acciones para organizar sus gobiernos locales sin considerar al gobierno central, dando nuevamente una prueba de su capacidad de autonomía y poniendo en peligro la legitimidad del Congreso y del poder ejecutivo provisional. Por tanto, se tomó una importante medida que pretendía hacer ver que el Congreso estaba de acuerdo con la iniciativa de las fuerzas territoriales para instalar sus diputaciones provinciales: se ampliaron las facultades de éstas, con el fin de que celebraran elecciones para completar el número de individuos que las integraban. Posteriormente, continuó la aprobación de crear nuevas provincias o la instalación de diputaciones provinciales en las que no tuvieran, como el caso de Nuevo México, a la cual se le autorizó establecerla con las mismas facultades que la de Sonora. Además, por el hecho de ser una provincia que siempre estaba en guerra por las incursiones de las tribus “bárbaras”, se aceptó dividir el mando político del militar.⁵⁶⁰

⁵⁵⁸ Opinión de Manuel C. Rejón de Yucatán. Sesión del 4 de julio de 1823. *Historia parlamentaria...*, *op. cit.*, 1983, *Crónicas I*, p. 209.

⁵⁵⁹ Véase Nettie Lee Benson, *op. cit.*, 1994, pp. 158-160 y 172-175. Para el caso de Yucatán, véase también Ma. Cecilia Zuleta, *op. cit.*, en prensa, p. 15. Respecto a este último caso, el Congreso no quiso tomar una resolución y mandó responder al gobierno local de Yucatán que el nuevo Congreso convocado se haría cargo de ese asunto. Sesión del 12 de julio de 1823. *Historia parlamentaria...*, *op. cit.*, 1983, *Crónicas I*, pp. 230-231.

⁵⁶⁰ Sesiones del 10 y 11 de julio de 1823. *Historia parlamentaria...*, *op. cit.*, 1983, *Crónicas I*, pp. 224-226 y 228-229.

Una de las principales preocupaciones del Congreso respecto a que las fuerzas territoriales tomaran sus propias decisiones sin consultarlo, era el peligro de que el país cayera en la anarquía. Cuando se discutió el dictamen en torno a la leyenda y busto que debería tener la nueva moneda mexicana, se enfatizó que esos elementos debían ser elegidos con gran cuidado para que las provincias “que queriendo hacer valer su independencia ya que se ha generalizado la manía de federarse”, no pretendieran elaborar sus propias monedas, al sentir que la capital ejercía dominio sobre ellas. Por tanto, lo más conveniente sería poner como leyenda “República mexicana”.⁵⁶¹ Es interesante notar que, no obstante las iniciativas tomadas por varias fuerzas territoriales sin esperar la aprobación del Congreso, existen indicios claros de que continuaba en pie su deseo de ser parte de una entidad política y territorial mayor, desde mi punto de vista, por la necesidad de contar con un centro de unión que les permitiera defenderse de alguna amenaza interna o externa que pusiera en riesgo su soberanía. Uno de los casos más extremos, el de Yucatán, cuya junta provisional estableció “las bases de una posición republicana y confederalista” que incluía su derecho a formar una constitución local de acuerdo con sus intereses, no se oponía a ser parte de “una unión republicana y ‘confederal’”.⁵⁶² Al respecto, el Congreso no quiso dar respuesta a la exposición hecha por Yucatán, con el pretexto de que le correspondería al nuevo Congreso “dar una contestación directa y terminante a las provincias de Yucatán”. La misma actitud tomaría con el resto de las provincias que habían decidido crear sus gobiernos locales, tal vez para no provocar mayores conflictos que pusieran en peligro la permanencia de la unión.⁵⁶³

El caso que despertó mayor desconfianza, por parte del Congreso y el gobierno, fue el de Jalisco, tal vez porque sus autoridades locales al mando de Luis Quintanar, comenzaron a buscar alianzas para confederarse con otras fuerzas territoriales, consiguiendo el apoyo de Zacatecas. Al respecto, los diputados de Jalisco se declararon preocupados por saber “que una división numerosa [militar] se aproxima a dicha provincia, en el crítico tiempo de las elecciones, con el carácter de protectora de la libertad de los pueblos”. No obstante que confiaban en la prudencia del Congreso, temían que se desatara

⁵⁶¹ Opinión de Carlos Ma. de Bustamante de Oaxaca. Sesión del 31 de julio de 1823. *Ibid.*, p. 289.

⁵⁶² Véase Ma. Cecilia Zuleta, *op. cit.*, en prensa, pp. 15-16 y ss.

⁵⁶³ Sesión del 1º de agosto de 1823. *Historia parlamentaria...*, *op. cit.*, 1983, *Crónicas 1*, pp. 292-295.

una guerra civil.⁵⁶⁴ A principios de agosto de 1823 se reunieron en la villa de Lagos, Nicolás Bravo, general al mando de las tropas enviadas por el gobierno para evitar la influencia independentista de Jalisco, los miembros de la diputación provincial de la misma provincia y su jefe político, Luis Quintanar, con el fin de arreglar las diferencias entre aquellas fuerzas territoriales y el gobierno central. El 15 de agosto el Congreso formó una comisión para analizar el asunto, declarando al día siguiente una amnistía a Jalisco y Zacatecas con el objetivo de evitar mayores fricciones.⁵⁶⁵

La presión autonomista de las fuerzas territoriales era muy fuerte y peligrosa. Un Congreso sin legitimidad ni autoridad, al cual éstas ignoraban, no podría controlar la situación; por ello, la acción más conveniente fue convocar a un nuevo Congreso, con la legitimidad suficiente para coordinar acciones que permitieran organizar al país en la forma de gobierno que la mayoría exigía: la República Federal. El 30 de octubre de 1823 cerró sus sesiones el primer Congreso mexicano. El 7 de noviembre del mismo año se instaló el segundo Congreso Constituyente, cuyos integrantes fueron elegidos con base en la ley electoral promulgada el 17 de junio de 1823.⁵⁶⁶ Ante la difícil situación que se vivía y el peligro de dispersión de las fuerzas territoriales, los miembros de este Congreso consideraron urgente contar con una serie de lineamientos que garantizaran conservar la unión. Por tal razón, fue necesario elaborar antes que la Constitución, el Proyecto de Acta Constitutiva que comenzó a discutirse el 20 de noviembre de 1823. El primer punto hizo referencia a que no se mencionaba la provincia de Chiapas ni la de Coatzacoalcos.⁵⁶⁷ Para evitar desavenencias entre Chiapas y Guatemala, habría que incluir a la primera en el proyecto, porque se había unido “espontáneamente” a la nación mexicana.⁵⁶⁸ Algunos

⁵⁶⁴ Diputados José Antonio Valdés, Santiago Alcocer y Prisciliano Sánchez de Guadalajara. Sesión del 1º de agosto de 1823. *Ibid.*, pp. 292-295. En sesión del 4 de agosto de 1823, la provincia de Chihuahua declaró haber rechazado la invitación de Jalisco. *Ibid.*, p. 303.

⁵⁶⁵ Sesión del 15 de agosto de 1823. *Ibid.*, pp. 349-353.

⁵⁶⁶ Véase “Ley electoral muy detallada para los comicios de diputados al Segundo Congreso Constituyente de la Nación”, en Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero, *op. cit.*, 1997, pp. 283-279.

⁵⁶⁷ El diputado José Cirilo Gómez Anaya de Guadalajara, resaltó este hecho. Sesión del 20 de noviembre de 1823. *Acta constitutiva...*, *op. cit.*, 1974, p. 95.

⁵⁶⁸ Argumentos de José Ignacio Espinosa de Guanajuato y Servando Teresa de Mier de Nuevo Reino de León. Sesión del 20 de noviembre de 1823. *Ibid.*, p. 95. Anteriormente, en sesión del 18 de octubre de 1823, cuando se reiteró que los diputados de Guatemala debían abandonar el Congreso porque dicha provincia había declarado su independencia de España y de México, se advirtió que los diputados de Chiapas no podían dejar el Congreso “por ser provincia de las que componen la nación mexicana”. Habría que esperar a que Chiapas se declarara parte de México o de Guatemala, manifestando días más tarde, el 20 de octubre, por medio de sus

diputados consideraron que no debía incluirse a Chiapas hasta que no se conociera su voluntad de unirse a la nación, lo cual estaba en duda, por lo que la comisión encargada de elaborar el proyecto no la había incluido para “evitar aun la más ligera sombra de violencia o despotismo”.⁵⁶⁹

De acuerdo con el discurso preliminar, el número de estados que compondrían la “federación de la nación mexicana” se establecería tomando en cuenta que “ni fuesen tan pocos que por su extensión y riqueza pudiesen en breves años aspirar a constituirse en naciones independientes rompiendo el lazo federal; ni tantos que por falta de hombres y recursos viniese a ser impracticable el sistema”. Se consideró también que los gobiernos y poderes de cada estado actuarían “en su territorio para su bien interior en todo aquello que no puedan perturbar el orden general, ni impedir la marcha rápida y majestuosa de los poderes supremos de la federación”. Por el propio interés de todos los estados, depositarían sus derechos en el actual Congreso, cediendo a “los poderes supremos los necesarios para hacer el bien general, conservando los demás para procurarse su felicidad interior”. Todo ello quedaría fijado en el Acta Constitutiva para garantizar “eternamente” su destino bajo “un sistema acomodado a las luces del siglo” que guiara, por medio de la ley, a la nación mexicana, como era la “voluntad general de los asociados”.⁵⁷⁰

En esta discusión ya no se refieren a las fuerzas territoriales como provincias, sino como estados, con lo cual se aceptaba que habían experimentado un cambio respecto a su autonomía interior y a su relación con el gobierno central. Se reconocía su gobierno interior y sus propios poderes, aún cuando debieran ceder parte de ellos a la federación. A partir de ese momento, parecería que fuerzas territoriales eran más importantes que la federación; aún más, todo hacía suponer que aquéllas eran anteriores a ésta. Por tanto, se unirían, más bien, en torno a una confederación. En el artículo 7º se estableció que los estados que formarían la federación “por ahora”, serían: Chiapas, Guanajuato, Interno de Occidente (conformado por las provincias de Sonora, Sinaloa y las dos Californias), Interno del Norte (integrado por las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México), Interno de Oriente

representantes, “que voluntariamente quería su unión a México”. Sesiones del 18 y 20 de octubre de 1823. *Historia parlamentaria...*, *op. cit.*, 1983, *Crónicas I*, pp. 600-608.

⁵⁶⁹ Opiniones de Carlos María de Bustamante de Oaxaca y José Miguel Ramos Arizpe de Coahuila y Texas. Sesión del 20 de noviembre de 1823. *Acta constitutiva...*, *op. cit.*, 1974, p. 96.

⁵⁷⁰ Lo mismo se ratificó en el artículo 6º del Acta Constitutiva de la Nación Mexicana. Sesión del 20 de noviembre de 1823. *Ibid.*, pp. 99-101.

(compuesto por Coahuila, Nuevo León, Texas y Nuevo Santander), Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla de Los Ángeles (incluyendo Tlaxcala), Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Aclarando en el artículo 8º que el Congreso tendría la facultad de aumentar, dividir y modificar el número de estados, de acuerdo con la “voluntad general y felicidad de los pueblos”.⁵⁷¹

En este primer intento de conformación de los estados de la unión federativa se presentaron algunos conflictos: las Provincias Internas de Oriente no estaban de acuerdo en formar todas ellas un solo estado. Durango tampoco estaba de acuerdo en que, junto con otras, formara parte del estado Interno de Occidente, con su centro en Chihuahua. Finalmente, Colima no quería reunirse con Jalisco como un sólo estado. Por lo tanto, al discutirse el artículo 7º del proyecto, se convino en que se trataran aparte los casos de Chiapas, Provincias Internas de Oriente, de Occidente y Tabasco. Se aprobó la formación de los estados de México y Michoacán. El 21 de diciembre de 1823 se aprobó que Tlaxcala se uniera a Puebla para formar un solo estado. Al respecto, se dijo que los habitantes de Tlaxcala recibirían con disgusto la noticia, porque se verían degradados al tener que sujetarse a Puebla, además, Tlaxcala debía estar separada porque “así lo exigen la justicia, la conveniencia y la política”.⁵⁷² A favor de la propuesta se argumentó que, en vista de la poca población, comercio e industria casi nulos y sin ilustración, sería conveniente que se uniera a Puebla. En la misma sesión se dio a Oaxaca Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz la calidad de estados.⁵⁷³

La discusión más complicada en torno a la formación de los nuevos estados fue la relativa a Tlaxcala. El 14 de enero de 1824 se presentó ante el Congreso una representación de su diputación provincial, manifestando tener los elementos necesarios para ser estado. El asunto se mandó a la comisión de constitución, cuyo dictamen propuso declarar a Tlaxcala estado de la federación, discutido el 20 del mismo mes. En contra del dictamen se argumentó que Tlaxcala no tenía los recursos necesarios para ser un estado libre, cuyo rango por lo mismo, “lejos de serle benéfico, le sería muy gravoso y acaso la arruinaría enteramente”. A favor, se dijo que, si se negaba a Tlaxcala la categoría de estado porque

⁵⁷¹ Sesión del 20 de noviembre de 1823. *Ibid.*, pp. 101-102.

⁵⁷² Opinión de José Miguel Guridi y Alcocer, representante de Tlaxcala. Sesiones ordinaria del 20 y extraordinaria del 21 de diciembre de 1823. *Acta Constitutiva...*, *op. cit.*, 1974, pp. 373-375 y 379-380.

⁵⁷³ Argumento de José María Jiménez de Puebla. Sesión del 22 de diciembre de 1823. *Ibid.*, pp. 382-383.

“tenía obstruidos los canales de su riqueza”, muchos otros estados no deberían serlo tampoco porque, “guardada la correspondiente proporción, no tienen más elementos que Tlaxcala”. Finalmente el dictamen fue aprobado,⁵⁷⁴ y el 7 de febrero de 1824 se autorizó a Tlaxcala organizar su Congreso local.⁵⁷⁵ Sin embargo, el 1º de mayo del mismo año se leyó un dictamen según el cual Huamantla y otros pueblos pedían la revocación del decreto que declaraba a Tlaxcala estado de la federación; por el contrario, la diputación provincial solicitaba que no se revocara. La comisión propuso que los electores secundarios de Tlaxcala formaran una comisión compuesta por un individuo de cada partido, que examinaría cuáles eran los deseos de sus habitantes, con el fin de informar los resultados al Congreso Federal para que tomara una decisión al respecto.⁵⁷⁶

Este era un problema de poderes locales. Por un lado, los miembros de la diputación provincial, representantes del poder político y económico de Tlaxcala, quienes deseaban conformar un estado aparte. Y por el otro, los representantes de ciertos pueblos, como Huamantla, quienes creían más conveniente continuar siendo parte de Puebla.⁵⁷⁷ Después de escuchar todas las opiniones de quienes representaban a las diversas fuerzas políticas de Tlaxcala, el 22 de noviembre de 1824 el Congreso decidió declararla “territorio sin gravamen de la federación, en cuya clase permanecerá hasta que acredite tener proporciones para ser estado”. Esta decisión aparentemente concilió a las partes en conflicto, ya que el 3 de diciembre de 1824, una representación del ayuntamiento de Tlaxcala agradeció al Congreso por haberla declarado territorio.⁵⁷⁸

⁵⁷⁴ Opiniones de José María Covarrubias de Jalisco, Mariano Barbabosa de Puebla, Carlos Ma. Bustamante y José Ignacio González Caralmuro de México, José Mariano Marín de Puebla y José Miguel Guridi y Alcocer de Tlaxcala. Sesiones del 14 y 20 de enero de 1824. *Ibid.*, pp. 503 y 533.

⁵⁷⁵ El mismo día se autorizó también a Tamaulipas organizar su congreso. Sesión del 7 de febrero de 1824. *Historia parlamentaria...*, *op. cit.*, 1983, *Crónicas II*, p. 28.

⁵⁷⁶ Sesión del 1º de mayo de 1824. *Actas constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo IX, pp. 365-366.

⁵⁷⁷ El diputado Llave consideró que no era adecuada la medida presentada por la comisión para conocer “la voluntad de la mayoría de los habitantes de Tlaxcala” por medio de la opinión de los electores de partido, porque consideraba que “todos o casi todos” eran hacendados “y porque [entre ellos] apenas hay individuos de otras clases]”, por tanto propuso que los cabildos pusieran “en cartas cerradas el sufragio de los pueblos” y que se pidiera a todos los dueños de haciendas “que pusieran el voto de todas aquellas gentes que están bajo su jurisdicción”, para lo cual el poder ejecutivo nombraría “sujetos imparciales para que pudieran abrir estos pliegos”. Sesiones del 3 y 4 de mayo de 1824. *Ibid.*, pp. 371 y 380-381.

⁵⁷⁸ Sesiones del 18 de agosto, 22 de noviembre y 3 de diciembre de 1824. *Constitución Federal*, *op. cit.*, 1974, pp. 663-665. *Historia parlamentaria...*, *op. cit.*, 1983, *Crónicas II*, pp. 390-391 y 430.

Aunque en el caso de Tlaxcala se trató de un conflicto en el ámbito interno de un territorio, es importante observar el resultado satisfactorio de la mediación del Congreso. Desde mi punto de vista, este hecho implicó que el Congreso Federal comenzaba a ser reconocido por algunas fuerzas territoriales como parte de un poder central facultado para tomar acciones en caso de presentarse problemas que afectarían el buen funcionamiento del país. De esta manera, aunque la lucha por el poder y la soberanía entre los estados y la federación continuaría, sería una batalla entre dos esferas de poder que contaban con un considerable grado de legitimidad y, por tanto, mayores posibilidades de negociación.

6.3 Definiendo la nación: ¿provincias, estados o territorios?

El hecho de que las diferentes fuerzas territoriales hubieran llegado al acuerdo de convocar a un nuevo Congreso Federal que representara sus intereses, era una señal de que en realidad sostenían su anhelo de ser parte de una nación. El problema sería definir qué era la nación. El 7 de diciembre de 1823 se discutió el artículo 1º del Acta Constitutiva: “La nación mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del antiguo virreinato llamado Nueva España, en el de la capitanía general de Yucatán, y en el de las comandancias generales de provincias Internas de Oriente y Occidente”. Se hizo notar que la comisión consideraba por nación al territorio y los habitantes; otros diputados, en cambio, afirmaron que por nación debían comprenderse los habitantes del territorio o la reunión de los mismos.⁵⁷⁹

El artículo fue aprobado con la redacción presentada, lo cual significó un cambio importante respecto a lo establecido en la Constitución de Cádiz: “La nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”, que tomó en cuenta a los habitantes como parte de la nación; en cambio, en el Proyecto de Acta Constitutiva se privilegió el factor territorial: las provincias. Este importante cambio de contenido de la palabra “nación” estuvo influenciado, en gran medida, por el impulso que consiguieron las fuerzas territoriales entre 1821 y 1823. Éstas serían más importantes que sus habitantes, es decir, se conservaba la tradición corporativista del Antiguo Régimen, según la cual el territorio y la pertenencia a un grupo o corporación dotaban a los individuos de identidad, ya que “un

⁵⁷⁹ Opiniones de José Miguel Ramos Arizpe de Coahuila y Texas, José María Cobarruvias de Jalisco, Luis Gonzaga Gordo de San Luis Potosí, José Rafael Berruecos de Puebla y Lorenzo de Zavala de Yucatán. Sesión extraordinaria del 7 de diciembre de 1823. *Acta constitutiva...*, *op. cit.*, 1974, pp. 238-239.

individuo sin pertenencias grupales aparece como un marginal, como fuera del cuerpo político”.⁵⁸⁰

Es importante señalar que en la redacción final del Acta Constitutiva existe una indefinición respecto a las partes integrantes de la nación. Como ya se mencionó, en el artículo 1 quedó establecido que la nación mexicana estaba compuesta por *provincias*, mientras que en el 6 se redactó que las partes integrantes de la nación serían “*estados* independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior”. Tal vez se trató de no restar preponderancia a las provincias frente a los recién creados estados para evitar sublevaciones locales, ya que algunas de las primeras formaban parte de los segundos.⁵⁸¹ En el mismo sentido, en el artículo 20 se estableció la división de poderes “de cada estado”, lo que ratifica dicha indefinición. De acuerdo con este último artículo, el gobierno de cada estado sería dividido en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, no pudiéndose concentrar más de uno en una sola persona o corporación. El poder legislativo se conformaría por un número de individuos determinado por la Constitución que cada estado redactara, “electos popularmente y amovibles en el tiempo y modo que ella misma disponga”. El ejecutivo estatal sería elegido por un tiempo determinado por la Constitución estatal. En tanto, el poder judicial sería ejercido por “los tribunales y juzgados que establezca la constitución respectiva”.⁵⁸²

Las Constituciones de los estados no podrían oponerse a lo estipulado en el Acta Constitutiva y la Constitución general, por tanto, no podían ser sancionadas hasta que no se hubiera aprobado, circulado y publicado ésta. Tampoco podría ningún estado imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, a menos que fueran absolutamente necesarias; la renta obtenida de tales derechos sería para uso de la tesorería de los mismos estados, una vez que el Congreso general revisara las leyes en que se sustentaran.⁵⁸³ De acuerdo con el primer punto, algunas fuerzas territoriales habían tomado la iniciativa de elaborar su Constitución local sin consultar al Congreso Federal, por lo que

⁵⁸⁰ Véanse “Constitución política de la monarquía española”, en Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero, *op. cit.*, 1997, pp. 98 y ss.; y François-Xavier Guerra, *op. cit.*, 1998, p. 120.

⁵⁸¹ Véanse los artículos 1 y 6 del “Acta Constitutiva de la Federación Mexicana” en Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero, *op. cit.*, 1997, p. 309. Las cursivas son mías.

⁵⁸² Sesión del 20 de noviembre de 1823. *Acta constitutiva...*, *op. cit.*, 1974, pp. 106-107. Véase también Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.), *op. cit.*, 1997, p. 312.

⁵⁸³ Sesión del 20 de noviembre de 1823. *Ibid.*, 1974, p. 107.

en el Acta Constitutiva sólo se formalizó este hecho. Por ejemplo, la de Jalisco fue promulgada el 18 de noviembre de 1824, menos de un mes después de que se sancionara la Constitución Federal. De manera reiterada, se hacía evidente el poder de decisión de las fuerzas territoriales frente a la autoridad de la federación, con lo cual el Congreso dejó de ser el poder hegemónico y tuvo que acostumbrarse a consultar la opinión de dichas fuerzas antes de tomar decisiones que afectaran sus intereses; de lo contrario, pondría en peligro la estabilidad del país.

Aunque el Congreso había tenido que aceptar ciertas decisiones que en torno al establecimiento de sus gobiernos locales habían tomado algunas fuerzas territoriales, en la discusión del Acta Constitutiva se trató de tomar medidas para evitar que éstas se fortalecieran aún más. El 27 de noviembre se discutió un dictamen según el cual, por esa única vez, se suspendería la renovación por mitad de los ayuntamientos y quedarían los electores en libertad de renovarlos en su totalidad o reelegirlos. En contra se argumentó que su aprobación provocaría que los mismos individuos duraran demasiado tiempo en el puesto, fomentando “la odiosidad y la discordia”. Sería oportuno renovar los ayuntamientos porque muchos pueblos desconfiaban de sus autoridades locales elegidas durante el gobierno de Iturbide. A favor se señaló la inconveniencia de negar a los ayuntamientos la oportunidad de contar con “las luces e instrucción” de individuos que debían continuar en sus cargos.⁵⁸⁴ El dictamen fue aprobado; no obstante, la discusión del mismo permite observar la intención de algunos diputados de evitar el fortalecimiento de las fuerzas territoriales.

Cuando se discutió el artículo relativo a la soberanía nacional, surgió el tema respecto al tipo de unión entre los estados. Se presentó el ejemplo de Estados Unidos, país que se integró “de la circunferencia al centro”, porque existían estados separados que se unieron; en cambio México se había conformado “del centro a la circunferencia”, porque “estando unidos y con un gobierno central, vamos a distribuirlo en los estados que se llaman provincias”, con el fin de mantener la unión y “podernos llamarnos con propiedad nación”. Por tanto, el llamar “soberanos a los estados, porque a ellos compete exclusivamente todo lo respectivo a su gobierno interior”, no se oponía a la soberanía

⁵⁸⁴ Sesión del 27 de noviembre de 1823. *Acta constitutiva...*, *op. cit.*, 1974, pp. 135-136.

nacional. Esta era otra interpretación de la manera en que se conformaba la nación: la distribución del poder y la soberanía desde el centro, hacia los estados.⁵⁸⁵

Algunos diputados no estaban de acuerdo en que la nación fuera una República Federal compuesta de estados soberanos y menos que integraran sus propios congresos locales, porque si no había en las provincias suficientes hombres aptos entre los cuales elegir a los diputados al Congreso general, mucho menos los habría para integrar los congresos locales, poderes ejecutivo y judicial, ayuntamientos, etcétera, además de que las fuerzas territoriales no contaban con recursos económicos para pagar a todos esos empleados. Se propuso establecer un tipo de federación en la cual dichas fuerzas contarán con facultades para satisfacer sus necesidades interiores y promover su prosperidad, pero que garantizara la formación de un gobierno enérgico que se hiciera respetar ante la Santa Alianza; por tanto, el que existieran soberanías parciales representadas por congresos provinciales parecía ridículo.⁵⁸⁶ Para otros, lo mejor sería probar primero vivir en una república central porque, aún cuando Estados Unidos se había unido en federación, paulatinamente había centralizado su gobierno.⁵⁸⁷

Adoptar el federalismo no garantizaba la cooperación entre estados para procurar la defensa y otras necesidades comunes; era posible que, en caso de requerirse esta colaboración, se pretextara, como lo había demostrado Guadalajara, que primero tenía que atender a su existencia que a la de las demás, lo cual no favorecería a la nación. En consecuencia, sería más conveniente establecer un tipo de centralismo que otorgara a las provincias “todas las facultades necesarias para hacer su prosperidad fácil y expeditamente, sin peligro de disolver y destruir a la nación”. El 16 de diciembre de 1823 se sometió a votación el artículo 5º del Acta Constitutiva, relativo al establecimiento del federalismo en el país, resultando 80 votos a favor, y sin especificarse el número de sufragios en contra, de un total de 115 diputados electos (aunque no necesariamente presentes).⁵⁸⁸

⁵⁸⁵ Opiniones de los diputados Vargas de Guanajuato y José Ignacio Cañedo de Guadalajara. Sesión del 10 de diciembre de 1823. *Ibid.*, 1974, pp. 270-271. El debate en torno a la soberanía se analiza más extensamente en el capítulo III.

⁵⁸⁶ Propuesta de Servando Teresa de Mier. Sesión del 11 de diciembre de 1823. *Ibid.*, pp. 280-294.

⁵⁸⁷ Opiniones de José Rafael Berruecos y Alejandro Carpio de Puebla. Sesión del 13 de diciembre de 1823. *Ibid.*, 1974, pp. 298-299.

⁵⁸⁸ Sesión del 16 de diciembre de 1823. *Ibid.*, pp. 323-325.

Durante la discusión del proyecto de Acta Constitutiva se intentó facultar al Congreso para aumentar el número de estados mediante su división o modificación territorial, de acuerdo con la voluntad general de los pueblos. Al respecto, se hizo notar que esta acción provocaría dificultades en las fuerzas territoriales que eran celosas de sus derechos y de la integridad de su territorio,⁵⁸⁹ considerándose oportuno dejar el tema hasta la discusión del proyecto de Constitución.

El 2 de abril de 1824 se debatió el artículo 1º, relativo al territorio que integraría la nación, mismo que fue aprobado hasta el 13 de septiembre, en los siguientes términos: “Su territorio comprende el que fue virreinato llamado antes Nueva España, el que se decía capitania general de Yucatán, el de las comandancias llamadas antes Provincias Internas de Oriente y Occidente, y el de Baja California con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares”. El motivo del atraso en la aprobación del artículo obedeció a las modificaciones que sufrieron diversas fuerzas territoriales a lo largo de 1824. En primer término, se discutió la facultad que se otorgaba al legislativo para conservar la unión federal de los estados,⁵⁹⁰ la cual se consideró peligrosa, porque el permitir al supremo gobierno interferir en el orden interior de los estados podría ser un pretexto para invadir las atribuciones de los gobiernos locales, en consecuencia, el gobierno central sólo debía prestar a las legislaturas estatales los auxilios necesarios en caso de algún problema interior, pero no encargarse por sí mismo de restablecer el orden. Otro diputado opinó que las autoridades centrales no debían inmiscuirse en las funciones económicas de los estados pero sí en lo relativo a conservar el orden y la paz interior de cada uno de ellos.⁵⁹¹

En el mismo sentido, el 13 de abril de 1824 se discutió el artículo que otorgaba al poder legislativo de la federación la facultad de crear leyes dirigidas a conservar la unión federal de los estados, en contra del cual se dijo que los estados eran soberanos, libres e independientes, con derecho a ejercer sus tres poderes para mantener el orden y procurar la paz y tranquilidad. Por lo tanto, sólo correspondía a los estados velar por su paz y tranquilidad interior sin que los poderes generales intervinieran en este rubro con el

⁵⁸⁹ Señalamiento del diputado José Ignacio González Caralmuro de México. Sesiones ordinaria del 21 de noviembre y extraordinaria del 26 de diciembre de 1823. *Ibid.*, pp. 102 y 403.

⁵⁹⁰ Sesiones del 1º de abril y 13 de septiembre de 1824. Juan Antonio Mateos, *op. cit.*, 1997, p. 7; *Constitución Federal...*, *op. cit.*, 1974, vol. II, p. 740.

⁵⁹¹ Argumentos de Santos Vélez de Zacatecas y Florentino Martínez de Chihuahua. Sesiones del 1º y 12 de abril de 1824. Juan Antonio Mateos, *op. cit.*, 1997, pp. 7 y 97.

pretexto de garantizar la tranquilidad de los mismos.⁵⁹² En defensa del artículo se argumentó que ni el Congreso general ni el poder ejecutivo interpretarían esa facultad para invadir sus atribuciones económicas, sólo se hablaba de las leyes en general, para conservar la paz en lo interior. Ambos artículos fueron aprobados, pese a la resistencia de algunos diputados, quienes a toda costa defendían la soberanía de sus estados; sin embargo, el hecho no garantizaba que se cumpliría lo acordado, como lo hizo ver el Secretario de Guerra al señalar que en diversas partes del territorio no se había querido obedecer lo estipulado en el Acta, continuando el desorden y la “infracción descarada de las leyes vigentes”. El mayor ejemplo era Jalisco, donde “los escritores han jurado una eterna guerra al poder ejecutivo”. Éste y otros estados trataban de destruir la federación; de hecho, un diputado afirmó que “el único federalista que hay hasta ahora es el gobierno, porque está empeñado en sostener la federación”.⁵⁹³

Representantes de Jalisco defendieron a su estado aclarando que cualquier gobernante en el cual se depositaran las facultades que pretendía otorgarle la comisión de Constitución, podría oprimir a los estados, perdiéndose la federación desde el momento en que vieran que su soberanía, libertad e independencia estaban a merced de un gobernante. Este sería un paso hacia la revolución porque al no cumplir los poderes generales con el pacto, los estados tendrían “el derecho incontestable de resistirlos”.⁵⁹⁴ Otro diputado afirmó que el gobierno estaba contrariado por los estados porque sus órdenes no se obedecían, sus fondos no eran socorridos y el crédito no estaba asegurado por falta de confianza pública; sin embargo, el hecho de aprobar el dictamen significaba “rebajar” la soberanía de los estados, por tanto, las facultades con que contaba en ese momento el ejecutivo eran las necesarias y no había que proporcionarle más.⁵⁹⁵ Aunque el Acta Constitutiva y la Constitución Federal determinaran ciertas atribuciones para los poderes federales, dependería de las fuerzas territoriales su cumplimiento, siempre argumentando defender su soberanía local.

En mayo de 1824 se facultó al Congreso para arreglar definitivamente los límites de los estados y, en su caso, terminar con las diferencias que surgieran entre dos o más de ellos

⁵⁹² Señalamiento de Juan Cayetano Portugal de Jalisco. Sesiones del 1º y 13 de abril de 1824. *Ibid.*, pp. 7 y 112.

⁵⁹³ Defensa de Juan de Dios Cañedo de Jalisco, Luciano Becerra de Veracruz y Manuel C. Rejón de Yucatán. Sesión del 13 de abril de 1824. *Ibid.*, pp. 112-129.

⁵⁹⁴ Defensa de José Cayetano Portugal. Sesión del 14 de abril de 1824. *Ibid.*, p. 140.

⁵⁹⁵ Argumento de Juan de Dios Cañedo. Sesión del 14 de abril de 1824. *J Ibid.*, pp. 157-163.

por indefiniciones territoriales, y admitir nuevos estados o territorios, incorporándolos a la nación. Aún cuando estas facultades no entrarían en vigor hasta que fuera promulgada la Constitución, a lo largo de 1824 el Congreso autorizó cambios territoriales importantes: el 1º de octubre de 1824 se declaró oficialmente a Chiapas parte integrante de la federación mexicana. El 20 de agosto se reconoció la independencia de Guatemala.⁵⁹⁶ El 7 de mayo se designó a Nuevo León como estado de la federación, también formarían otro Coahuila y Texas. El 10 de septiembre se leyó un discurso que establecía que Texas no quería unirse a Coahuila porque ésta era pobre y con escasa población, solicitando fuera un territorio de la federación, en lo cual coincidieron algunos diputados, con el fin de que dicha región se poblara con colonias militares que evitaran la introducción indebida de extranjeros que podrían apropiarse del territorio; no obstante, en la Constitución no se modificó la unión de esos dos territorios en un sólo estado. El 5 de julio se acordó que Chihuahua sería un estado y Nuevo México un territorio de la federación.⁵⁹⁷

El 2 de octubre se puso a discusión un dictamen respecto a los estados y territorios que oficialmente integraban la federación: Chihuahua, Coahuila y Texas, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas. Al día siguiente se acordó que “una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala”, y que Colima sería territorio. Finalmente, en la Constitución se incluyeron también los estados de Chiapas, México, Guerrero y Tabasco; y los territorios de Alta California, Baja California, Colima y Santa Fe de Nuevo México.⁵⁹⁸

El integrar a la federación mediante un conjunto de estados soberanos implicó un problema de indefinición jurisdiccional: los territorios. Admitir esta figura “jurídico-política” impediría que el pacto federal fuera resultado de la voluntad de los estados para federarse,⁵⁹⁹ además de caer en una serie de contradicciones relacionadas con la soberanía estatal. El 14 de junio de 1824 se aprobó facultad del Congreso para erigir los territorios en

⁵⁹⁶ Sesiones del 19 de abril, 20 de mayo, 20 de agosto y 1º de octubre de 1824. *Ibid.*, pp. 573-574; *Constitución Federal...*, *op. cit.*, 1974, vol. II, pp. 670-671 y 813.

⁵⁹⁷ Sesiones del 7 de mayo y 5 de julio de 1824. *Actas constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo IX, pp. 417, 492 y 732-735.

⁵⁹⁸ Sesiones del 2 y 3 de octubre de 1824. *Ibid.*, vol. II, pp. 819-822 y 834-835. Véase también Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero, *op. cit.*, 1997, p. 336.

⁵⁹⁹ Véase Reynaldo Sordo Cedeño, *op. cit.*, 2000, pp. 37-38.

estados o agregarlos a los existentes. Posteriormente, el 7 de julio se discutió un dictamen que proponía que cada territorio nombrara para la cámara de diputados un delegado que tuviera voz pero no voto en ella. En oposición al mismo se propuso que, una vez establecido el número de 80 000 habitantes o una fracción que pasara de 40 000 para elegir diputados, no debería privarse a los territorios del derecho de hacerlo, porque éstos se componían, igual que los estados, de ciudadanos iguales en derechos. No obstante que un territorio careciera de elementos para ser un estado, no se le debía negar el derecho de influir en las autoridades supremas que lo habían de gobernar y en la formación de las leyes que servirían para su gobierno, porque los territorios no merecían menos consideración por el solo hecho de haber cedido a la sociedad una menor cantidad de derechos que los estados. Los territorios tenían derecho a elegir representantes para el Congreso general y no eran inferiores a los estados una vez que entraban en el pacto social.⁶⁰⁰

Otros diputados opinaron que, al no contar los territorios con los mismos elementos y obligaciones que los estados, no podían gozar de los mismos derechos federales. No se trataba de los derechos de cada individuo dentro de la sociedad, sino “de los que corresponden a las personas morales de que se compone la federación”, y no podía considerarse un agravio hacia los territorios negarles el derecho de elegir diputados ni tampoco impedirles ejercer su administración interna. No se faltaba a ningún pacto porque los territorios, como tales, “jamás habían entrado en posesión de ese derecho porque no existían y si lo tuvieron, fue como provincias o partes de provincias”. La soberanía era el principio del que dimanaba la ley; consecuentemente, sólo los estados soberanos tenían derecho de elegir representantes para el Congreso. La unión federal era de estados y no de territorios, no existiendo razón para que éstos tuvieran la misma participación que aquellos.⁶⁰¹

No hubo lugar a votar el artículo y regresó a la comisión, misma que presentó las siguientes modificaciones: 1º: “El territorio que tenga más de cuarenta mil habitantes, nombrará un diputado que tendrá voz y voto en la formación de las leyes y decretos”.

⁶⁰⁰ Opiniones de José Basilio Guerra y Cayetano Ibarra de México, y Manuel Ortiz de la Torre de Baja California. Sesiones del 14 de junio y 7 de julio de 1824. *Constitución federal...*, *op. cit.*, 1974, vol. I, pp. 425 y 503-504.

⁶⁰¹ Discursos de Valentín Gómez Farías de Zacatecas y Juan de Dios Cañedo de Jalisco. Sesiones del 7 y 9 de julio de 1824. *Ibid.*, vol. I, pp. 503-504 y 514-515.

Aprobado. 2º: “El territorio que no tuviese la referida población, nombrará un diputado que tendrá voz en todas las materias y voto en las leyes y decretos que comprendan a los territorios”. Se destacó que si el artículo 1º consideraba a los territorios como parte de la nación en pleno ejercicio de su soberanía, tendrían que participar en el pago del contingente fiscal,⁶⁰² aclarando otro diputado que, aún cuando se les permitiera a los territorios elegir diputados, resultarían inferiores a los estados, porque éstos podían además, elegir senadores. El artículo fue aprobado hasta la palabra “materias”. Posteriormente, se decretó que cada territorio nombrara un diputado propietario y otro suplente, mediante las juntas electorales primarias, secundarias y de provincia.⁶⁰³

De acuerdo con los debates del Congreso, la existencia de territorios obedecía a que esas entidades —Alta California, Baja California, Colima y Santa Fe de Nuevo México— no contaban con los recursos económicos suficientes para subsistir y debían ser apoyadas y gobernadas en todos los ámbitos por los supremos poderes de la federación.⁶⁰⁴ Sin embargo, el hecho de que las fuerzas territoriales habían demostrado a los poderes generales la capacidad de acción y presión ejercida para lograr sus objetivos, me hace pensar que los territorios podrían representar una porción de poder reservada para el gobierno central. Al respecto, sería interesante conocer el papel que jugaron éstos en el panorama político del siglo XIX y cuáles fueron las razones que permitieron su conversión en estados soberanos.

6.4 Nuevas facultades a las legislaturas locales

Como he señalado anteriormente, el 4 de julio de 1823 se discutió y aprobó un dictamen que proponía la organización de los congresos provinciales, no obstante que, antes de esa fecha, algunas fuerzas territoriales ya habían empezado a instalar sus congresos y gobiernos locales sin esperar la autorización del Congreso. Era necesario *legalizar* esta situación dentro del Acta Constitutiva, por lo cual se propuso y aprobó, el 26 de diciembre, presentar a la brevedad la ley que normara el establecimiento de las legislaturas locales en las

⁶⁰² Argumento de José Basilio Guerra de México. Sesión del 9 de julio de 1824. *Ibid.*, vol. I, pp. 516-517.

⁶⁰³ Defensa de Manuel Ortiz de la Torre de Baja California. Sesiones del 1º, 12 y 19 de julio de 1824. *Ibid.*, vol. I, pp. 520-522, y vol. II, pp. 551-552.

⁶⁰⁴ Sesión del 22 de noviembre de 1824. *Historia parlamentaria...*, *op. cit.*, 1983, *Crónicas II*, pp. 390-391.

provincias declaradas estados que no las tuvieran.⁶⁰⁵ En contra se argumentó que si se establecieran desde ese momento las legislaturas particulares, no contarían con reglas para obrar hasta que se aprobara el Acta, en aproximadamente un mes.⁶⁰⁶ Sin embargo, no tenía caso entrar en esta discusión, ya que las fuerzas territoriales habían actuado anticipadamente y el gobierno federal no estaba en condiciones de impedirlo, sobre todo ante la posibilidad de nuevos conflictos armados que pusieran en riesgo la unidad nacional.

Se acordó para la creación de juntas primarias, secundarias y de provincia, la observación de la ley de convocatoria del 17 de junio de 1823, celebrándose éstas en los días que determinaran los jefes políticos, previo acuerdo de las diputaciones provinciales si estuviesen reunidas y, en caso contrario, de los ayuntamientos de las capitales”. Las mismas diputaciones determinarían el número de propietarios y suplentes de sus respectivas legislaturas.⁶⁰⁷ Con estas nuevas facultades se proporcionaba también un mayor poder de acción y decisión a las fuerzas territoriales, mismas que exigirían, durante la discusión de la Constitución de 1824, más atribuciones, suscitando complicados debates parlamentarios.

El 29 de diciembre de 1823 comenzó a discutirse el proyecto de ley para la formación de legislaturas particulares, en contra del cual se consideró inútil su establecimiento, por no estar detalladas sus atribuciones ni las bases de organización de los poderes de cada estado, entorpeciendo la administración pública, sobre todo si se suprimían las diputaciones provinciales.⁶⁰⁸ En realidad, el problema fundamental de las legislaturas locales tenía que ver con las facultades que el Congreso federal tendría que otorgarles, reduciéndose las propias, lo cual provocó un intenso debate en el cual se puso a prueba el poder de las fuerzas territoriales contra el poder del gobierno central. El proyecto de ley se

⁶⁰⁵ Propuesta de Santos Vélez, representante de Zacatecas. Sesión extraordinaria del 26 de diciembre de 1823. *Acta constitutiva...*, op. cit., 1974, pp. 400-401.

⁶⁰⁶ Argumento de José Agustín Paz de México. Sesión extraordinaria del 26 de diciembre de 1823. *Ibid.*, p. 401.

⁶⁰⁷ Las condiciones para ser candidato a diputado de los congresos estatales eran: ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos; mayor de 25 años; y “vecino del que lo nombra con residencia de cinco años”. Los “naturales” de un estado podían ser elegidos aunque estuvieran “avecindados” en otro estado. No podían ser elegidos para las legislaturas miembros del poder ejecutivo, secretarios del despacho ni diputados del actual Congreso. Una vez instaladas las legislaturas estatales, tendrían “por base de sus operaciones y regla de sus poderes el acta constitutiva que para entonces estará circulada”. Una vez reunida la mitad más uno de los diputados, se celebraría la primera junta preparatoria a la cual asistiría la diputación provincial, siendo su presidente el que fuere de la misma diputación, quien nombraría secretarios y escrutadores. Se realizarán dos juntas preparatorias y posteriormente se volverían a reunir “hasta el día señalado para la instalación del Congreso”. Sesión del 7 de enero de 1824. *Ibid.*, pp. 469-472.

⁶⁰⁸ Argumento de Cayetano Ibarra de México. Sesión del 29 de diciembre de 1823. *Ibid.*, p. 417.

suspendió por considerarse insuficientemente discutido; sin embargo, el 3 de febrero de 1824, se debatió y aprobó el “proyecto de ley de convocatoria para las legislaturas de los estados internos del norte de occidente y de oriente”. Para efectos de realizar la elección, se nombrarían capitales en Villa del Fuerte para el Estado Interno de Occidente, Chihuahua para el del Norte y Monterrey para el de Oriente. Una vez reunidas las legislaturas, designarían cuáles debían ser las capitales de sus respectivos estados.⁶⁰⁹

Con todas estas contradicciones entre teoría y práctica, el 31 de enero de 1824 fue promulgada el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, mediante la cual se garantizó el establecimiento del federalismo como forma de gobierno y que, por el momento, las partes integrantes de la nación seguirían unidas. Se le otorgaron a los estados algunas atribuciones para conformar sus autoridades y legislaturas locales, hasta cierto punto, limitadas. A partir de abril comenzó a discutirse en el Congreso el proyecto de Constitución Federal, cuyas Actas conservan intensos debates en torno a las nuevas definiciones legales, jurisdiccionales y territoriales de los estados. Nuevamente habría de presentarse una lucha entre autoridades centrales y fuerzas territoriales, en la cual cada esfera de poder expondría sus argumentos para no ceder a la otra, atribuciones que consideraban su legítimo derecho.

6.5 La conformación del Distrito Federal

Una de las principales preocupaciones, presente en el debate en torno al federalismo, fue el hecho de que la provincia de México dominara al resto del país, por ser la residencia de los poderes federales. Varios diputados señalaron que quienes integraban las autoridades federales no eran en su totalidad ciudadanos de la provincia de México, sino de todas las provincias y que daría lo mismo que tuvieran sede en cualquier otro lugar, porque debían residir en alguna parte. Era falso que México había dominado o pretendido dominar a las demás fuerzas territoriales y el hecho de que las autoridades españolas y después las

⁶⁰⁹ Se estipuló que el Estado Interno de Occidente nombraría para Sinaloa seis y para Sonora cinco diputados propietarios, así como tres suplentes para cada provincia. Para el Estado Interno del Norte se nombrarían cinco diputados para Chihuahua, cinco para Durango y uno para Nuevo México; dos suplentes para Durango y uno para las otras dos provincias. Para el Estado Interno de Oriente se nombrarían cinco propietarios para Coahuila, cinco para Nuevo León y uno para Texas; en el caso de los suplentes, dos para Nuevo León, uno para Coahuila y uno para Texas. Sesión del 4 de febrero de 1824. *Historia parlamentaria...*, *op. cit.*, 1983, *Crónicas II*, pp. 16-18.

independientes hubieran tomado a esa provincia para establecer las autoridades nacionales, le habían traído beneficios, pero también males.⁶¹⁰

El 22 de julio de 1824 se puso a discusión el dictamen sobre traslación de los supremos poderes de la federación a la ciudad de Querétaro. Los secretarios de Justicia y de Relaciones coincidieron en la falta de recursos para tal acción, que había necesidades económicas más urgentes y que no era una ventaja, como creía la comisión, que los supremos poderes residieran en el centro del país. Los secretarios de Guerra y de Hacienda argumentaron que el erario público no estaba en condiciones de gastar ninguna cantidad en la traslación, cuando tenía que destinar recursos a objetivos más importantes como la organización y equipamiento del ejército y marina, el pago de los empleados, el de los cosecheros de tabaco, el fomento de este ramo y otros gastos para los cuales necesitaba más de siete millones de pesos. A favor del dictamen se argumentó que el traslado no se realizaría de inmediato, permitiendo al próximo Congreso reunirse directamente en Querétaro o en el lugar que se designara, pues los Congresos de México, Jalisco y Zacatecas habían dado instrucciones a sus diputados para aprobar la propuesta; consecuentemente, la mayoría de la nación estaba a favor de la traslación de los poderes, porque si permanecían en México, habría personas de cualquier partido que influirían en el gobierno, contando con mayores recursos que en alguna otra del país.⁶¹¹

En contra del dictamen, el Secretario de Relaciones aclaró que los poderes supremos no podían entrar en conflicto con los particulares de México, de lo contrario, la Constitución no habría separado bien las atribuciones de unos y otros. Algunos diputados opinaron que si se necesitaba de una ciudad federal que no perteneciera a ningún otro estado para ser la sede los poderes supremos, la que tenía las mayores ventajas era México por sus establecimientos literarios que no había en ninguna otra parte y que podrían aprovechar los individuos del Congreso, en tiempo de receso, para transmitir sus conocimientos a los estados y difundir la ilustración. No hubo lugar a votar el dictamen.⁶¹²

⁶¹⁰ Opiniones de José Miguel Guridi y Alcocer de Tlaxcala y José Agustín Paz, representante de México. Sesiones del 29 y 30 de octubre de 1824. *Ibid.*, pp. 298 y 306-307.

⁶¹¹ Argumentos de Santos Vélez de Zacatecas y Juan Ignacio Godoy de Guanajuato. Sesiones del 22 y 23 de julio de 1824. *Constitución Federal...*, *op. cit.*, 1974, vol. II, pp. 567-572 y 574.

⁶¹² Opiniones de Servando Teresa de Mier de Nuevo León, Mariano Barbosa de Puebla y Manuel Ortiz de la Torre de Baja California. Sesiones del 22 y 23 de julio de 1824. *Ibid.*, vol. II, pp. 567-572 y 574-581.

El tema no volvió a discutirse hasta finales de octubre, ya sancionada la Constitución Federal, cuando se presentó el siguiente dictamen: 1º. “El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la federación, conforme a la facultad 28 del Artículo 50 de la Constitución, será la ciudad de México”, señalándose nuevamente las ventajas que tenía en cuanto a su población y riqueza. Se argumentó en contra que el actual Congreso no tenía la autoridad para resolver ese punto porque sus facultades como Constituyente habían cesado después de promulgar la Constitución y quedaba limitada a resolver los asuntos urgentes.⁶¹³ En respuesta, se dijo que el Congreso sí podía elegir el lugar donde residirían los supremos poderes y que ese lugar debería ser federal, siendo pertinente la ciudad de México porque contaba con toda clase de recursos y comodidades,⁶¹⁴ provocando el desacuerdo de un representante, paradójicamente, de México, quien dijo que esa capital era “ambiciosa, déspota, corrompida” y, por lo mismo, “incapaz de ser asiento de los supremos poderes”.⁶¹⁵

El artículo fue aprobado, acordándose el 2 de noviembre que su distrito se conformaría a partir de un círculo, cuyo centro sería la plaza mayor de la ciudad de México y su radio dos leguas. Un diputado de Querétaro informó que su Congreso había encargado a sus representantes solicitar al Congreso general escuchar la opinión de las legislaturas estatales antes de tomar una decisión respecto a que México fuera ciudad de la federación.⁶¹⁶ El dictamen proponía que la ciudad de México se declararía ciudad federal después de realizar la demarcación del distrito y su gobierno político, quedando sin cambios lo referente a rentas, administración de justicia y derechos políticos de sus habitantes, con el fin de que no fueran afectados éstos, el Congreso ni el gobierno del mismo estado. Se aclaró también que, aún cuando permanecieran los supremos poderes en la ciudad de México, no significaba que estarían bajo “tutela del Estado”, y que el Congreso podía arreglar los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, cuyo gobierno político y económico quedaría bajo la jurisdicción del gobierno central. En lugar del jefe político, quien se encargaba del ejercicio de la autoridad política y económica, se nombraría un gobernador. En los procesos electorales de los ayuntamientos y municipios

⁶¹³ Impugnación de José Mariano Marín, representante de Puebla. Sesión del 29 de octubre de 1824. *Historia parlamentaria...*, op. cit., 1983, *Crónicas II*, pp. 299-301.

⁶¹⁴ Argumento de Manuel Ortiz de la Torre de Baja California. Sesión del 29 de octubre de 1824. *Ibid.*, p. 303.

⁶¹⁵ Respuesta de José Ignacio Espinosa. Sesión del 30 de octubre de 1824. *Ibid.*, p. 311.

⁶¹⁶ Propuesta de Félix de Osoros. Sesión del 2 de noviembre de 1824. *Ibid.*, pp. 315-316.

seguirán observándose las leyes vigentes. Respecto al funcionamiento de los tribunales, no se llevaría a cabo ninguna acción hasta que se dictara una ley específica para el caso.⁶¹⁷ El 18 de noviembre de 1824 se expidió el decreto mediante el cual se delimitó el Distrito Federal, dentro de la ciudad de México, como sede de los poderes federales.⁶¹⁸ Esta decisión que convirtió al Distrito Federal en el centro de poder económico y político de la nación, traería en el corto plazo problemas respecto a las atribuciones de los poderes federal y local, mismos que no han podido ser resueltos, en su totalidad, hasta el día de hoy, y que podrían considerarse una herencia de las contradicciones del federalismo mexicano.

6.6 El debate en torno a la esfera de competencia económica

Durante la segunda mitad del siglo XVIII la metrópoli había logrado imponer en Nueva España una eficaz máquina tributaria con la cual se obtenían recursos de cuatro principales fuentes: 1) tributos obtenidos de los pueblos de indios; 2) impuestos mineros, incluyendo ingresos por amonedación de oro y plata; 3) impuestos sobre el comercio —principalmente alcabalas e impuestos sobre bebidas alcohólicas— y; 4) monopolio del tabaco. En consecuencia, durante gran parte de ese siglo el gobierno novohispano no sufrió déficit ni requirió endeudarse; sin embargo, a fines del siglo crecieron las demandas externas y los egresos superaron a los ingresos, además de que la metrópoli y otras partes del imperio comenzaron a transferir sus déficit a Nueva España, la cual se vio obligada a solventarlos con sus propios recursos, presentándose a mediados de 1790 una acumulación de deuda colonial, derivada de la política financiera adoptada por los virreyes Revillagigedo, Branciforte e Iturrigaray, que incluía préstamos forzosos y voluntarios.⁶¹⁹

Para contrarrestar esa situación, a finales del siglo XVIII se intensificaron en Nueva España los sistemas de donativos y préstamos voluntarios. Posteriormente, en 1804, se estableció la consolidación de vales reales, mediante la cual el gobierno ordenó que una buena parte del dinero de la Iglesia que se encontraba en créditos hipotecarios fuera transferida a las cajas reales de cada región. A cambio, la Iglesia recibiría certificados de

⁶¹⁷ Señalamiento de Cayetano Ibarra, diputado de México. Sesiones del 12, 15, 16 y 17 de noviembre de 1824. *Ibid.*, pp. 351-352, 361-363, 368-369 y 374-376.

⁶¹⁸ Véase Manuel Dublán y José María Lozano, *op. cit.*, 1876, p. 743.

⁶¹⁹ Carlos Marichal y Daniela Marino (comps.), “Introducción”, en *De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 22, 23-27 y 37.

deuda que le proporcionarían intereses del 3% anual. Hubo múltiples protestas ante esta imposición, considerada por algunos historiadores como un factor importante que contribuyó al estallido de insurrecciones en 1810. El dinero que se recaudó con estos sistemas entre 1790 y 1810 fue llevado a Europa para pagar obligaciones internacionales de la metrópoli y el servicio de su deuda externa.⁶²⁰

El establecimiento de las Cortes de Cádiz en 1810 implicó importantes cambios en la administración del imperio. En primer término se determinó la igualdad fiscal entre los territorios europeos y los americanos, posteriormente, en 1811 y 1812 se eliminaron los monopolios estatales de tabaco, sal, alumbre, plomo y estaño. La hacienda real se convirtió en hacienda pública; asimismo, las atribuciones que antes tenía el rey para establecer las contribuciones pasaron a la jurisdicción de las Cortes.⁶²¹ Con la creación de las diputaciones provinciales en 1812, las atribuciones de los intendentes en materia fiscal pasaron a manos de los ayuntamientos: “hacer el repartimiento y recaudaciones de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva”, bajo la vigilancia de las diputaciones provinciales; “intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos, de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia” y “velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas”.⁶²² De esta manera se logró, hasta cierto punto, la autonomía económica de las provincias.

Entre 1810 y 1820 la situación fiscal empeoró como resultado de la guerra civil del virreinato, provocando el debilitamiento y desintegración paulatina del sistema de la real hacienda colonial, principalmente por el exorbitante aumento de los gastos internos militares, la dificultad de recaudar nuevos préstamos y el hecho de que las tesorerías locales tendieron hacia la autonomía fiscal, por lo que se redujo la transferencia de fondos regionales a la capital. El último factor provocó “un proceso de gradual federalización del territorio de la Nueva España”. Muchos comandantes militares se apropiaron de los recursos de las tesorerías locales para financiar sus ejércitos contra los insurgentes; asimismo, los jefes militares, regionales y civiles explotaron las casas de moneda locales,

⁶²⁰ *Ibid.*, pp. 38-40.

⁶²¹ Luis Jáuregui, *La Real hacienda de Nueva España. Su administración en la época de los intendentes, 1786-1821*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, pp. 281-302. Véase también Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.), *op. cit.*, 1997, p. 110.

⁶²² Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.), *op. cit.*, 1997, pp. 125-126.

perdiendo su monopolio la Casa de Moneda de la Ciudad de México. Al mismo tiempo, se desintegraban paulatinamente los mercados de crédito locales.⁶²³

El tema de la reorganización de la hacienda pública y sus respectivas esferas de competencia fiscal estuvo presente en varios debates del Congreso relacionados con la construcción del sistema federal. Especialmente se discutieron las facultades de las autoridades centrales y locales, quién y cómo habría de recaudar los recursos necesarios para hacer funcionar al país, así como la manera de distribuirlos. Para tal efecto, se elaboró por primera vez un presupuesto con respecto al gasto (si bien inexacto por la falta de información confiable), situación novedosa respecto al periodo virreinal.

El sistema de hacienda que instauraron los borbones mediante la Ordenanza de Intendentes logró su objetivo principal: una mayor recaudación que elevó los recursos de la Corona gracias al cambio administrativo que permitió la multiplicación de los ramos de ingresos fiscales y la reducción en los costos de la recaudación fiscal.⁶²⁴ Como consecuencia de la guerra este sistema se desarticuló, por lo que al triunfo de la Independencia una de las principales preocupaciones del Congreso fue ponerlo nuevamente en marcha para garantizar el desarrollo económico del país en construcción, bajo nuevas reglas acordes con el sistema republicano que se pretendía establecer.

El primer gobierno independiente se enfrentó a dos problemas principales: por un lado, la recaudación de impuestos, y por otro, la reactivación del comercio y las actividades productivas que permitieran a la población contar con los recursos suficientes para pagar sus contribuciones. Estos dos factores dependerían no sólo de las decisiones del gobierno central, sino también —y de manera decisiva— de la participación de las autoridades provinciales que no siempre estaban dispuestas a contribuir con parte de sus recursos al erario, lo que se convirtió en un tema recurrente, debatido en repetidas ocasiones en los Congresos mexicanos que precedieron a la elaboración de la Constitución de 1824.

Los diputados tuvieron mucha cautela al decretar impuestos para no provocar el descontento de la población. Durante la Guerra de Independencia algunos de sus principales líderes habían logrado el apoyo de un considerable número de hombres gracias a la promesa de cancelar las más onerosas contribuciones coloniales; por tanto, reanudar su

⁶²³ Carlos Marichal y Daniela Marino (comps.), *op. cit.*, 2001, pp. 41-42.

⁶²⁴ Luis Jáuregui, *op. cit.*, 1999, pp. 153-154.

vigencia o establecer otras en su lugar pondría en duda la legitimidad del nuevo gobierno independiente. No obstante estos riesgos, la crisis económica del país convenció a los legisladores de la necesidad ineludible de establecer contribuciones en todo el territorio, aún con el riesgo que esta acción significaba.

En este apartado presento algunos debates que permiten observar cómo las autoridades que controlaban y dirigían las fuerzas militares y las diputaciones provinciales, mismas que habían cobrado una considerable autonomía y poder de negociación fiscal y militar frente al gobierno central desde principios del siglo XIX como resultado de la dispersión de la soberanía y la recaudación de los efectos fiscales durante guerra de Independencia, entraron en pugna con el gobierno independiente en construcción, con el fin de conservar esa autonomía y no someterse a las decisiones de una autoridad superior. En el ámbito fiscal, con la organización del sistema de rentas públicas, de acuerdo con el cual los estados remitirían al gobierno central una cuota fija establecida en función del número de habitantes y los ingresos que se calculó recibía cada estado, surgió la pugna entre poderes centrales y poderes locales porque éstos se resistieron a contribuir con una suma determinada de forma inexacta. Además, el hecho de que el gobierno central controlara el destino de los recursos estatales amenazaba su pretendida soberanía fiscal. El otro debate importante fue el relacionado con el estanco del tabaco, producto que proporcionaba a las fuerzas territoriales que lo producían y comercializaban, considerables recursos que no deseaban ceder al gobierno central.

Los integrantes del primer Congreso mexicano tuvieron que enfrentar, entre otros problemas, una grave situación económica nacional. La casa de moneda no contaba con los recursos necesarios para otorgarle un préstamo por 400 pesos y los prestamistas particulares tampoco querían arriesgar su dinero. Por ello era necesario controlar los recursos de las tesorerías provinciales, aprobándose para tal fin el primer dictamen de la Comisión de Hacienda, el 11 de marzo de 1822, que incluía, entre sus principales artículos:

- 1) Ninguna tesorería particular ni de provincia, y en general, nadie que maneje caudales pertenecientes a la hacienda nacional, dispondrá de ellos en pagos de ninguna clase, excepto los de dotación, sin orden expresa del ministerio de hacienda, la que deberá siempre contraerse a cantidad determinada.
- 2) La tesorería general y todas las cajas de provincia y foráneas, remitirán mensualmente al ministerio de hacienda estados exactos de entrada, salida y existencia, para su

conocimiento, y que pueda disponer de la última, según conviene al servicio de la nación.

- 3) Todas las tesorerías particulares de rentas en la capital, sin exclusión de la de correos, harán mensualmente a la general entero del sobrante que tengan, después de hechos los solos gastos de sus dotaciones y ramos propios.
- 4) Se suprimirán la tesorería y contaduría de ejército y la general desempeñará como antes las labores de que aquellas estaban encargadas.
- 5) La regencia circulará inmediatamente órdenes a todos los intendentes (de las que deberán dar recibo) para que dentro del preciso término de treinta días después de recibida la orden y pena de perdición de empleo si no lo ejecutasen, avisen qué impuestos generales y particulares recaudan en sus provincias; cuánto será el producto de cada uno, deducido de un quinquenio; qué número de empleados hay pagados por la hacienda pública y cuáles son sus dotaciones y destinos; [...] cuáles son las salidas fijas de la tesorería y cuál el sobrante o deficiente que debe resultar cada mes [...].
- 6) A todo empleado civil o militar, cuyo sueldo pase de 60 pesos, se les descontará el exceso íntegramente y además lo que en algún caso pueda ser necesario para que el descuento nunca baje del 20 por 100 sobre el sueldo, exceptuándose a [...] D. Agustín de Iturbide, a su padre y a la viuda del general D. Juan O-Donojú.⁶²⁵

Con estas disposiciones el gobierno central pretendía controlar los recursos fiscales de todo el territorio y el destino de los mismos, además de imponer una contribución a los empleados civiles y militares. En tanto se lograba convencer a las autoridades provinciales de cumplir con estos objetivos, se propuso echar mano de las temporalidades de los jesuitas, así como vender los bienes de los duques de Terranova y Veragua, descendientes de Cristóbal Colón y Hernán Cortes, respectivamente.⁶²⁶

Al parecer estas disposiciones no dieron resultado con la rapidez requerida, ya que el 4 de junio de 1822 el presidente del Congreso convocó a sesión extraordinaria, exclusivamente para tratar “las urgencias del erario y el gran deficiente que hay en él para cubrir las precisas atenciones del momento”.⁶²⁷ Se propuso y aprobó sin discusión que el Congreso autorizara al gobierno establecer los convenios necesarios para obtener 300 mil pesos que se necesitaban con urgencia, ofreciendo su reintegro dentro de dos o tres

⁶²⁵ En total fueron 10 artículos aprobados. En las Actas se menciona que el primer artículo “fue muy discutido y por fin aprobado”. Desgraciadamente, no se presenta el debate del mismo. Sesión del 11 de marzo de 1822, *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, vol. I, primera foliatura, pp. 59-62.

⁶²⁶ Propuesta de Carlos María de Bustamante, diputado de México. Sesión del 16 de marzo de 1822, *Ibid*, tomo II, vol. I, primera foliatura, p. 77.

⁶²⁷ Sesión del 4 de junio de 1822. *Ibid.*, tomo III, vol. II, p. 18.

meses.⁶²⁸ La situación era tan crítica que no había tiempo para decretar leyes que reglamentaran la recaudación fiscal; sin embargo, el 10 de junio la comisión extraordinaria de hacienda presentó un dictamen resultado de la aclaración que hizo el ministerio de hacienda respecto a que no era atribución del poder ejecutivo solicitar préstamos ni contribuciones que no fueran expresamente decretadas por el Congreso, lo que lo haría excederse de sus facultades.⁶²⁹ Es interesante notar que ninguno de los dos principales poderes centrales, el ejecutivo y el legislativo, querían provocar el descontento popular. Por tal razón, el Congreso había determinado que el ejecutivo se encargara de realizar los convenios necesarios, sin mediar decreto alguno, para conseguir los 300 000 pesos que urgían al erario. Por su parte, el ejecutivo dijo ser muy respetuoso de las atribuciones que correspondían al legislativo —aunque hubiera intentado transgredirlas en otras circunstancias—, con tal de no realizar acciones que lo desprestigiaran ante el pueblo.

Para resolver esta controversia la comisión de hacienda propuso que el gobierno utilizara el dinero detenido en el puerto de Veracruz (alrededor de millón y medio de pesos), en calidad de préstamo, que reintegrará con los primeros ingresos de la hacienda pública. Algunos diputados opinaron que no era conveniente tomar ese dinero porque se trataba de “propiedad individual”; de hacerlo, se violaría el “pacto social”. Algunos expusieron que no había otra manera de solucionar por el momento las necesidades del Estado; además, era preferible el bien común al particular” pudiéndose disponer de ese dinero para resolver las urgentes necesidades del erario en beneficio del interés común.⁶³⁰

El dictamen no fue aprobado en lo general y se procedió a la discusión de cada uno de los artículos, aprobándose el 1º que autorizaba al gobierno para ordenar al Consulado de México poner a su disposición los fondos con que contaba; el 2º, donde se estableció que, de no ser suficientes los recursos que había en dicho consulado, el mismo habría de realizar un reparto entre los comerciantes principales y propietarios de su matrícula; y el 3º

⁶²⁸ Sesión del 4 de junio de 1822. *Ibid.*, tomo III, vol. II, p. 19.

⁶²⁹ Sesión del 10 de junio de 1822. *Ibid.*, tomo III, vol. II, p. 32.

⁶³⁰ Opiniones en favor de la propuesta: Juan José Quiñones de Guatemala, Ramón Esteban Martínez de los Ríos de San Luis Potosí, José María Covarrubias de Guadalajara, José María Bocanegra de Zacatecas, José Ma. Luciano Becerra de Puebla y Francisco Pedro Argandar de Valladolid de Michoacán. En contra: José Antonio de Andrade de Guadalajara, Lorenzo de Zavala de Yucatán, José Mariano Marín de Puebla y José Miguel Guridi y Alcocer de Tlaxcala. Sesión del 10 de junio de 1822. *Ibid.*, tomo III, vol. II, pp. 32-36.

que señalaba preferir, al hacer el reparto, “los caudales asegurados en Veracruz y cuantos tengan destinos para España, cuyos interesados pertenezcan a su matrícula”.⁶³¹

Sin embargo, en el artículo 4º se pedía: “cien mil pesos al consulado de Veracruz, repartidos entre los individuos de su matrícula y la de Puebla. Igual suma al consulado de Guadalajara entre su matrícula”. Un representante de México consideró injusto que se exigiera a su provincia la misma cantidad que a Veracruz, cuando su provincia seguía resintiendo un préstamo forzoso realizado durante la Guerra de Independencia. En respuesta se le aclaró que muchos de los vecinos más pudientes de Veracruz habían emigrado a México. Por su parte, algunos representantes de Puebla consideraron injusto que se le hiciera una asignación a su provincia, pero no procedió.⁶³²

Mediante esta propuesta, el Congreso tomaba la atribución de implantar impuestos extraordinarios a los consulados, lo que habla del desmoronamiento paulatino de las viejas corporaciones de Antiguo Régimen, frente a nuevas instituciones liberales que, como el Congreso, irían consolidando su poder y prestigio dentro de un nuevo orden político y social. Asimismo, este corto debate permite observar cómo, cuando se trataba de asignar cantidades específicas a las fuerzas territoriales para que contribuyeran al erario federal, de inmediato ponían pretextos para que se les rebajara la cifra o bien, para quedar exentas de participar, no obstante que aceptaban la urgente necesidad que había de conseguir recursos para hacer funcionar al país.

Durante la existencia de la Junta Nacional Instituyente se hicieron algunas importantes propuestas sobre temas relacionados con la hacienda pública y la urgente necesidad de conseguir recursos económicos. El 16 de diciembre se presentó un dictamen que estableció “arreglar la exacción del derecho de alcabala [...] dándole una división y aumento que concilie el beneficio del estado en general con el particular del contribuyente”. La alcabala de aforo se reduciría 6% permanente y 6% eventual y se restablecería el 6% de derecho eventual a los artículos designados en la tarifa de viento, a cobrarse en todas las aduanas. Esta última exacción sería aplicable a “todos los frutos y efectos, aun los libres del pago de alcabalas, bien por su naturaleza, propiedad o por los lugares en que se introduzcan”.⁶³³

⁶³¹ Sesión del 10 de junio de 1822. *Ibid.*, tomo III, vol. II, pp. 41-43.

⁶³² Sesión del 10 de junio de 1822. *Ibid.*, tomo III, vol. II, pp. 43-44.

⁶³³ Sesión del 16 de diciembre de 1822. *Ibid.*, tomo VII, pp. 105-110.

La comisión de hacienda presentó un presupuesto de gastos inmediatos que sumaba un total de 20 328 740 pesos. Calculando el producto de las contribuciones directas anteriores, continuaba presentándose un déficit de 6 millones que no permitiría al erario cubrir las necesidades de la nación, además de que pesaba sobre ella una deuda de 2800000 pesos. Por ello se incluyó en el dictamen un “Proyecto de decreto para la contribución directa de seis millones de pesos en el año de 1823”, que implicaba la participación económica de todas las fuerzas territoriales mediante un “cupó” que se obtendría de los derechos de capitación y de consumo. El derecho de capitación sería pagado por todas las personas de ambos sexos, desde los 14 hasta los 60 años, en razón de cuatro reales, exceptuando de ella únicamente a los religiosos de ambos sexos y a los impedidos de trabajar. El derecho de consumo sería fijado con base en el valor de arrendamiento de las casas de habitación, multiplicado por cuatro. De esa cantidad resultante se pagaría el 10%, excluyéndose sólo a los conventos religiosos, a los cuales se les impondría el 5% sobre el producto de sus fincas urbanas o rústicas productivas.⁶³⁴

Respecto al aumento de alcabalas, se argumentó lo difícil que era sujetar a la población al nuevo porcentaje. En cuanto a gravar los efectos de primera necesidad, sería quitar al pueblo su derecho a subsistir. Por ello, era necesario determinar, en primera instancia, cuáles eran los productos de primera necesidad y consumo para dejarlos libres del impuesto (especialmente el maíz y las semillas). Sería conveniente también tener consideración por la parte miserable del pueblo, es decir, los artesanos y los jornaleros, quienes no podrían pagar.⁶³⁵ En defensa del decreto, el ministro de Hacienda y algunos legisladores dijeron que “las angustias del erario” exigían esos sacrificios y no se trataba de una medida permanente, sino provisional. Además, ante la situación del país no podía relevarse a nadie de pagar contribuciones. Así, fueron aprobados todos los artículos referentes al cobro de alcabalas.⁶³⁶ La segunda parte del proyecto relativa a los derechos de capitación y consumo que se cobrarían para que cada provincia cubriera el “cupó” que se le había fijado con el fin de eliminar el déficit del erario, encontró oposición. Deberían

⁶³⁴ Sesión del 16 de diciembre de 1822. *Ibid.*, tomo VII, pp. 110-113.

⁶³⁵ Opiniones de José Vicente Orantes de Escuintla, provincia de Guatemala, Francisco de Argandar de Valladolid y José María Bocanegra de Zacatecas. Sesión del 16 de diciembre de 1822. *Ibid.*, tomo VII, pp. 125-132 y 135.

⁶³⁶ Opinión de Bonifacio Fernández de Córdoba de Chiapas. Sesiones del 16 y 17 de diciembre de 1822. *Ibid.*, tomo VII, pp. 131-132 y 134.

exceptuarse de la capitación las mujeres casadas y los hijos de familia, por no depender de sus propios recursos. En respuesta, los miembros de la comisión de hacienda recordaron que las mujeres también tenían la ciudadanía y eran consumidoras, por lo cual no podían exceptuarse de la contribución.⁶³⁷ No obstante la oposición de algunos integrantes de la Junta, los artículos relativos a los derechos de capitación y consumo fueron aprobados.⁶³⁸ En virtud de que la legalidad de la Junta Nacional Instituyente siempre estuvo en duda, además del carácter provisional con el que fue creada, no se publicó ninguno de sus decretos; sin embargo, sí se plantearon algunas propuestas importantes que fueron retomadas y decretadas por el Congreso a partir de 1823.

El 7 de marzo de 1823 fue reinstalado el primer Congreso. Una de las primeras preocupaciones de los legisladores en materia económica se presentó el 23 de marzo, cuando se recibió un oficio urgente del general Negrete pidiendo al capitán general de México dinero para la subsistencia de sus tropas. El ministro de Hacienda, quien se encontraba presente en la sesión, dijo sin mayores preámbulos: “la tesorería general se halla enteramente exhausta”. En respuesta, se mandó el documento a una comisión especial para analizar la propuesta del gobierno respecto a la venta al mayoreo de tabaco.⁶³⁹

El 29 de mayo de 1824 se presentó un dictamen relativo al sistema de rentas públicas, el cual señalaba que pertenecían a las rentas generales de la federación: “los derechos de importación y exportación establecidos o que se establezcan bajo cualquiera denominación en los puertos y fronteras de la República”, el derecho de internación de 15% que se cobrará en puertos y fronteras sobre efectos extranjeros, la renta de los estancos de tabaco y pólvora, la alcabala del tabaco en los países de su cosecha, de correos, lotería, salinas y de los territorios de la federación, así como los bienes nacionales. Las rentas no mencionadas pertenecerían a los estados. Se calculó que el monto obtenido de estos rubros no cubriría los gastos generales de la federación (existía un déficit de 3 148 500 pesos

⁶³⁷ Opinión en contra de José Vicente Orantes de Escuintla, provincia de Guatemala, y en favor, de Lorenzo de Zavala de Yucatán y José Ma. Covarrubias de Guadalajara. Sesión de 17 de diciembre de 1822. *Ibid.*, tomo VII, pp. 138-139

⁶³⁸ Sesiones del 17 y 18 de diciembre de 1822. *Ibid.*, tomo VII, pp. 139-145.

⁶³⁹ Sesión extraordinaria del 23 de marzo de 1823. *Ibid.*, tomo V, p. 57.

anuales), por lo que los estados tendrían que contribuir con diferentes montos de acuerdo con la siguiente tabla:⁶⁴⁰

ESTADO	NÚMERO DE HABITANTES	ASIGNACIÓN EN PESOS
Primera clase a razón de 6 reales por habitante		
México	1 300 000	975 000
Segunda clase a razón de 4 y medio reales por habitante		
Jalisco	650 000	365 625
Zacatecas	250 000	140 625
San Luis	180 000	101 250
Veracruz	174 000	97 875
Tercera clase a razón de 3 y medio reales por habitante		
Puebla	750 000	328 125
Oaxaca	600 000	262 500
Guanajuato	500 000	218 750
Michoacán	400 000	175 000
Querétaro	180 000	78 750
Tamaulipas	70 000	30 625
Cuarta clase a razón de 3 reales		
Estado del Norte	240 000	90 000
Quinta clase a razón de 2 y medio reales		
Yucatán	500 000	156 250
Estado del occidente	170 000	53 125
Estado del oriente	110 000	34 375
Tlaxcala	70 000	21 875
Tabasco	60 000	13 750
	Total	3 148 500

⁶⁴⁰ Sesión del 29 de mayo de 1824. *Actas constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo IX, pp. 685 y 688. Castañeda Zavala presenta un cuadro (sin mencionar la fuente de la cual lo obtuvo), cuyo monto total del contingente es de 3 139 475, además de que señala el monto de cada provincia y no de cada estado, como se había establecido en el Proyecto de Acta Constitutiva de la Federación, promulgada el 31 de enero de 1824, según la cual algunos de los estados de la Federación se integraron a otros: Interno de occidente (Sonora y Sinaloa); Interno de Oriente (Coahuila, Nuevo León y Texas); Interno del Norte (Chihuahua, Durango y Nuevo México). Véase Jorge Castañeda Zavala, "El contingente fiscal en la nueva nación mexicana, 1824-1861", en Carlos Marichal y Daniela Marino (comps.), *op. cit.*, 2001, p. 141. En torno a los estados de la Federación que determinó el Acta, véase Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.), *op. cit.*, 1997, p. 309.

Esta división de rentas sería un mecanismo que enlazaría “la relación del pacto federal con el poder regional que lo sustentaba”, es decir, era parte fundamental del federalismo que se intentaba implantar en el país y que reflejaría la “igualdad” política regional.⁶⁴¹ Para ello, se reunieron los miembros de la Comisión para Organizar el Sistema de Rentas Públicas,⁶⁴² el ministro de Hacienda, Francisco de Arrillaga, y un diputado de cada estado para clasificar a los estados en cinco categorías, tomando en cuenta

[...] las contribuciones que actualmente pagan, el producto de sus diezmos, la naturaleza de sus producciones, el estado de su agricultura, comercio, artes y minería, [y] lo que han tenido que perder o ganar en la revolución. Se tomó por base la población y repartió por el número de habitantes la contribución que ha creído debía resultar de los datos anteriores.⁶⁴³

Los estados entregarían cada mes o cada quince días, según lo dispusiera el gobierno, la parte del contingente que les correspondiera. En caso de que presentaran “noticias exactas de su riqueza y población”, se modificaría el monto establecido “abonando a los unos lo que hubieren pagado de más y cobrando a los otros lo que hubieren enterado de menos”.⁶⁴⁴

En contra del dictamen se dijo que el proyecto era un sistema complicado nada conforme con la naturaleza de un gobierno federal y antieconómico, porque implicaba dos tipos de administración y de empleados: generales y particulares, lo que crearía confusión. La manera en que estaba establecido incurriría en desigualdad entre los estados, haciendo inestable a la federación y eternas sus convulsiones. Por tanto, se sugería que la federación se encargara del comercio con las naciones extranjeras y la facultad de imponer derechos, y que los estados se reservaran la administración de sus rentas.⁶⁴⁵ Además, podría perjudicarse al sistema federal porque sería necesario imponer “nuevas contribuciones que precisamente desagradarán a los pueblos que la atribuirán a un mal efecto del sistema, y como éste todavía no se halla en estado de producir los buenos resultados que es necesario produzca cuando marche como es debido, los pueblos se alarmarán contra él”. Sería más

⁶⁴¹ Jorge Castañeda Zavala, *op. cit.*, 2001, pp. 138-139.

⁶⁴² Rafael Mangino de Puebla, José María Fernández de Herrera de Guanajuato, Francisco García de Zacatecas, Ignacio López Rayón de Michoacán y Francisco María Lombardo y Felipe Sierra de México. Sesión del 29 de mayo de 1824. *Actas constitucionales... op. cit.*, 1980, tomo IX, p. 685.

⁶⁴³ Sesión del 29 de mayo de 1824. *Ibid.*, tomo IX, p. 683.

⁶⁴⁴ Sesión del 29 de mayo de 1824. *Ibid.*, tomo IX, p. 686.

⁶⁴⁵ Opinión de Juan Cayetano Portugal, representante de Jalisco. Sesión del 29 de mayo de 1824. *Ibid.*, tomo IX, pp. 694-698.

conveniente que desde ese momento y hasta un año después no se modificaran las rentas establecidas y que, si no alcanzaban para solventar los gastos, el déficit se cubriera con el préstamo decretado. A los estados se dejaban “las peores rentas”, como la contribución directa que hasta entonces, por información del gobierno, no se había podido recaudar; lo que originaría pugnas entre los estados y el gobierno general.⁶⁴⁶

Desde mi punto de vista, estos argumentos tienen que ver más bien con la resistencia de algunos estados para que la federación interviniera en asuntos que consideraban inherentes a sus autoridades estatales. El caso de la recaudación de impuestos y distribución de los recursos económicos de cada estado era un asunto de gran importancia, porque de él dependía su funcionamiento; en consecuencia, los representantes de algunas provincias consideraban atribución exclusiva de sus autoridades locales el recaudar y administrar sus propios recursos.

A favor del dictamen se argumentó que era necesario separar las rentas generales de las particulares para evitar entorpecimiento de su administración. El proyecto no era antifederal por el hecho de que hubiera en los estados empleados generales para administrar las rentas de la unión, ya que en ellos también había empleados de la misma clase en los ramos de justicia y guerra. Además, este arreglo a la hacienda pública era necesario para la subsistencia de la federación, y si bien a los pueblos les parecían excesivas las contribuciones, éstas eran indispensables en para sostener el sistema de gobierno.⁶⁴⁷ Por su parte, el ministro de Hacienda dijo que era falsa la apreciación de asignar las peores rentas a los estados, ya que tenían la del papel sellado que era muy provechosa. Finalmente, El 12 de junio se aprobó el artículo 14 del proyecto: “Se repartirá a los estados de la federación la suma de 3 148 500 pesos que se calcula deben faltar para el completo de los gastos generales”.⁶⁴⁸

Los artículos subsecuentes se referían a la aprobación del monto específico de cada estado, según el orden establecido en la tabla presentada por la comisión. Todos ellos, excepto los correspondientes a Veracruz, Tlaxcala, Tabasco y Durango, fueron motivo de impugnación por parte de sus respectivos diputados, e inclusive por los de otros estados; no obstante, fueron aprobados. En el caso de México, que pagaría 975 000 pesos, se enfatizó

⁶⁴⁶ Opiniones de Valentín Gómez Farías de Zacatecas y Juan José Romero de Jalisco. Sesión del 2 de junio de 1824. *Constitución Federal...*, *op. cit.*, 1974, vol. I, pp. 361-365.

⁶⁴⁷ Sesión del 2 de junio de 1824. *Ibid.*, vol. I, p. 363.

⁶⁴⁸ Sesión del 12 de junio de 1824. *Ibid.*, vol. I, p. 419.

que la materia de contribuciones era la más “ardua y delicada que podía presentarse al Congreso por ser la más fuerte y directamente afecta a los pueblos”, por lo que habría que proceder “con mucho tiento y circunspección”, aplicando contribuciones justas, ya que el Congreso no tenía la información suficiente respecto a la riqueza de cada estado, para aprobar el repartimiento del contingente. No podía hacerse el cálculo sólo por medio del capital que poseía cada uno de ellos, porque éste podría estar inactivo en algunas partes. El medio adecuado sería guiarse por los productos de las rentas, pero no habían podido conseguirse datos recientes, y si se tomaban anteriores, serían engañosos en virtud de que la Guerra de Independencia había causado estragos diferentes en cada provincia. Por otra parte, el cómputo de la población no se había hecho correctamente, lo cual se notaba en el caso de Michoacán, al que la comisión le asignaba 400 000 almas, cuando había en realidad, de acuerdo con el censo de 1822 realizado por Juan de Lejarza, diputado del Congreso de ese estado, 365 080 habitantes. Se solicitó que el artículo volviera a la comisión para que se realizara nuevamente el repartimiento del contingente con base en datos “seguros, uniformes y ostensibles”.⁶⁴⁹

En respuesta, la comisión de hacienda recordó la imposibilidad de que se obtuvieran los datos de la riqueza de cada estado “tan pronto como debe darse un sistema de hacienda” y que el gobierno necesitaba urgentemente de los contingentes estatales. La comisión aclaró que el correspondiente a México se había calculado según su población y riqueza con base en el producto de las alcabalas, porque “éstas indican el consumo y éste la población“, tomando también en cuenta los males mencionados por sus diputados.⁶⁵⁰ De la misma manera se procedió a discutir los montos asignados a cada estado, presentándose similares argumentos para que fuera reducido. En el caso de Jalisco, Oaxaca, Michoacán y Zacatecas se argumentó que el cálculo de población era inexacto y el contingente que les correspondía, injusto y desigual. Jalisco y Guanajuato recordaron que las rentas que se habían dejado para beneficio de los estados y de donde debería obtenerse el contingente, eran “casi nulas e improductivas”, insuficientes para obtenerlo.⁶⁵¹ Los representantes de

⁶⁴⁹ Opinión de José María Cabrera de Michoacán. Sesión del 12 de junio de 1824. *Ibid.*, vol. I, pp. 18-420.

⁶⁵⁰ Sesión del 30 de junio de 1824, *Constitución Federal...*, *op. cit.*, 1974, vol. I, p. 470.

⁶⁵¹ Entre las rentas más importantes de los estados se encontraba “la alcabala interior de los efectos del país”, los cuales no pagarían más que una alcabala en el lugar de su consumo, siendo escasos los ingresos que se pudieran obtener de la misma, reduciéndose en gran parte las rentas de los estados. Asimismo, el estanco del tabaco, del cual se consideró que por cada libra se obtendrían tres reales de ganancia, no podría funcionar así,

Puebla se refirieron a los males que sufría su estado por la cantidad de ladrones que había en el territorio y que paralizaban el comercio y la agricultura. San Luis Potosí reclamó que la comisión había calculado, de manera exagerada, el producto de sus rentas.⁶⁵² Querétaro, pretextó que su erario se encontraba en quiebra y que sus ingresos eran insuficientes para cubrir el contingente.⁶⁵³ Chihuahua hizo hincapié en la gran pobreza de muchos de sus habitantes, quienes, “lejos de poder soportar contribución alguna, necesitan que se les ponga en el camino del trabajo y de la industria”.⁶⁵⁴

Además de las anteriores, la justificación de todos los estados para no aceptar el monto de su contingente fiscal era que la guerra y la peste habían hecho estragos notorios en la población, el atraso de la agricultura y la industria. En respuesta a estos reclamos, la comisión señaló que la Guerra de Independencia no había contribuido a disminuir o aumentar la población, las consecuencias de la peste y la guerra eran comunes en el país y por ello todos los estados querían que se redujera su contingente. Los males que aquejaban a los estados no podían influir en que dejaran de pagar lo necesario “si es que hemos de ser independientes y hemos de tener un gobierno”; además, se había tenido presente la riqueza y población de cada estado para calcular la cuota correspondiente.⁶⁵⁵ El resultado de estos debates fue resumido en el Decreto de Clasificación de Rentas Generales y Particulares del 4 de agosto de 1824. En vista de las discrepancias de los representantes de varios estados en cuanto al correcto cálculo de los factores que determinaban el monto del contingente, el mismo decreto estableció que se rebajaría el primer año “la tercera parte del contingente con que deben contribuir los estados”.⁶⁵⁶

De acuerdo con las estadísticas presentadas por Castañeda Zavala, el contingente nunca fue pagado en su totalidad. El estado que más contribuyó a este pago entre 1824 y

porque “en [1]809 todos consumían del tabaco estancado y hoy todos consumen del tabaco no estancado porque es el más barato; en [1]809 se podía monopolizar el tabaco y fijarle el precio de once reales la libra, y hoy es imposible expenderlo a ese precio, porque se haya de contrabando a dos reales libra”. Finalmente, la contribución directa era “tan odiosa, que hasta hoy por su misma odiosidad no se ha podido cobrar”. Sesiones del 1º, 8, 9, 10 y 12 de julio de 1824. *Ibid.*, vol. I, pp. 475-479, 507-508, 512-513, 518-520 y 523.

⁶⁵² Argumento de Tomás Vargas, representante de San Luis Potosí. Sesiones del 8 y 12 de julio de 1824. *Ibid.*, vol. I, pp. 507 y 524.

⁶⁵³ Opinión de Félix de Osoreo de Querétaro. Sesión del 13 de julio de 1824. *Ibid.*, vol. I, p. 531.

⁶⁵⁴ Petición de Florentino Martínez, representante de Durango. Sesión del 17 de julio de 1824. *Ibid.*, vol. II, p. 546.

⁶⁵⁵ Sesiones del 2, 8, 13 y 16 de julio de 1824. *Ibid.*, vol. I, pp. 482, 509, 531-532 y 543-544.

⁶⁵⁶ Manuel Dublán y José María Lozano, *op. cit.*, 1876, pp. 710-712.

1831 fue Puebla, y el que menos, Chiapas. Las autoridades estatales esgrimieron diversos pretextos, principalmente la falta de recursos, para cumplir con el pago. En lugar de que la federación presionara a los estados para que entregaran sus aportaciones, en 1826 se rebajó el monto del contingente al 50% (sólo por ese año), lo que hace suponer que el Gobierno Federal no deseaba crear descontento en los estados, lo que pondría en peligro la existencia de la federación. No obstante que Castañeda Zavala menciona que “en los debates existió un optimismo desbordante”⁶⁵⁷ respecto al contingente estatal, los discursos de los diputados de casi todos los estados señalan lo contrario: fueron largas sesiones durante las cuales los legisladores defendieron la autonomía de sus estados y manifestaron su resistencia a que el gobierno federal controlara sus recursos económicos.

En lo que se refiere al tabaco, en diciembre de 1764 la Corona ordenó el estancamiento de ese producto, lo cual implicó la creación del monopolio virreinal de su cultivo, manufactura y distribución, convirtiéndose en una de las principales fuentes de ingresos de la Real Hacienda. La Guerra de Independencia afectó considerablemente al estanco de ese producto, principalmente por la gran cantidad de recursos que los realistas exigieron a los cosecheros y la enorme deuda que con ellos contrajo el gobierno virreinal. Sin embargo, durante los primeros años de gobierno independiente se creyó posible recuperarlo y reactivarlo como una prometedora fuente de riqueza.⁶⁵⁸ El 29 octubre de 1822, un día antes de que fuera disuelto, el primer Congreso mexicano decretó el estanco del tabaco durante dos años. Esta disposición se puso en vigor durante el imperio de Iturbide, por tanto, una vez que el emperador abdicó y sus acciones y decretos fueron considerados ilegales, el estanco se abolió.⁶⁵⁹

El 27 de diciembre de 1823 comenzó la discusión del dictamen sobre el estanco del tabaco, aprobándose en primer término que “El estanco de la siembra de tabaco permanecerá según se hallaba establecido antes de nuestra feliz emancipación”. En contra del artículo se argumentó que este monopolio se oponía al sistema liberal por ser un atentado a la propiedad privada, además de que muchas provincias perderían ese importante

⁶⁵⁷ Jorge Castañeda Zavala, *op. cit.*, 2001, pp. 140-142 y 187.

⁶⁵⁸ José Antonio Serrano Ortega, “El humo en discordia: los gobiernos estatales, el gobierno nacional y el estanco del tabaco (1824-1836)”, en José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui (eds.), *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, México, El Colegio de Michoacán/Instituto Mora, 1998, pp. 204-206.

⁶⁵⁹ Véase Manuel Dublán y José María Lozano, *op. cit.*, 1876, pp. 631-632.

ramo de industria. Establecer el estanco sería contraproducente, porque no había fondos para hacerlo funcionar, además de que fomentaría el contrabando y las siembras clandestinas.⁶⁶⁰ A favor del artículo se expuso que no podía existir sociedad sin contribuciones, por lo que cada individuo debería sacrificar parte de sus intereses para contribuir al fondo público. No era, por tanto, injusto privar a ciertas provincias del ramo industrial de tabaco o de cualquier otro, sobre todo tomando en cuenta que con éste se evitaría crear algún impuesto directo para solventar los gastos generales de la nación. El Congreso tenía la capacidad de decretar el estanco, o bien, cualquier otra contribución que se requiriera para obtener recursos.⁶⁶¹

El gobierno general vendería a los estados el tabaco a 8 reales la libra; éstos, a su vez, lo revenderían a 11 reales la libra. Las utilidades obtenidas por esta venta serían para los gastos particulares de cada estado. Algunos diputados consideraron que esta medida provocaría desigualdad entre los estados, porque aquéllos que no tuvieran fábricas de cigarrillos tendrían que venderlo a distinto precio, estando en desventaja con quienes podrían venderlo más barato, promoviendo así el contrabando. Además, era contrario a la soberanía de los estados que el Congreso fijara el precio al cual debería venderse el tabaco al público, porque la ganancia sería para provecho exclusivo de éstos.⁶⁶² El secretario de hacienda y otros diputados afirmaron que, por ser el estanco una renta de general de la nación, era necesario uniformar su precio, lo cual no perjudicaría a los estados.⁶⁶³

En lo que se refiere al precio de venta del tabaco, se pidió aclarar si se hacía referencia al precio al cual el gobierno vendería el tabaco a las provincias, o bien el precio que los particulares de las provincias, quienes habían recibido durante el imperio de Iturbide, tabaco en calidad de préstamos hechos a ese gobierno.⁶⁶⁴ Se consideró prudente que se les permitiera a esos individuos vender sus existencias de tabaco, al precio que ellos

⁶⁶⁰ Opiniones de Valentín Gómez Farías de Zacatecas, José Agustín Paz de México y Manuel C. Rejón de Yucatán. Sesión del 27 de diciembre de 1823. *Acta constitutiva...*, op. cit., 1974, pp. 405-408

⁶⁶¹ Argumentos de José Mariano Marín y Rafael Mangino y Mendivil de Puebla, y Juan de Dios Cañedo de Jalisco. Sesiones del 27 de diciembre de 1823 y 5 de enero de 1824. *Ibid.*, pp. 405-406 y 466-467.

⁶⁶² Opiniones de Víctor Rafael Márquez de Guanajuato, Juan José Romero, José María Covarrubias de Jalisco y Manuel Diego Solórzano de Michoacán. Sesiones del 15 y 17 de enero de 1823. *Ibid.*, pp. 514-515 y 526.

⁶⁶³ Aclaración de Manuel Montes Argüelles de Veracruz y el secretario de hacienda. Sesión del 17 de enero de 1823. *Ibid.*, p. 525.

⁶⁶⁴ Solicitud de Valentín Gómez Farías de Zacatecas. 22 de enero de 1824. *Ibid.*, p. 525.

decidieran, o bien regresarlo al gobierno, para no provocar especulación. Los estados, por ser soberanos e independientes, tenían toda la libertad de imponer precios al tabaco.⁶⁶⁵ Al respecto se recordó que la nación no era un negociante, sino “un soberano que impone cierta contribución bajo los términos y condiciones que le parecen más convenientes”; por tanto tenía la facultad de establecer los términos y condiciones más convenientes en cuanto a la forma de pago y el precio del mismo, evitando con esta regulación el contrabando y daños a la renta general del tabaco.⁶⁶⁶

El debate anterior hace suponer que la renta del tabaco dejaba considerables recursos económicos y que por ello los estados deseaban conservar su control; sin embargo, el 10 de marzo de 1824 se discutió un dictamen para que el gobierno solicitara un préstamo al extranjero, una parte del cual sería utilizado para el fomento de la renta del tabaco, en especial, para que el gobierno comprara la cosecha del año anterior, antes de que los negociantes particulares lucran con ella y obtuvieran ganancias que necesitaba el erario.⁶⁶⁷ Esta mala situación de la renta del tabaco pudo deberse a que, como afirma José Antonio Serrano, durante la primera mitad del siglo XIX continuó el contrabando, en gran medida, por la corrupción de funcionarios públicos que especulaban con el producto, y por el cultivo clandestino del mismo.⁶⁶⁸

En suma, los diputados intentaron evitar que el gobierno afectara la autonomía fiscal de sus estados, lo cual no lograron en teoría. Sin embargo, en la práctica las legislaturas estatales impulsaron tres medidas principales para explotar al máximo la fracción del estanco asignada por la ley de agosto de 1824: establecer graves penas a quienes practicaran el contrabando y la venta clandestina de cigarros puros, construir fábricas de dichos productos, en las capitales de los estados, con el fin de satisfacer la demanda regional, e imponer barreras arancelarias al tabaco que se manufacturaba en otros estados y se pretendían introducir a sus territorios. De esta manera, se logró la institucionalización de los mercados regionales del tabaco. Esta amplia base fiscal que fue concedida a los

⁶⁶⁵ Señalamiento de Víctor Rafael Márquez de Guanajuato. Sesiones del 23 de enero y 7 de febrero de 1824. *Ibid.*, pp. 553-554; *Historia parlamentaria...*, *op. cit.*, 1983, *Crónicas II*, pp. 26-27

⁶⁶⁶ Argumento de José Mariano Marín de Puebla. Sesión del 7 de febrero de 1824. *Ibid.*, p. 27.

⁶⁶⁷ Sesión del 7 de febrero de 1824. *Ibid.*, p. 139.

⁶⁶⁸ José Antonio Serrano Ortega, *op. cit.*, 1998, p. 208.

estados no les fue suficiente. En 1825, varias legislaturas exigieron el control total del estanco, provocando un nuevo choque con las autoridades centrales.⁶⁶⁹

6.7 El debate en torno a la esfera de competencia militar

Una de las esferas de competencia primordiales de los poderes centrales y locales que fue debatida al interior del Congreso entre 1822 y 1824, fue la relacionada con la organización y funcionamiento de las fuerzas armadas.⁶⁷⁰ El debate se centró en dos puntos medulares de orden interno y externo: por un lado, la urgente necesidad de crear un ejército de carácter *nacional*, controlado por el gobierno central, que pudiera hacer frente a las diversas amenazas —internas y externas— que ponían en riesgo el proceso de consolidación nacional. Y por otro, ante la falta de recursos económicos del naciente Estado mexicano para sostener un ejército numeroso, habría que dejar el control de las milicias provinciales a las autoridades locales, lo cual restaría poder a las autoridades centrales.

En el contexto del debate en torno al federalismo, la defensa de una u otra postura implicaba entregar al gobierno central o bien a los estados en formación, un instrumento que podría ser utilizado para aumentar el poder de cualquiera de estas dos jurisdicciones. En el caso de que se creara un ejército nacional de mayores dimensiones, el gobierno central podría someter con esa fuerza a los estados, violando el pacto federal y cayendo así en el despotismo. Por el contrario, si se optaba por mantener la dimensión del ejército permanente y reforzarlo, en un momento de urgencia, con las milicias provinciales bajo el control estatal, los miembros de las oligarquías regionales (quienes durante los últimos años de la época colonial y especialmente las primeras del siglo XIX habían logrado una gran autonomía militar) podrían presionar a sus representantes en el Congreso general para imponer ciertas medidas políticas que los beneficiaran, debilitando con ello la autoridad del gobierno central.

Es importante señalar que las fuerzas armadas durante la primera mitad del siglo XIX y especialmente los jefes militares que lograban el control de las mismas, jugaron un papel fundamental en la construcción del Estado mexicano. Como apunta Günter Kahle, en

⁶⁶⁹ *Ibid.*, pp. 208-211.

⁶⁷⁰ Entenderé por fuerzas armadas todos aquellos grupos armados que existían entre finales de la época colonial y principios de la Independencia, tales como las milicias provinciales, milicias cívicas, milicias nacionales y milicias locales, así como el ejército permanente.

esa época “todas las posiciones estatales importantes se hallaban en manos de militares o estaban bajo su influencia. Toda acción del gobierno, en su ejecución y en su éxito, dependía de la anuencia o rechazo de la “oficialesca””.⁶⁷¹ De ahí la importancia que tuvo en el Congreso el debate en torno al control de estas fuerzas, su organización, profesionalización y los recursos económicos necesarios para sostenerlas, no sólo con el fin de garantizar la defensa del territorio, sino también con el propósito de lograr su lealtad hacia el gobierno en turno y las instituciones que representaba. Con ello, se pretendía evitar que los pequeños *ejércitos* que permanecían en varias provincias una vez consumada la Independencia, fieles a líderes locales, se sublevaran en contra del gobierno central cada vez que uno o varios de ellos lograban reunir y armar el número suficiente de hombres para defender sus intereses, situación que se mantuvo hasta el porfiriato.

Este debate estuvo presente desde las sesiones iniciales del primer Congreso, en febrero de 1822, continuando de manera intermitente pero constante, hasta la firma de la Constitución de 1824, centrado principalmente en la definición del poder (central o local) que tendría la competencia de disponer de las fuerzas armadas en caso de que se presentara una amenaza interna o externa que pusiera en riesgo la estabilidad del país en construcción. Los primeros intentos por consolidar una nueva nación tendrían que enfrentarse a un grupo de fuerzas armadas completamente fuera de toda autoridad y control civiles,⁶⁷² razón por la cual había que tratar de conciliar intereses y subordinar dichas fuerzas al gobierno central. En el Congreso se debatió la mejor forma de organizar al ejército, tomando en cuenta los escasos recursos económicos con que se contaba, el peligro social que representaba el establecer contribuciones para sustentar los gastos militares y la presión que ejercieron los representantes de las fuerzas territoriales para conservar el control de las fuerzas armadas.

Los principales debates que analizaré en este capítulo son los siguientes: La elaboración del *Reglamento para milicia cívica*, la organización del ejército permanente; Previsiones ante las amenazas externas, el control de las fuerzas armadas y los conflictos internos, y las facultades constitucionales respecto a las fuerzas armadas. Todos ellos

⁶⁷¹ Günter Kahle, *El ejército y la formación del Estado en los comienzos de la independencia de México*, traducción de María Martínez Peñaloza, México, Fondo de Cultura Económica, 1997. [Primera edición en alemán, 1969], pp. 248-249. Comillas en el original.

⁶⁷² *Ibid.*, pp. 248-249.

estuvieron relacionados con el debate en torno al federalismo y sus dos principales esferas de poder en pugna: central y estatal.

En la segunda mitad del siglo XVIII el ámbito militar cobró importancia en las posesiones españolas en América. Las reformas borbónicas impuestas por Carlos III comenzaron a prestar mayor atención a la formación y organización de las milicias coloniales: tropas fieles al rey. Durante los siglos XVI y XVII la mayor parte del ejército español en América se componía de españoles europeos. A principios del siglo XVIII, comenzaron a ser reclutados los criollos en mayor número, aunque los puestos de oficiales seguían reservados para los peninsulares. En 1758 las tropas regulares de la Nueva España sumaban 3 000 hombres; adicionalmente, se contaba con algunas milicias de la costa y milicias urbanas compuestas de unidades de infantería y caballería, muy mal organizadas y escasamente instruidas, mismas que en un caso de guerra, no serían de utilidad.⁶⁷³

Ante esta situación, en 1764 una junta en Madrid presentó un proyecto para establecer un ejército colonial mejor preparado y armado dividido en “unidades fijas” reclutadas y acantonadas en las colonias; y tropas españolas, que también darían servicio en ultramar. Las primeras deberían formarse como las milicias provinciales castellanas, con recursos de las propias provincias, ya que la Corona carecía de ellos. En 1790, bajo el gobierno del virrey Flores, se formaron en Nueva España unidades para fortalecer a las tropas regulares; posteriormente, sus sucesores, el segundo conde de Revillagigedo y el marqués de Banciforte, lograron disminuir y mejorar cualitativamente las unidades milicianas. En principio, el pertenecer a la milicia de la Nueva España era un acto voluntario. Sin embargo, en 1769 entró en vigor el Reglamento para las milicias cubanas, en el que se ordenaba “la inscripción de todos los varones en edad de prestar servicio militar y cuyas disposiciones se extendieron a toda Hispanoamérica”, convirtiendo al servicio militar en obligatorio.⁶⁷⁴

La ampliación de las milicias provinciales dio como resultado que se les otorgara a sus miembros el mismo fuero militar que a los integrantes de las unidades correspondientes en España, lo cual no sólo era un gran atractivo para enlistarse, sino también un “componente esencial de la moral y del espíritu corporativo”. El mal uso del fuero militar

⁶⁷³ *Ibid.*, pp. 16 y 41-43.

⁶⁷⁴ *Ibid.*, pp. 45, 57 y 50.

causó, en muchas ocasiones, el enfrentamiento entre militares e instituciones civiles, provocando que los soldados paulatinamente dejaran de observar cualquier tipo de ley. Al perder las autoridades virreinales poder, respeto y prestigio, se perdió también el “fundamento del prestigio real” que, de acuerdo con Kahle, fue un factor importante en la emancipación de la Nueva España.⁶⁷⁵

Durante los primeros años de la Guerra de Independencia, el Ejército Insurgente careció de “espíritu corporativo” y de disciplina, lo que ocasionó una gran cantidad de fracasos de los rebeldes. A falta de un ejército bien organizado, los líderes insurgentes se vieron obligados a recurrir a la población en general —principalmente indios y mestizos— para engrosar sus filas. De hecho, “el ejército estaba abierto para todas las capas de la población”, lo que impulsó la movilidad social de muchos estratos hasta entonces excluidos. Sin embargo, esta misma situación provocó que, una vez consumada la Independencia, se contara con un ejército cuyos miembros, en su mayoría, eran de origen pobre y no tenían la formación necesaria para conservar el sentido militar.⁶⁷⁶

En 1811, tras la muerte de los principales líderes insurgentes, Calleja pretendió reorganizar las fuerzas leales al virrey mediante su “reglamento político militar”, que establecía, de acuerdo con Juan Ortiz, un modelo militar que rigió en gran medida la estrategia realista a lo largo de la guerra contrainsurgente.⁶⁷⁷ Por su parte, la Junta de Zitácuaro integrada por los nuevos líderes insurgentes designó generales en jefe de los ejércitos nacionales en las tres zonas en que se dividió el virreinato.⁶⁷⁸ En consecuencia, a

⁶⁷⁵ *Ibid.*, pp. 56 y 58.

⁶⁷⁶ El ejército de masas que organizó Miguel Hidalgo en septiembre de 1810, creció entre 80000 y 100000 hombres. En cambio, el ejército realista, al mando del virrey Venegas, contaba con sólo 30000 soldados. No obstante, en un principio Venegas logró dominar la revuelta con la ayuda de jefes de tropa como el general Calleja; además, los líderes insurgentes no contaban con el número suficiente de armas y su ejército no estaba capacitado para resistir las batallas. *Ibid.*, pp. 17-19 y 114.

⁶⁷⁷ Acerca del plan Calleja véase Juan Ortiz, *El ejercicio del poder durante la Guerra de Independencia en México, 1810-1823*, tesis de doctor en Historia, México, El Colegio de México, 1992. El llamado plan Calleja circuló en todo el virreinato a partir del 11 de junio de 1811 y ordenó en sus artículos segundo y noveno alistarse a “todo el vecindario” y que “en cada ciudad, villa o cabecera de partido” y en las haciendas, se formaran batallones de patriotas, bajo la dirección de comandantes militares designados por los oficiales realistas. Calleja obligó con su plan a las pequeñas, medianas y grandes poblaciones a asumir su defensa por medio de los distintos batallones realistas y entregó el mando de estos cuerpos a los comandantes militares de las ciudades, villas y haciendas. José Antonio Serrano, *Votos, contribuciones y milicias en Guanajuato, 1810-1836*, tesis de doctorado en historia, México, El Colegio de México, 1998, p. 84.

⁶⁷⁸ Ignacio López Rayón, zona oriente; José Sixto Verduzco, zona poniente; José María Morelos, zona sur; y José María Liceaga, zona norte. Estos ejércitos disponían aproximadamente de 26 000 hombres, 8 000 fusiles,

partir de 1814 la guerra empezó a ser favorable para el bando realista que contaba con más recursos y una eficaz estrategia militar, debilitando así al Ejército Insurgente. A partir de 1815 las autoridades virreinales y provinciales reforzaron la estrategia militar basada en la autodefensa de las poblaciones: las milicias nacionales (o milicias de patriotas) fueron encabezadas por los sectores propietarios de las clases medias, lo cual permitió controlar el avance de los insurgentes. Además, las juntas de vecinos consideraron a las milicias patriotas como fuerzas encargadas de conservar su seguridad, lo que influyó en que los hacendados, rancheros y medianos comerciantes, representados en dichas juntas, fortalecieran su influencia social y política en sus territorios, al controlar los batallones y escuadrones fieles a los realistas.⁶⁷⁹

De acuerdo con José Antonio Serrano, a partir de 1820 las milicias realistas y patrióticas debieron ser financiadas con recursos de la real hacienda, pero sobre todo con “capitales y riqueza de las elites económicas novohispanas”. Por tanto, los virreyes Venegas, Calleja y Apodaca “impusieron préstamos extraordinarios, incrementaron los impuestos y crearon nuevas exacciones, como las llamadas contribuciones directas”. Agustín de Iturbide, miembro de las filas realistas, logró reunir su propio ejército (trigarante), para apoyar la causa insurgente. Enarbolando las tres garantías: unidad, religión e independencia, logró el apoyo de varias provincias y la obtención de donativos para su ejército, el cual tuvo entre sus integrantes a miembros de las fuerzas insurgentes y de las fuerzas realistas que sumaban aproximadamente 20 000 hombres.⁶⁸⁰

Muchos oficiales y soldados de esta hueste, incluyendo a Iturbide, sentían desprecio por los miembros del Ejército Insurgente, a quienes fueron relegando paulatinamente de las tropas regulares. El 7 de noviembre de 1821, Iturbide, en su calidad de Comandante Supremo del Ejército Trigarante ordenó reformar las unidades de infantería con base en el reglamento español de 1815. Así, disolvió todas las antiguas uniones del ejército permanente y de la milicia provincial y las fundió en tropas de regimientos totalmente nuevos. Los regimientos milicianos fueron ascendidos a “tropas líneas o veteranas”, dejando de ser, aparentemente, unidades autónomas. Solamente las compañías presidiales

2 000 pistolas y 200 cañones (la mayoría de ellos de muy corto alcance e inclusive, inservibles). Günter Kahle, *op. cit.*, 1997, pp. 88 y 118.

⁶⁷⁹ José Antonio Serrano, *op. cit.*, 1998, pp. 93-98.

⁶⁸⁰ *Ibid.*, pp. 122 y 142-144.

—acantonadas en la frontera norte—, las unidades de protección costera y los grupos auxiliares indígenas en Sonora, fueron exceptuadas de estas disposiciones.⁶⁸¹ Iturbide se dio cuenta de la gran necesidad de organizar y controlar a las fuerzas armadas que existían en el país; sin embargo, la diversidad de pequeños ejércitos que había en todo el territorio, así como la extensión del mismo y la falta de recursos económicos para la titánica labor, no hizo posible su realización, por lo menos, hasta 1824.

El 24 de febrero de 1822, Antonio de Medina, secretario de Estado y del despacho de la Guerra, presentó al Congreso su memoria, donde afirmaba que el ejército debía contar con bases estables, porque “lo pide así la seguridad interior, la conservación de los bienes que disfrutamos y el manejo de un imperio que rivaliza con los más célebres del universo”.⁶⁸² Asimismo, informó que, no obstante haber solicitado a las provincias que integraban el imperio datos respecto a la situación de sus fuerzas armadas locales, “inútiles han sido mis esfuerzos para rendir datos luminosos”.⁶⁸³ Por ello es fácil suponer que la información proporcionada no era del todo precisa ni completa; sin embargo, puede ser un punto de referencia para entender la condición en que se encontraban las fuerzas armadas en ese momento.

En principio, el secretario mencionaba la sustitución que hizo la Soberana Junta Provisional Gubernativa, el 22 de enero de 1822, del Antiguo Supremo Consejo de la Guerra de España, por la Primera Sala de la Audiencia Territorial. Las atribuciones de dicho tribunal, deberían ser definidas por el Congreso. La Secretaría del despacho de la Guerra se encontraba dividida en ocho secciones a cargo de un oficial cada una: Infantería del ejército, caballería del ejército, capitanías y comandancias generales de marina, gobiernos, presidios o puntos militares y oficiales retirados del ejército. Para el funcionamiento de estas secciones el ministerio requería de “oficiales facultativos en los ramos de ingenieros, marina y artillería”, mismos que no estaban disponibles, ya que pocos miembros de las fuerzas armadas tenían capacitación general; mucho menos, alguna especialización. A su vez, el cuerpo de oficiales estaba integrado por 29 individuos,⁶⁸⁴ lo

⁶⁸¹ Günter Kahle, *op. cit.*, 1997, pp. 124 y 149.

⁶⁸² *Memoria presentada al soberano Congreso mexicano por el secretario de Estado y del despacho de la guerra*, México, 1822, manuscrito, pp. 4-5.

⁶⁸³ *Memoria presentada...*, *op. cit.*, 1822, p. 5.

⁶⁸⁴ Oficiales generales (un generalísimo, dos tenientes generales, 10 mariscales de campo y 12 brigadieres), inspectores generales (uno de infantería y uno de caballería), subinspector (uno de artillería), director general (uno de ingenieros), capitán general (ninguno). *Ibid.*, pp. 7-8.

cual habla de los pocos militares de rango que existían, posiblemente explicable por la falta de capacitación. La Junta aprobó el 15 de enero de 1822 el establecimiento de seis capitanías generales.⁶⁸⁵ En lo que se refiere al Estado Mayor General del Ejército, el secretario de Guerra reportó su falta de organización, pero que esto se resolvería con el tiempo. Hasta ese momento se habían constituido ocho regimientos, sin contar la guardia imperial; además, existía una gran cantidad y diversidad de fuerzas armadas locales en todo el territorio, muy atrasadas en materia de reglamentación.⁶⁸⁶

Desde luego, los cuerpos armados locales eran los únicos de los cuales tenía conocimiento el Secretario de Guerra; pero, como él mismo afirmaba, no contaba con la información completa,⁶⁸⁷ por lo que posiblemente existieran otros *ejércitos* en distintas partes del territorio, dificultando aún más la ya de por sí gigantesca labor de organizar un ejército nacional. No obstante, el secretario calculaba que había un “pie de ejército de treinta mil hombres”, sin incluir las fuerzas que pudieran existir en Guatemala, de las cuales no tenía ningún dato.⁶⁸⁸

⁶⁸⁵ Una para las provincias de México, Querétaro, Guanajuato y Valladolid; otra para Puebla, Veracruz, Oaxaca y Tabasco; una para Nueva Galicia, Zacatecas y San Luis Potosí; La Capitanía General del sur que comprendía los partidos de Tlapa, Chilapa, Tixtla, Axuchitlán, Ometepepec, Tecpan, Jamiltepec y Teposcolula; otra más para las Provincias Internas de Oriente y Occidente; y una para Mérida de Yucatán. *Ibid.*, pp. 8-9.

⁶⁸⁶ Existían “cinco cuerpos sin arreglar, formados según los reglamentos del año de 1788 y de 1812, con las denominaciones siguientes: Provincial de Puebla, Fijo de Veracruz, Toluca, Guadalajara y Zacatecas. Permanecen sueltas las compañías de San Blas, la de Acapulco, la de Policía de México, las de Pardos y Morenos de Veracruz, las dos de ópatas y una de pimas, situadas en las Provincias Internas de Occidente, con sujeción todas a sus particulares reglamentos. Los tienen igualmente especiales seis divisiones mixtas que existen en la costa del norte con 18 compañías de infantería y lanceros”. En Mérida, Yucatán se encontraban los siguientes cuerpos armados: “un batallón de Campeche, un batallón de milicias, una división de cinco compañías de tiradores pardos, un batallón de milicias de Mérida, una división más de ocho compañías de tiradores pardos y dos compañías sueltas veteranas en Bacalán”. Por si esto fuera poco, permanecían sin organizar por lo menos 11 cuerpos: “Nueva Galicia, Frontera de Cololtilán, Veteranos de Veracruz, Lanceros de Veracruz, [ilegible] de Oaxaca, Dragones de Guadalajara, Dragones de Durango, Dragones de Aguascalientes, Dragones de Huajuapán, Dragones de Jalapa, Dragones de Mazatlán y Dragones de San Fernando. Cinco compañías de Californias, 11 de Provincias Internas de Oriente, 18 de Occidente, una de La Barca, una de Lagos”. *Ibid.*, pp. 13-16.

⁶⁸⁷ “Como después de la promulgación de la Independencia se formaron varios cuerpos y compañías sueltas de infantería y caballería, de que no se tiene noticia, no podré hacer una mención expresa, y deberían tener presentes para su refundación en cuerpos bien ordenados, a fin de proporcionar las ventajas de que son susceptibles”. *Ibid.*, p. 16.

⁶⁸⁸ El territorio de Guatemala se había adherido voluntariamente al imperio mexicano y, un año después, se separaría de él, también voluntariamente. *Memoria presentada...*, *op. cit.*, 1822, pp. 28-29.

Muchas de estas milicias provinciales se habían formado por órdenes de Agustín de Iturbide,⁶⁸⁹ con el fin de garantizar “la libertad de los pueblos, del orden y de la tranquilidad interior”.⁶⁹⁰ En esas condiciones de desorganización, falta de armamento, pertrechos y recursos económicos y casi nula preparación militar, recibió el primer gobierno independiente a las fuerzas armadas, mismas que serían tema importante de debate dentro del Congreso. Una vez terminada la Guerra de Independencia, los miembros de la regencia y los diputados del primer Congreso vieron claramente la necesidad de contar con un ejército bien armado y preparado para hacer frente a las probables invasiones extranjeras, no sólo por parte de España que continuaba controlando la fortaleza de San Juan de Ulúa bajo el mando de su gobernador José Dávila, quien no reconocía la independencia de México,⁶⁹¹ sino también por parte de otras potencias colonizadoras como Francia e Inglaterra. Asimismo, existía la posibilidad de levantamientos armados en las provincias, lo que impediría el funcionamiento del naciente Estado mexicano. Por tanto, la necesidad de reorganizar al ejército respondió, en los primeros años de vida independiente de México, a una doble necesidad de protección (interior y exterior) que se topó con una grave dificultad: la falta de recursos económicos para solventar los gastos que implicaban su reorganización.

En sesión del 1º de marzo de 1822 el presidente en turno del Congreso nombró diputados para cada comisión.⁶⁹² Para la de guerra fueron elegidos, en un principio, José Antonio de Andrade de Guadalajara, Juan Horbegoso de México, José Joaquín Herrera de Veracruz y Francisco Rivas de Nuevo México, quienes el 18 de marzo presentaron su primer dictamen que proponía otorgar premios a los miembros del Ejército Trigarante: a

⁶⁸⁹ Art. 362: “Habrá en cada provincia cuerpos de milicias nacionales, compuestos de habitantes de cada una de ellas, con proporción a su población y circunstancias”. Art. 365: “En caso necesario podrá el rey disponer de esta fuerza dentro de la respectiva provincia; pero no podrá emplearla fuera de ella sin otorgamiento de las Cortes”. Véase el título VIII, capítulo II, de la “Constitución política de la monarquía española”, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, tomo I, México, Imprenta del Comercio, 1876, p. 378.

⁶⁹⁰ *Memoria presentada... op. cit.*, 1822, pp. 28-29.

⁶⁹¹ Por si eso fuera poco, el 13 de abril de 1822 un oficio del Secretario de Guerra y Marina anunció la llegada de un buque a Veracruz y un navío, una fragata y dos bergantines de vela que se encontraban en camino, desde Cádiz, con el fin de traer a México a varios comisionados de la corte de España, para tratar asuntos con los gobiernos de América. Este hecho preocupó mucho a los diputados, quienes no entendían porqué se necesitaban tantas embarcaciones para hacer llegar a unos cuantos comisionados, lo que podría tratarse de un intento de reconquista. *Actas Constitucionales... op. cit.*, 1980, tomo II, vol. I, segunda foliatura, pp. 20-27.

⁶⁹² Hipólito Odoardo, representante de México. Sesión del 1º de marzo de 1822. *Ibid.*, primera foliatura, p. 25.

“todos los individuos incorporados voluntariamente en el ejército trigarante hasta 31 de agosto inclusive”, quienes “por solo este mérito obtendrán un grado sobre el que tenían al incorporarse, siempre que no hayan sido remunerados con ascenso no de escala”.⁶⁹³ Con este decreto el Congreso deseaba congratularse con los militares otorgándoles premios y ascensos, tal vez para conseguir su lealtad. Posteriormente, el inspector general, Diego García Conde, propuso la creación de un cuerpo de ingenieros militares y la construcción de “un colegio militar para tomar las armas del ejército”.⁶⁹⁴ La proposición fue aprobada por el Congreso, pero no se llevó a cabo.

En esa misma fecha se presentó el secretario de Guerra con un acuerdo conjunto de los miembros de la regencia y una junta de generales, quienes después de discutir las necesidades militares del imperio, concluyeron que se requería organizar un ejército permanente de 35 900 hombres, formar la milicia local y restablecer la milicia provincial.⁶⁹⁵ El 23 de marzo la comisión de hacienda presentó un dictamen en donde propuso a la regencia tomar un millón y medio de pesos del fomento de la renta del tabaco y de la venta de temporalidades “en pronto socorro de las urgentes necesidades de las tropas”; principalmente, para el pago de sueldos a los soldados.⁶⁹⁶ Se aprobó el dictamen sin embargo, no fue posible recaudar la cantidad sugerida porque la renta del tabaco no generaba los recursos suficientes y, en vista de que sólo unos cuantos habitantes del imperio contaban con grandes fortunas —muchos de ellos habían huido a España con sus caudales durante y después de la Guerra de Independencia—, no era posible vender las temporalidades con la velocidad que requerían las apremiantes necesidades económicas del ejército; por tanto, seguirían sufriendo sus miembros por la falta de paga.

⁶⁹³ Se aprobaron en esa sesión cinco artículos del decreto, y en la del 20 de marzo del mismo año, los restantes 11, en los cuales se especifica cómo serían distribuidos los premios y los ascensos. Sesiones del 18 y 20 de marzo de 1822. *Ibid.*, tomo ii, vol. i, primera foliatura, pp. 87-93.

⁶⁹⁴ Sesión del 22 de marzo de 1822. *Ibid.*, tomo ii, vol. i, primera foliatura, pp. 98-99.

⁶⁹⁵ La proposición no pudo ser discutida porque la regencia había actuado fuera de su propio reglamento, cuyo artículo 8, capítulo 4 establecía que “todas las providencias del gobierno, cuya ejecución exija la cooperación de diferentes secretarios del despacho, como también los medios de ejecutarlas, se acordarán precisamente en junta de los secretarios respectivos [...] Si alguno de los secretarios discrepare en estas juntas del dictamen de la mayoría, podría salvar su voto”. Por lo tanto, se regresó la proposición a la regencia para que cumpliera con lo estipulado en el reglamento. Sesión del 22 de marzo de 1822. *Ibid.*, tomo ii, vol. i, primera foliatura, pp. 99-101.

⁶⁹⁶ Sesión del 23 de marzo de 1822. *Ibid.*, tomo ii, vol. i, primera foliatura, pp. 103-107.

Posteriormente, el 1º de abril del mismo año, se aprobó un *Reglamento de planas mayores*, con carácter provisional, “entretanto dispone [el Congreso] la organización que deba tener el ejército permanente del imperio”. En el reglamento se indicaban las obligaciones de los primeros ayudantes, comandantes de batallón y tenientes coroneles respecto a sus subordinados, con el fin de disciplinar a las tropas.⁶⁹⁷ La mayoría de los miembros del Congreso aceptaban que muchas de las propuestas de organización del ejército: más recursos económicos para solventar los gastos militares, creación de cuerpos especializados e instaurar un colegio militar, entre otras, eran necesarias para la profesionalización del ejército, sin embargo, la realidad económica y política de la naciente nación habría de retrasar estas propuestas.

En sesión extraordinaria del 4 de abril de 1822 comenzó a discutirse el *Reglamento de la Milicia Cívica*, elaborado por los miembros de la comisión de Guerra y puesto en vigor por decreto del 3 de agosto de 1822, quedando los ayuntamientos facultados para “organizar y dirigir las milicias nacionales, comprar armas, ser el conducto por el cual las autoridades superiores requerirían de los servicios de estos destacamentos” y para “dar el visto bueno a la elección de los oficiales nombrados por los soldados.”⁶⁹⁸ el cual establecía en su artículo 1º que:

Esta milicia se compondrá de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus funciones, desde la edad de diez y ocho años a cincuenta; y serán exentos de ella, los ordenados *in sacris* y de primera tonsura que tengan las circunstancias prescritas por el Santo Concilio de Trento y último concordato, los marineros, los simples jornaleros, los que por impedimento físico estén imposibilitados para el manejo de las armas y los funcionarios públicos civiles y militares, a menos que voluntariamente quieran alistarse.⁶⁹⁹

Se conformaría como un cuerpo militar aparte del ejército permanente y estaría bajo el control de los ayuntamientos provinciales. No obstante la urgencia que se tenía de elaborar

⁶⁹⁷ Véase Manuel Dublán y José María Lozano, *op. cit.*, 1876, p. 610.

⁶⁹⁸ José Antonio Serrano afirma que el *Reglamento para la Milicia Nacional* fue publicado el 23 de marzo de 1823. Podría tratarse de otro reglamento, sin embargo, el contenido que cita de los artículos 14, 15 y 24, coincide (aunque no literalmente) con los mismos artículos del *Reglamento para la Milicia Cívica* que fue decretado, de acuerdo con Dublán y Lozano, el 3 de agosto de 1822. *Cfr.* José Antonio Serrano Ortega, *Jerarquía territorial y transición política. Guanajuato 1790-1836*, México, El Colegio de Michoacán/ Instituto Mora, 2001, p. 253; y Manuel Dublán y José María Lozano, *op. cit.*, 1876, p. 619.

⁶⁹⁹ Sesión extraordinaria del 4 de abril de 1822, *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo II, vol. I, segunda foliatura, p. 19. En las Actas se utiliza indistintamente el nombre de milicias cívicas, milicias provinciales o milicias locales para referirse al mismo tipo de fuerzas armadas.

este reglamento, se retomó su discusión (a partir de artículo 2), 14 días después, en la sesión del 18 de abril, cuando se sugirió que las milicias nacionales estuvieran regidas por oficiales veteranos, con el objetivo de contrarrestar a los enemigos exteriores y sostener la libertad interior.⁷⁰⁰

Se aprobaron sin discusión los artículos del 1 al 10 del reglamento de milicia cívica, en los cuales se establecía la manera de formar las escuadras de milicianos de acuerdo con la población de cada pueblo (diez por cada escuadra), la formación de compañías y batallones, así como los grados de sus dirigentes militares. El artículo 11 establecía que los cuerpos de milicias nacionales existentes en los pueblos debían apegarse al nuevo reglamento y proceder a una nueva elección de oficiales, tal vez con la finalidad de terminar con la influencia de líderes militares en algunas regiones.⁷⁰¹ El 22 de abril, al discutirse los artículos 12 al 13, dos diputados solicitaron que se explicara claramente en el último de ellos que “el servicio de la milicia cívica [o nacional], por regla general, ha de ser no más extraordinario, a falta de tropa del ejército”.⁷⁰² Se aprobó el artículo con esta aclaración, con el propósito de no confundir las atribuciones del ejército permanente con las de la milicia nacional. Así lo establecía el artículo 14, al referirse a las atribuciones de ésta:

Perseguir y aprehender en el pueblo y su término los desertores y malhechores, no habiendo suficiente fuerza militar permanente que lo haga; y en tanto en este caso, como en todos los demás en que la milicia nacional haya de salir de su pueblo, se le socorrerá con el haber correspondiente en el ejército a sus clases y armas.⁷⁰³

Se trataba, por tanto, de un ejército auxiliar, subordinado a las autoridades políticas locales, y que, provisionalmente, de acuerdo al artículo 16, tenía la obligación de “defender los hogares y términos de sus pueblos, de los enemigos interiores y exteriores”.⁷⁰⁴ En este

⁷⁰⁰ José María Covarrubias, diputado por Guadalajara, presentó un plan de milicia cívica que fue turnado a la comisión de Guerra para analizarlo en otra ocasión; sin embargo, las circunstancias políticas impidieron hacerlo. Sesión del 18 de abril de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, p. 53.

⁷⁰¹ Sesión del 18 de abril de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, pp. 55-56.

⁷⁰² Petición de los diputados Manuel Tejada de México y Francisco García Cantarines de Puebla. Sesión del 22 de abril de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, p. 77.

⁷⁰³ En este mismo sentido, el artículo 38 señalaba que “todo individuo de esta milicia, en el momento que se acabe el acto del servicio a que fue llamado, vuelve a entrar en la clase de ciudadano, y por consiguiente sólo en dichos actos estará sujeto a las leyes de la subordinación”. Sesión del 22 de abril de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, p. 150.

⁷⁰⁴ Sesión del 22 de abril de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, p. 78.

sentido, José Antonio Serrano afirma que “los diputados mexicanos consideraron a la milicia como un cuerpo de policía de seguridad encargado de conservar el orden al interior de las poblaciones”.⁷⁰⁵ La subordinación de cada milicia cívica sería local, lo que se convirtió en un factor de riesgo respecto al control que el gobierno central debería tener de las fuerzas armadas. El artículo 19 establecía que

Las autoridades políticas que necesiten la fuerza del pueblo más inmediato, por no ser suficiente la que está a sus órdenes en casos extraordinarios, la pedirán por escrito, expresando las razones; y el alcalde o ayuntamiento a quien se pida, no podrá negarla, siendo responsable de cualquier desorden que sobrevenga y no pueda corregirse por falta de este auxilio a su debido tiempo.⁷⁰⁶

El control de las milicias cívicas sería responsabilidad de los alcaldes y ayuntamientos. El artículo 29 estipulaba que se hallarían bajo las órdenes de la autoridad superior política local, misma que, en caso grave, debía actuar de acuerdo con el ayuntamiento respectivo.⁷⁰⁷ Es decir, en un caso real de invasión extranjera, el gobierno central no tendría la atribución de organizar a las distintas fuerzas armadas hacia un objetivo común, a menos que lo permitieran las autoridades locales, lo cual no contribuiría a la consolidación de poderes centrales fuertes. No obstante la importancia del punto, sorprende el hecho de que no haya sido motivo de debate al interior del Congreso. Se aprobó sin discusión.

En lo que se refiere a los recursos económicos, las milicias cívicas estarían también subordinadas a sus autoridades locales, de acuerdo con el artículo 71: “las diputaciones provinciales, oyendo a los ayuntamientos, propondrán al gobierno los arbitrios que estime oportunos para fondos de esta milicia”.⁷⁰⁸ El erario no contaba con los recursos suficientes para solventar los gastos de todas las milicias provinciales, por lo que era más conveniente dejar en manos de las autoridades locales el mantenimiento de las tropas.

El artículo 24 relativo a los ascensos, establecía que los oficiales de cada compañía, sargentos y cabos, serían electos por los integrantes de la misma, por pluralidad absoluta de votos ante los ayuntamientos. Las vacantes sucesivas, serían otorgadas por antigüedad. Es

⁷⁰⁵ José Antonio Serrano, *op. cit.*, 1998, p. 242.

⁷⁰⁶ Sesión del 30 de abril de 1822, *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo II, vol. I, segunda foliatura, p. 124.

⁷⁰⁷ Sesión del 30 de abril de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, p. 125.

⁷⁰⁸ Sesión del 10 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, p. 194.

interesante notar que se trata de un sistema electivo, ya que los miembros de las milicias serían civiles y no gozarían del fuero del ejército regular, aunque sí tuvieran derecho a ascensos.⁷⁰⁹ Otro artículo destacable es el 31, según el cual, si era necesario que se reunieran las dos principales fuerzas armadas: el ejército nacional permanente y los batallones de la milicia nacional,

[...] corresponderá el mando al más graduado, y en igualdad al de la fuerza permanente, a menos de que el de la milicia nacional sea retirado; en cuyo caso, si desempeñase en esta las funciones del último empleo que obtuvo en el ejército y fuese anterior la fecha de su despacho, tomará el mando, conceptuándose como vivo en aquella acción.⁷¹⁰

De acuerdo con este artículo, la jerarquía de los oficiales del ejército permanente y la de los miembros de las milicias cívicas sería equiparable, lo que, desde mi punto de vista, proporcionaba a las últimas un poder de acción y decisión que de ninguna manera podría garantizar la estabilidad al interior del país. Por otro lado, este factor de *igualdad* entre los dos cuerpos, posiblemente fue importante para el retraso en la profesionalización del ejército permanente, ya que, no obstante el fuero militar con el que contaban sus miembros, al tener la misma jerarquía que un ejército civil, difícilmente podrían alcanzar el carácter corporativo que debe tener un cuerpo profesional de oficiales.⁷¹¹

En lo que se refiere a la capacitación en el manejo de las armas, a falta de colegios militares las milicias cívicas la recibirían de oficiales retirados; y si no hubiera ningún veterano en los pueblos, habría que recurrir a los miembros del ejército permanente.⁷¹² Casi todos los artículos de este reglamento fueron aprobados sin crear fricciones entre los diputados. Considero que el hecho de legalizar la autonomía local de las milicias cívicas facilitó a las fuerzas territoriales el levantarse en armas contra el gobierno central, cada vez que el poder legislativo o el ejecutivo tomaban decisiones que afectaban a sus intereses. Así, por ejemplo, un grupo de líderes militares encabezados por Antonio López de Santa Anna, Antonio de Echevarri y Anastasio Bustamante, entre otros, movilizaron un ejército

⁷⁰⁹ Sesiones del 23 de abril de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, p. 88.

⁷¹⁰ Sesión del 6 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, p. 125.

⁷¹¹ Respecto al carácter corporativo de la profesión militar, véase Samuel P. Huntington, *El Estado y el soldado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995, p. 27 y ss.

⁷¹² Sesión del 6 de mayo de 1822, *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, p. 125.

que pudo contrarrestar al ejército permanente y que logró, mediante la promulgación del Plan de Casa Mata, el 1º de febrero de 1823, la abdicación de Agustín de Iturbide⁷¹³ y la conformación de un nuevo Congreso Constituyente.

El Reglamento tuvo un carácter provisional, por tal razón, el 12 de abril de 1823 se presentó un dictamen solicitando a las diputaciones provinciales y ayuntamientos exhortar “a los pueblos de su distrito, haciéndoles ver las ventajas, conveniencia y necesidad del establecimiento de milicias nacionales”, lo cual hace suponer que, después de casi un año, no muchas provincias habían aplicado el decreto del 3 de agosto de 1822.⁷¹⁴ Para algunos diputados era urgente el establecimiento de estas milicias con el objeto de “contener las tentativas del poder ejecutivo contra las libertades públicas y el abuso que al efecto pudiera hacer del ejército o fuerza permanente que la constitución pone a sus órdenes”, además de garantizar “la conservación del orden interior” y el auxilio al ejército permanente “en el caso de una invasión exterior”.⁷¹⁵ Sin embargo, permanecía el temor de que estas milicias pudieran constituirse en un ejército más fuerte que el permanente.⁷¹⁶

Con el fin de restarle poder a ciertos jefes militares locales, se propuso y aprobó la sustitución de las Capitanías Generales por Comandancias Generales. Las primeras se encontraban bajo el mando de seis capitanes; en cambio, las segundas (17 en total), estarían en manos de comandantes generales, designados por el gobierno central. Con esta acción, se intentaba atomizar el poder militar, separarlo del poder político, garantizar la lealtad de los comandantes generales hacia el gobierno central y ahorrar dinero en sueldos.⁷¹⁷ El 29 de agosto de 1823 se aprobó, casi sin discusión, el dictamen de la comisión de Guerra que

⁷¹³ Véase *Planes en la nación mexicana*, libro uno: 1808-1830, México, Cámara de Senadores, LIII Legislatura/ El Colegio de México, 1987, pp. 139-142.

⁷¹⁴ Sesión del 12 de abril de 1823, *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, tomo V, pp. 267-268. El 19 y el 30 de junio se presentaron algunas modificaciones al reglamento de milicia nacional a partir del artículo 52 y subsecuentes, los cuales se refieren a los derechos y obligaciones de los milicianos. En las Actas no se especifica si se aprobaron y debatieron los artículos 6 al 51. Sesiones del 19 y 30 de junio de 1822. *Ibid.*, tomo III, vol. II, pp. 79-80 y 349-350.

⁷¹⁵ Sesión del 12 de abril de 1823. *Ibid.*, tomo V, pp. 270-271.

⁷¹⁶ Así lo hizo notar el diputado Bonifacio Fernández de Córdoba de Chiapas, cuando se decretó la creación de milicia nacional de artillería: “A mi modo de entender, es absolutamente innecesaria la artillería en la milicia nacional local [...] [Ésta] nunca ha de componer ejército, a menos que las libertades públicas padeciesen un detrimento general”. Sesión del 5 de mayo de 1823. *Ibid.*, tomo V, p. 419. Véase “Decreto del 5 de mayo de 1823”, en Manuel Dublán y José María Lozano, *op. cit.*, pp. 647-448.

⁷¹⁷ El artículo 4º establecía: “Estas comandancias generales serán servidas por los generales o jefes que el gobierno tenga a bien nombrar, y sin más sueldo que el de sus empleos efectivos”. Sesión del 9 de mayo de

reorganizaba las Comandancias Generales de tal modo que el distrito de los comandantes sería el mismo que el de las intendencias “excepto las Provincias Internas” que conservarían “un comandante general para las cuatro y un comandante de armas para cada una de ellas” y “Tabasco”. Asimismo, quedó establecido que los comandantes generales no podrían acceder a la jurisdicción política, con el fin de separarla de la militar y evitar abusos de poder.⁷¹⁸

En vista de que el número de candidatos voluntarios para alistarse en las milicias cívicas era escaso, se decretaron algunas adiciones al reglamento, entre las cuales destaca que los jefes políticos “de acuerdo con los ayuntamientos y por su medio”, realizarían “el alistamiento general de todos los ciudadanos que deben componer la milicia en las poblaciones donde el gobierno haya mandado plantearla”. Además, todos aquellos que estuvieran exentos de este servicio “en la edad de la ley”, contribuirían a los gastos de la milicia con tres reales mensuales.⁷¹⁹ Con estas adiciones, se intentaba la pronta organización de las milicias cívicas y la obtención de recursos para su mantenimiento.

Desde mi punto de vista, el que se pretendiera organizar a las milicias cívicas antes que al ejército permanente obedece a que esta tarea no significaría un egreso para el erario federal, además de que en muchas provincias ya existían los cuerpos de milicianos y sólo habría que reorganizarlos. Sin embargo, con esta acción se fortalecería el poder de las autoridades provinciales y su capacidad para sublevarse en contra del gobierno central, como sucedió durante buena parte del siglo XIX.

En sesión del 13 de mayo de 1822, la Comisión de Guerra (emanada del poder legislativo) y el Consejo de Regencia (representante del ejecutivo), expusieron sus respectivas propuestas acerca de la conservación y aumento del ejército permanente, mismas que desataron un acalorado debate. La comisión de Guerra consideraba que la fuerza permanente debería ser de 20 000 hombres veteranos y la provincial de 30 000. El

1823. *Actas Constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo v, pp. 444-449.

⁷¹⁸ Entre las principales funciones de este cuerpo de oficiales se encontraban: “el arreglo de la economía de los hospitales militares y su establecimiento en campaña; libramiento de todas las cantidades que salgan de las cajas nacionales para haberes de los regimientos y otros objetos militares conforme a las órdenes del gobierno [...] la observancia de los bandos de ejército, planes de operaciones, marchas itinerarias y todo lo relativo al movimiento de las tropas, subsistencias, forrajes y situación de cuarteles”. Sesiones del 29 de agosto y 2 de septiembre de 1823. *Historia parlamentaria mexicana. Crónicas 1. mayo-octubre 1823*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 1983, pp. 410-414 y 424-426.

⁷¹⁹ Sesión del 16 de junio de 1823. *Ibid.*, pp. 123-127. Véase también “Decreto del 9 de julio de 1823. Adicional al reglamento de milicia cívica”, en Manuel Dublán y José María Lozano, *op. cit.*, p. 659.

Consejo de Regencia proponía que el ejército permanente se integrara por 35 900 hombres, independientemente de la milicia cívica, por lo menos durante el tiempo que habría de esperarse la resolución de España en torno a la independencia de México.

Los diputados que estaban de acuerdo con la primer propuesta consideraban exagerada la pretensión de que España, Inglaterra o Estados Unidos pudieran invadir al imperio mexicano, por tanto, un ejército de 20 000 hombres sería suficiente para la seguridad del mismo. Además el erario no contaba con los recursos necesarios para sostener un ejército más numeroso.⁷²⁰ El problema no era puramente militar, sino también político, y su resolución dependería “del estado de nuestras relaciones exteriores con las potencias extrañas, y los recursos con que cuenta la nación para mantener la fuerza armada permanente y demás empleados necesarios a su seguridad externa e interna”. Habría que considerar también la cantidad de “sacrificios” que podrían sufrir los pueblos, sin ocasionarles descontento ni provocar la disolución del gobierno. Algunos diputados afirmaban que no era factible que las potencias extranjeras fueran una amenaza para la libertad de México, por los excesivos gastos que representaría una invasión al país. No era necesario aumentar el ejército permanente a 36 000 hombres, ya que Estados Unidos, España y Alemania habían triunfado en varias guerras sin ejército organizado. El Consejo de Regencia debería demostrar, antes que otra cosa, la necesidad real de mantener un ejército tan numeroso, estudiando en primer término, la capacidad de las fuerzas armadas de los países que pudieran atacar al imperio mexicano.⁷²¹

Por el contrario, quienes defendían la propuesta del Consejo de Regencia, creían conveniente que el imperio contara con 30 000 soldados veteranos y 20 000 milicianos provinciales, tomando en cuenta las difíciles condiciones de la nación: las amenazas hacia

⁷²⁰ “[...] después de los males que ha sufrido en la pasada lucha [la nación], de haberse arruinado sus rentas principales de tabaco, alcabalas, tributos, pólvora, de haberse quitado los arbitrios de las juntas patrióticas, de haberse saqueado los fondos públicos y vejado a los particulares con préstamos forzosos, muy superiores a sus facultades, [no se tenía siquiera] una renta segura para mantener los veinte mil hombres que proponía la comisión”. Por ello, no era “conveniente que un gobierno nuevo despache al pueblo con cargas superiores a las que puede soportar”. Opiniones de Carlos María de Bustamante de Oaxaca e Hipólito Odoardo de México. Sesión del 13 de mayo de 1822, *Actas Constitucionales... op. cit.*, 1980, tomo II, vol. I, segunda foliatura, pp. 213- 217 y 234-240.

⁷²¹ Con un ejército como el que se pretendía sostener, podría repelerse una agresión de hasta 70 000 hombres; capacidad que “ni España, ni quizá todas las naciones de Europa coligadas, podrán enviar en la actualidad”. Por tanto, el número de elementos del ejército era suficiente para contrarrestar cualquier agresión. Exposición de Francisco Antonio Tarrazo de Yucatán. Sesión del 15 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, pp. 257-258.

el imperio eran muchas y había que prepararse militarmente para hacerles frente. Si bien es cierto que no había recursos suficientes, esto se podría resolver con la recaudación de contribuciones que dejaron de cobrarse durante la Guerra de Independencia.⁷²² El asunto era de la mayor gravedad; de su resolución dependería la estabilidad del imperio y ninguna medida de seguridad y defensa estaba de más si se quería conservar la libertad, no obstante los sacrificios que fueran necesarios para conseguir los recursos económicos para tal fin.⁷²³ Mientras no reconocieran la libertad de la nación mexicana las potencias extranjeras, no podría garantizarse que las amenazas intervencionistas eran una exageración. Por tanto, era necesario contar no sólo con un ejército permanente numeroso, sino también organizado y disciplinado,⁷²⁴ capaz de contrarrestar las posibles agresiones externas y las amenazas internas.⁷²⁵

En otro sentido, algunos diputados señalaron que era conveniente, antes de incurrir en gastos innecesarios, que el ministro de Guerra tomara en cuenta los planes de defensa que utilizaron los virreyes de la época colonial, con los cuales se podría determinar el número de tropas necesario en caso de una invasión.⁷²⁶ El ministro informó que era esencial decidir si convenía más completar la fuerza permanente (de 20 000 a más de 35 000 hombres), como sugería el Consejo de Regencia, o proceder al rápido restablecimiento de

⁷²² Había que considerar la difícil situación del país: “su estado político, el de la opinión, los enemigos con que debe contar, las miras que esto debe tener, lo que vamos a aventurar si nos abandonamos, lo que vamos a ganar si nos preparamos en tiempo, el estado de nuestra población y nuestros recursos [...] el sentimiento de independencia no está tan generalizado como era de esperar; existen entre nosotros enemigos de la libertad [...] Las Californias no han querido jurar la independencia [...] los frailes están apoderados de la opinión, y si no les oponemos más que máximas políticas, el pueblo no las entiende [...] Los ministros de Inglaterra y Francia se han retirado, haciendo amenazas a los Estados Unidos, porque su presidente propuso nuestro reconocimiento [...] Los rusos, que hace poco más de cien años eran desconocidos, en nuestros días es un coloso que destruyó al dominador de la Europa entera: nada es más natural sino que quiera establecer posesiones en América y extender hasta nosotros su dominación”. Argumento de Pedro José Lanuza de Nuevo Santander. Sesión del 13 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, pp. 217-227.

⁷²³ Sesión del 13 de mayo de 1822. Opinión de José María Portugal de Guadalajara. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, pp. 227-228.

⁷²⁴ Propuestas de José María Bocanegra, representante de Zacatecas, y Antonio J. Valdés de Guadalajara, Sesión del 13 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, pp. 229-234.

⁷²⁵ “[...] la necesidad de un ejército la manifiesta claramente nuestro estado actual de constituirnos [...] [Hay que] precaver la ruina que por mil partes amenaza a la patria; ruina que debe desde luego evitarse con el apresto de un ejército bastanta a imponer a los manifiestos y ocultos enemigos de nuestra libertad”. Señalamiento de José María Portugal de Guadalajara, Sesión del 15 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, pp. 248-252.

⁷²⁶ Argumento de José María Bustamante, diputado por Guanajuato. Sesión del 14 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, p. 243.

la milicia provincial. Sin embargo, esta segunda acción no podría realizarse en el corto plazo, y la necesidad de contar con fuerzas armadas capacitadas era urgente para mantener la seguridad, principalmente en las fronteras marítimas.⁷²⁷ En respuesta, se le recordó al ministro que si en ese momento no existían los recursos para sostener los gastos de los 20 000 hombres que integraban el ejército, menos podrían solventarse los de un ejército permanente más grande, siendo más conveniente restablecer la milicia provincial que dependía de los recursos provinciales, sin que se dañara el exhausto erario.⁷²⁸ Asimismo, había que tomar en cuenta que ninguna invasión extranjera podría presentarse súbitamente; por lo tanto, la propuesta de la comisión de Guerra respecto a la milicia permanente y local era suficiente para enfrentar cualquier peligro exterior. Sólo si se constataba que alguna fuerza conocida preparaba una invasión, habría que considerar lo sugerido por el Consejo de Regencia.⁷²⁹

Los 35 900 hombres que pedía la regencia serían una sobrecarga para la nación que “bastaría por sí sola para arruinarla enteramente, sin necesidad de que la invadiese otro enemigo”. Además, en tiempo de paz estos hombres se entregarían al ocio y corromperían la moral del país, restándole fuerza de trabajo a otras actividades primordiales como la agricultura, el arte y el comercio, perjudicando notablemente a la industria nacional. Para cubrir los gastos de un ejército tan numeroso, habría que recurrir al sistema de contribuciones, al cual los pueblos se resistirían. Si el pueblo vivía en paz y satisfecho con sus autoridades, no sería necesario contar con un ejército tan numeroso.⁷³⁰

Entre todos estos argumentos en contra del aumento del ejército permanente, destacan dos que pondrían en peligro los esfuerzos por lograr la unión del país: por un lado, la posibilidad de que se convirtiera en “un instrumento en manos del gobierno para destruir las libertades de los pueblos”, sobre todo tomando en cuenta que no se había elaborado la Constitución, en la cual se aclararía que ejército fuera “menos dependiente del poder ejecutivo”. Y por otro, el que implicaba crear nuevas contribuciones para obtener los recursos necesarios

⁷²⁷ Sesión del 14 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, pp. 246-248.

⁷²⁸ Propuesta de Hipólito Odoardo de México. Sesión del 14 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, pp. 248-252.

⁷²⁹ Propuestas de Santiago Alcocer de Guadalajara y José María Bocanegra de Zacatecas. Sesiones del 15 y 17 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, pp. 263 y 269-270.

⁷³⁰ Opinión de Carlos María Bustamante, diputado por Oaxaca. Sesión del 17 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, pp. 271-272.

para sostener a mayor número de soldados provocando descontento entre la población y, en consecuencia, sublevaciones que pondrían en riesgo la paz y la unidad nacionales.⁷³¹

Una vez discutido el dictamen en lo general, se procedió a la discusión de cada artículo por separado. En el artículo 1º se estableció que el ejército permanente constaría de “20 000 hombres de todas las armas, incluidas las compañías sueltas que se hallan cubriendo las fronteras”. Los artículos 2 y 3 fueron regresados a la comisión para reelaborarlos y se aprobó el 4, que estipulaba que los cuerpos de milicia activa se formarían con 30 000 hombres de todas las armas, siendo sus integrantes reclutados e instruidos al mismo tiempo que los veteranos. El artículo 5 especificaba que, por el momento, el Poder Ejecutivo designaría, en ambos cuerpos, el número de hombres que debía destinarse a cada arma, pero la aprobación del presupuesto para gastos, sería atribución del poder legislativo.⁷³²

Esta discusión fue suspendida y no se resolvió posteriormente nada al respecto, en virtud de que el 19 de mayo se aprobó el nombramiento de Iturbide como emperador de México. Por tanto, el debate que dominó durante los meses siguientes fue respecto a la legalidad de esta elección y si los diputados habían sido dotados por sus provincias de poderes suficientes para tomar una decisión tan delicada sin consultarlas. Meses después, el 27 de agosto de ese mismo año, José Cirilo Gómez Anaya, presidente en turno del Congreso, leyó un oficio dirigido al Capitán General de la ciudad de México, Luis Quintanar, en el que aludía a los rumores existentes acerca del arresto de varios diputados acusados de conspiración en contra del sistema de gobierno, por órdenes de Iturbide.⁷³³ Como resultado de estos conflictos, no volvió a discutirse la organización del ejército permanente hasta septiembre de 1823, una vez restituido el Congreso —mismo que sesionó del 7 de marzo al 29 de octubre de ese año. En las Actas de debates de la Junta Nacional Instituyente que sesionó del 2 de noviembre de 1822 al 6 de marzo de 1823, sólo se presentaron oficios del ministerio de Guerra y Marina, donde se hacía notar la “necesidad de establecer el tribunal especial de guerra; conveniencia de crear el consejo de almirantazgo; organización y arreglo del ejército por medio de los capitanes generales de las provincias; que se organice el ejército en todas sus partes, para que adquiera la

⁷³¹ Señalamiento del diputado Hipólito Odoardo de México. Sesiones del 15 y 17 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, pp. 260-265 y 273.

⁷³² Sesiones del 17 y 18 de mayo de 1822. *Ibid.*, tomo II, vol. I, segunda foliatura, pp. 273-274 y 277.

⁷³³ *Ibid.*, tomo IV, vol. III, pp. 107 y 154.

perfección debida”, y la conveniencia de crear “una escuela militar en el imperio”. Estas propuestas fueron turnadas a las comisiones unidas de Guerra y Hacienda, pero no se discutieron dentro de la Junta.⁷³⁴

El 4 de agosto de 1823 se discutió el dictamen de la Comisión de Guerra respecto a la necesidad de reclutar 5 000 hombres para el ejército permanente, en reemplazo de las bajas ocurridas durante la guerra, a lo cual se opusieron varios diputados por la falta de recursos del erario. Consideraban que sería suficiente contar con un ejército reducido en el cual hubiera orden y disciplina. El ministro de Guerra respondió que para poder hacer frente a alguna agresión extranjera y garantizar el orden público, dicho ejército requería el aumentado solicitado. El dictamen no fue aprobado.⁷³⁵ Pese a que la mayoría de los miembros del Congreso se negaban a autorizar mayores recursos económicos y humanos para el ejército permanente, continuaba en el ámbito político el temor de las amenazas extranjeras.⁷³⁶

La situación era realmente grave, ya que gran parte de los legisladores consideraba suficiente la reorganización de las milicias nacionales para garantizar la defensa del país; sin embargo, al haberse establecido el reclutamiento voluntario en ellas, fueron muy pocos los hombres que se enlistaron en sus respectivas provincias, entre los cuales, posteriormente, se presentó un alto índice de desertión, proponiendo algunos legisladores exhortar a los jefes políticos y diputaciones provinciales para apresurar el proceso de reclutamiento.⁷³⁷

Otro intento para organizar al ejército fue el plan presentado por el gobierno y aprobado por el Congreso, para el arreglo de los cuerpos de infantería del ejército. Se formarían doce batallones “omitiendo los granaderos y cazadores, de lo cual resultaba mucha economía” y 16 batallones de milicias provinciales. Algunos diputados consideraron que sí había necesidad de aumentar la fuerza armada, pero de manera provisional para no incurrir en gastos innecesarios. Una vez que ya no se requirieran sus servicios, los integrantes de estos cuerpos dejarían de formar parte de ellos. Se aprobó aumentar el

⁷³⁴ Sesión del 4 de enero de 1823. *Ibid.*, tomo VII, , p. 168.

⁷³⁵ Sesiones del 4 y 6 de agosto de 1823. *Historia Parlamentaria...*, 1983, *Crónicas I*, pp. 305-306 y 312.

⁷³⁶ Así lo hizo notar el ministro de Hacienda: “es necesario no perder de vista los peligros que nos amenazan por fuera, para cuyo efecto debemos proveernos de armas, equipar buques, mantener tropas y poner a la nación en un estado respetable; lo que serviría al mismo tiempo para sofocar nuestras disensiones interiores”. Sesión del 26 de agosto de 1823. *Ibid.*, p. 397.

⁷³⁷ Opinión de Carlos Ma. Bustamante de Oaxaca. Sesión del 27 de agosto de 1823. *Ibid.*, p. 400. Véase en torno al dictamen de la Secretaría de Guerra y Marina, Sesión del 6 de septiembre de 1823. *Ibid.*, p. 444.

ejército permanente cuando fuera necesario, “viniendo de los cuerpos provinciales el número de oficiales, sargentos, cabos y soldados que designe el gobierno”.⁷³⁸

En consecuencia, la desorganización no sólo continuó, sino que aumentó, haciendo casi inalcanzable la profesionalización de las fuerzas armadas. Así lo hizo notar el ministro Herrera en su *Memoria*: “Casi todo el ejército debe ser reemplazado, porque ha contraído vicios que de otro modo no se cortarían radicalmente. Muchos soldados viejos y cansados, son un peso sobre el erario, y se rinden al de las armas de la patria”. Por si esto fuera poco, la indisciplina también era un gran problema, atribuible al hecho de que

[...] las circunstancias políticas de la nación influyeron poderosamente en el ejército y causaron su desorganización, su indisciplina, y que haya venido a una existencia ruinosa y precaria. La fuerza militar es esencialmente obediente, y la que ha servido a las revoluciones, se acostumbra a no reconocer superior sobre sí y a faltar a las leyes constitutivas de la milicia.⁷³⁹

De esta manera, el ejército continuó siendo durante gran parte del siglo XIX, un cuerpo desorganizado, indisciplinado, mal pagado y mal armado, del cual muchos líderes pudieron echar mano para presionar al gobierno central. Esta situación no cambiaría hasta finales del siglo, más por necesidad que por convencimiento de los poderes federales.⁷⁴⁰

El 20 de enero de 1824 se presentó un dictamen de la Comisión de Constitución acerca del modo de organizar un Supremo Poder Ejecutivo provisional, en tanto se elaboraba la Constitución. Si éste quedaba en manos de un solo individuo, habría que ponerle un contrapeso para evitar abusos de poder: un consejo de gobierno “compuesto de la mitad de los senadores [...] uno de cada estado, con el cargo de dar su dictamen al presidente cuando sea consultado por ésta”. Este mismo consejo tendría la facultad de

⁷³⁸ Opinión de Carlos María Bustamante de Oaxaca, Sesión del 9 de septiembre de 1823. *Ibid.*, pp. 449-452. El 13 de septiembre de 1823, el ministro de Guerra, José Joaquín de Herrera reportó la existencia de “veinte mil seiscientos diez y nueve de tropa veterana, y nueve mil trescientos ochenta y uno de la clase provincial”. Lo cual significaba que no se había autorizado ningún aumento al número de miembros del ejército permanente ni a los recursos económicos para mantener al ya existente. *Memoria del secretario de Estado y del despacho de la guerra presentada al soberano congreso el día 7 de noviembre de 1823 y leída en sesión pública del 13 del mismo mes*, México, Imprenta a cargo de Martín Rivera, 1823, p. 15.

⁷³⁹ *Memoria del secretario...*, *op. cit.*, 1823, pp. 17-18.

⁷⁴⁰ A este respecto véase Riccardo Forte, “Fuerzas armadas y mecanismos de conciliación en la transición mexicana al Estado moderno (1857-1890)”, en prensa, 2001. En este artículo nos muestra cómo la debilidad militar del poder federal se prolonga hasta la segunda mitad del siglo XIX, considerando a este factor como una continuidad entre la aprobación de la Constitución de 1857 y el final de la primera etapa del porfiriato.

proveer los empleos militares “de coronel arriba cuando el Congreso no está reunido”. De esta manera, el presidente no podría “oprimir a la nación”, porque los empleos más importantes no estarían a su disposición, ni podría “usar de la milicia sin consentimiento del Congreso o del Consejo”.⁷⁴¹

Esta necesidad de limitar el poder del ejecutivo o del legislativo centrales no siempre pudo cumplirse, ya que existían amenazas externas que requerían fortalecerlos para actuar en contra de ellas. El 28 de noviembre de 1823 se discutió un dictamen para examinar las relaciones entre Colombia y México. El artículo 10 establecía que, para favorecer la tranquilidad interior de ambas naciones, podría solicitarse el apoyo de la otra, con el consentimiento y aprobación del cuerpo representativo. Algunos diputados estuvieron de acuerdo en que México se aliara con la república de Colombia o con cualquier otra, siempre y cuando no se permitiera su injerencia en asuntos internos, porque en alguna de estas naciones podía surgir un tirano que pretendiera oprimir a los mexicanos. Era necesario que todos los Estados americanos se unieran para “resistir cualquier invasión extranjera y para tener un Congreso general de todos ellos que mirase por los intereses comunes y decidiera sus diferencias”.⁷⁴² El 2 de diciembre de 1823 se aprobó que

[...] la república de Colombia y la nación mexicana se unen, ligan y confederan desde ahora para siempre en paz y guerra, para sostener con su influjo y fuerzas marítimas y terrestres en cuanto lo permitan las circunstancias, su independencia de la nación española y de cualquiera otra dominación extranjera y asegurar después de reconocida aquella su mutua prosperidad, la mejor armonía y buena correspondencia así entre los pueblos súbditos y ciudadanos de ambos estados como con las demás potencias con quienes deben entrar en relaciones.⁷⁴³

Se aprobó también que ambas naciones se auxiliarían, en caso necesario, con fuerzas terrestres y marinas, así como reparaciones y víveres para las embarcaciones que lo requiriesen. En el caso de sublevaciones al interior de cualquiera de ellas, que pusieran en riesgo la paz y que atentaran contra el gobierno legítimo, harían causa común contra los enemigos de la patria hasta lograr “el restablecimiento del orden y el imperio de sus leyes”. También se pretendía que otras naciones americanas entraran en ese “pacto de unión, liga y

⁷⁴¹ Sesión del 20 de enero de 1824. *Ibid.*, pp. 534-535.

⁷⁴² Sesión del 28 de noviembre de 1823. Opiniones de Lorenzo de Zavala de Yucatán y Servando Teresa de Mier de Monterrey. *Ibid.*, p. 143.

⁷⁴³ Sesión del 2 de diciembre de 1823. *Ibid.*, p. 180.

confederación perpetua”, que no interrumpiría el ejercicio de la soberanía nacional de cada una de las partes.⁷⁴⁴

En el mismo sentido, el 26 de abril de 1824 se puso a discusión la facultad duodécima del ejecutivo, dentro de la Constitución: “pedir auxilios de fuerza armada de otros a países hasta seis mil hombres, caso de invasión por tropas extranjeras”. Se argumentó que era muy peligroso introducir tropas extranjeras en el país, aún con el objeto de sostener las instituciones del mismo, porque estos soldados podrían convertirse en “verdugos y opresores, en enemigos del pueblo, lo que tal vez ocasionaría una guerra interior”.⁷⁴⁵ En favor del artículo se consideró que si se limitaba a casos en los cuales la nación fuera invadida por tropas extranjeras, entonces era adecuado solicitar esos auxilios con el fin de “afianzar la independencia”. Además, muchas naciones, en casos de urgencia, se habían valido del auxilio de tropas extranjeras “sin que por esto hubieran resentido perjuicio alguno su libertad”. La facultad fue aprobada.⁷⁴⁶

El 10 de enero de 1824, se informó que los rusos tenían en la provincia de Sonora y Sinaloa, desde hacía seis años, un establecimiento dedicado al comercio con Asia, siendo necesario tomar “las precauciones que demandan esos puntos de comunicación con los extranjeros que pudieran tener miras perjudiciales a nosotros”.⁷⁴⁷ Pero aún más temible resultaba en esa época una posible invasión de España con fines de reconquista. Por ello se propuso presentar un proyecto de ley para regularizar los derechos de los españoles y “las condiciones y obligaciones que los mismos españoles han de tener y cumplir para disfrutar aquellos derechos”. Esta proposición se declaró urgente y se creó una comisión especial para darle curso.⁷⁴⁸

Otra amenaza latente contra el país la presentó el 9 de marzo de 1824 el Secretario de Hacienda, anunciando que Agustín de Iturbide y su hijo mayor se encontraban en Londres y que España tenía dispuesta una expedición en América al mando de Juan Ruiz de

⁷⁴⁴ Sesión del 2 de diciembre de 1823. *Ibid.*, pp. 186-187, 189 y 192.

⁷⁴⁵ Señalamiento de Carlos Ma. Bustamante de México. Sesión del 26 de abril de 1824. Juan Antonio Mateos, *op. cit.*, 1997, pp. 230-231.

⁷⁴⁶ Manuel C. Rejón de Yucatán y Cayetano Ibarra de México. Sesión del 26 de abril de 1824. *Ibid.*, p. 233.

⁷⁴⁷ Sesión del 10 de enero de 1824. *Acta constitutiva...*, *op. cit.*, 1974, p. 493.

⁷⁴⁸ Propuesta de Miguel Ramos Arizpe de Coahuila, Víctor Rafael Márquez de Guanajuato, Valentín Gómez Farías y Santos Vélez de Zacatecas. Sesión del 30 de enero de 1824. *Ibid.*, p. 576.

Apodaca. El presidente en turno del Congreso contestó que éste quedaba enterado y confiaba en las previsiones y “providencias oportunas que debería tomar el gobierno al respecto”. Seis días después el Congreso confió al Supremo Poder Ejecutivo averiguar “las causas y objeto que haya tenido don Agustín de Iturbide para variar de residencia”. Al respecto se dijo que la llegada de Iturbide causaría males a la patria; por tanto, si se presentaba en las costas mexicanas, debería considerársele “enemigo público, proscrito y fuera de la ley”. Si intentaba “algo contra la república”, debía declarársele traidor, así como a todos aquellos que “directa o indirectamente, le dieran auxilio”. También se sugirió suspender la pensión económica que recibía hasta que el Congreso verificara que su salida de Italia por causa justa y no representaba una amenaza para México.⁷⁴⁹

Las amenazas externas eran una posibilidad factible. En el caso del anunciado regreso de Iturbide, se trataba de una amenaza externa porque alguna potencia extranjera podría prestar ayuda al ex-emperador, pero también interna, ya que la imagen de héroe nacional que seguía conservando podía atraerle un buen número de adeptos, dando paso a una guerra civil. Es interesante notar que, de acuerdo con los debates del Congreso, el hecho de permitir la intervención de otro país en el caso de conflictos internos o externos, no despertó discusiones tan acaloradas respecto al riesgo de perder la soberanía como las que se presentaron en torno al control de las fuerzas armadas provinciales. Este último obedecía a la necesidad de resolver ciertos conflictos internos que ponían en peligro la estabilidad del país. El 6 de febrero de 1824 se puso en duda la legalidad de los poderes de los diputados yucatecos, porque “Yucatán desconociendo al gobierno, ha desobedecido lo dispuesto a consecuencia de la declaración de guerra a España, y a mas de haber seguido el comercio con buques de esa potencia, también se han llevado de allí víveres al castillo de Ulúa”. Más tarde, el 10 de febrero, la comisión especial que trataba el asunto propuso que el Poder Ejecutivo tomara “las activas providencias que crea convenientes para evitar los males que puedan seguirse si continúan estos desórdenes, arreglándose en todo a las leyes que rigen y solicitando del Congreso las facultades que juzgue necesarias si no son bastantes las que tiene por la Constitución”.⁷⁵⁰

⁷⁴⁹ Opiniones de Carlos Ma. Bustamante y José Agustín Paz de México y Mariano Barbabosa de Puebla. Sesiones del 9 y 15 de marzo de 1824. *Historia parlamentaria...*, op. cit., 1983, *Crónicas II*, pp. 137 y 162- 164.

⁷⁵⁰ Sesión del 10 de febrero de 1824. *Ibid.*, p. 34.

Los diputados de Yucatán aclararon que la introducción de víveres hacia Ulúa no probaba la complicidad de aquel estado con España. Se trataba de un hecho clandestino, sin conocimiento ni permiso de las autoridades estatales que no debería imputarse a todo un estado ni a sus autoridades. Además, cuando el gobierno general declaró la guerra a España provocó que Yucatán perdiera su principal punto comercial, La Habana, quedando “extinguidos todos sus recursos y el estado reducido totalmente a la nada”. Recordaron que los gobernantes de Yucatán eran “adictos” a la independencia, prueba de ello era “la contribución para la guerra contra España”. Pidieron suspender la discusión de este punto, en tanto no se tuvieran datos “claros y seguros de la conducta de Yucatán, que seguramente será conforme a la voluntad de la nación”; sin embargo, el dictamen fue aprobado, facultando al Supremo Poder Ejecutivo tomar las providencias necesarias, de acuerdo con las leyes vigentes, para exigir a Yucatán apearse al decreto en contra de España.⁷⁵¹

Meses más tarde, el 5 de mayo de 1824, se presentó una proposición para que el Supremo Poder Ejecutivo tomara “cuantas providencias estén a su alcance para terminar las diferencias entre Mérida y Campeche”, a lo cual se accedió de inmediato. Se habían presentado desavenencias entre ambos estados, aparentemente sin motivo, pero corría el rumor de la existencia de un partido favorable al gobierno español. Un diputado de Yucatán aseguró que la mayoría de la provincia “no está por volver a la dominación del gobierno español”. Además, hacía tiempo que habían solicitado al Supremo Poder Ejecutivo que mandara un comandante de armas a Yucatán, lo cual se había logrado hasta hacía poco, con el envío del general Santa Anna. Señaló también que en las inmediaciones de Campeche se encontraba una división de 1 500 hombres hostilizando a aquella ciudad, y que los campechanos pretendían quitar los empleos a los españoles. Ante estos acontecimientos, era necesario que el Congreso instara al poder ejecutivo para que tomara las medidas correspondientes para tranquilizar a ambos partidos. La proposición fue aprobada.⁷⁵² No era la primera vez que el gobierno central dudaba de la fidelidad de las autoridades yucatecas hacia la nación, aún cuando sus representantes en el Congreso aseguraran lo contrario. Ya el 29 de mayo de 1823 se había fundando a la provincia como una jurisdicción

⁷⁵¹ Defensa de los diputados Valentín Gómez Farías, José María Sánchez, Fernando Valle y Manuel Crescencio Rejón. Sesión del 10 de febrero de 1824. *Ibid.*, pp. 22-24, 34 y 35-37.

⁷⁵² Opiniones de Lorenzo de Zavala y Manuel C. Rejón. Sesión del 5 de mayo de 1824. *Actas constitucionales...*, *op. cit.*, 1980, tomo IX, pp. 393-395.

independiente, al igual que otras provincias.⁷⁵³ De ahí la urgencia del gobierno central por controlar la situación.

El 19 de enero de 1824 se informó acerca de una presunta sublevación en Cuernavaca, haciéndose notar el “desacato y atrevimiento de querer esos facciosos dar leyes a la nación abusando de las armas que solo deben servir para sostener aquellas”. Lo más grave era que “los revoltosos han dicho, para seducir incautos, que en su plan estaban convencidos los generales Guerrero, Victoria, Bravo, algunos diputados y otras personas respetables, lo cual ciertamente es falso”. Gracias a la “buena conducta de la milicia cívica de aquellos pueblos”, el 23 de enero de 1824, el Secretario de Relaciones leyó un oficio del general Guerrero en el cual informaba “haber terminado las ocurrencias de Cuernavaca de un modo satisfactorio”.⁷⁵⁴

Estos fueron sólo algunos de los conflictos internos que se debatieron en el Congreso y que pudieron ser resueltos satisfactoriamente, en algunos casos, con la intervención del ejército permanente y/o la milicia cívica. Sin embargo, éstos brotes de descontento ponían en peligro la conservación de la unidad nacional, y hacían evidente la necesidad de que el gobierno central tuviera en sus manos el control de las fuerzas armadas.

Durante la discusión de la Constitución y el Dictamen Sobre Medidas para la Tranquilidad Pública, se discutieron ampliamente las facultades del poder ejecutivo para disponer de las fuerzas armadas, especialmente de las milicias cívicas. El 23 de abril de 1824 se discutió la segunda parte del artículo 4º del dictamen mencionado que otorgaba al ejecutivo la facultad de “tomar el mando inmediato de las armas” siempre que se requiriera para conservar “el sistema de federación”. En contra del artículo se argumentó que esta facultad podría llevar al despotismo, por lo que sería más conveniente que cuando el presidente tomara el mando de las armas dejara el mando político, ya que reunidos ambos, “a más del disgusto y el escándalo que esto podría producir, causaría también mucha confusión y embarazo en el despacho”. En defensa del artículo se aseguró que el despotismo era la confusión de poderes y la falta de límites para ejercerlos, pero no el

⁷⁵³ Véanse capítulos I y VI.

⁷⁵⁴ Sesiones del 19 y 23 de enero de 1824. *Acta Constitutiva...*, *op. cit.*, 1974, pp. 528-531 y 551.

hecho de que “atribuciones de un mismo género se reunieran en una misma persona”. No hubo lugar a votar esa parte.⁷⁵⁵

Posteriormente se discutió la cuarta parte del artículo 4º: “aumentar, disminuir y arreglar el ejército como sea más conveniente para que llene sus deberes”, en contra del cual se dijo que era sorprendente “la multitud y amplitud de facultades” que se le pretendían conceder al individuo encargado del “supremo mando de la nación” mismas que no se le concedían ni siquiera a un rey constitucional, como aumentar o disminuir el ejército, porque la milicia era “el baluarte de la libertad nacional”. En el caso de las milicias locales, era peligroso que el ejecutivo dispusiera de ellas sin consentimiento de sus respectivos estados. Además, se estaba faltando a lo estipulado en el Acta Constitutiva, donde se especificaba que estas facultades pertenecían al poder legislativo y no al ejecutivo. La atribución era muy peligrosa porque al poder aumentar las tropas, el presidente no tendría que dar cuenta a nadie de su actuación y además, requeriría una facultad adicional: la de conseguir recursos económicos para hacer funcionar a las tropas; dinero que habría de obtenerse de los pueblos, con lo cual se estaría formando un déspota.⁷⁵⁶ Los miembros de la comisión aclararon que el fin de esta propuesta era que la nación, “estando amenazada interior y exteriormente”, contara con la acción rápida y oportuna del gobierno. Después de la discusión, la parte cuarta fue modificada y aprobada de la siguiente forma: “la de aumentar el ejército hasta el número que está ya decretado, o disminuirlo y arreglarlo, como sea más conveniente para que llene sus deberes”.⁷⁵⁷ Con esta modificación se limitaba de alguna manera la facultad, no obstante, no fue incluida en el decreto correspondiente.⁷⁵⁸

Días más tarde se discutió y aprobó la atribución séptima al ejecutivo, correspondiente al mismo dictamen que establecía: “armar y sacar a campaña las milicias cívicas”,⁷⁵⁹ en contra del cual se hizo notar que la milicia local era “la salvaguardia de la libertad” y por ello no debería estar “a la libre disposición del gobierno”; además, el

⁷⁵⁵ Opinión en contra, de Cayetano Ibarra de México y a favor, de José Mariano Marín de Puebla. Sesión del 23 de abril de 1824. Juan Antonio Mateos, *op. cit.*, 1997, pp. 201-203.

⁷⁵⁶ Opiniones de Rafael Alderete y Juan de Dios Cañedo de Jalisco. Sesión del 23 de abril de 1824. *Ibid.*, pp. 204-206.

⁷⁵⁷ Sesión del 23 de abril de 1824. *Ibid.*, pp. 204-207.

⁷⁵⁸ Véase Decreto del 23 de diciembre de 1824, “Medidas para la seguridad de la República”, en Manuel Dublán y José Ma. Lozano, *op. cit.*, p. 763

⁷⁵⁹ Sesión del 26 de abril de 1824. Juan Antonio Mateos, *op. cit.*, 1997, p. 217.

gobernante podría equivocarse “de buena o mala fe” y con esta facultad causar un mal a la nación, lo que era peligroso y contrario al Acta Constitutiva. Era necesario conceder al ejecutivo “la facultad de armar pero no la de disponer de la milicia cívica”, porque se podría prestar a un abuso; para poner en campaña a las tropas, sería preciso consultar al Congreso.⁷⁶⁰ Otro diputado recordó que la República Federativa se sostenía en dos firmes apoyos: el ejército permanente, “compuesto de las fuerzas de toda la asociación” y las milicias cívicas, que eran “las fuerzas de cada uno de los estados”. El primer cuerpo debería destinarse a evitar en la república “invasiones y violencias extranjeras”; el segundo, aseguraría “la soberanía y libertad en cada uno de los estados federados”; por tanto, era necesario que no salieran de su esfera de competencia esas dos fuerzas armadas. Las milicias cívicas estaban fuera “del resorte de los poderes generales de la federación” y no podrían sujetarse a ellos “sino en los términos en que se convinieron por la acta misma de la federación”, que no otorgaba al ejecutivo sino al Congreso general, la facultad de armar a la milicia de los estados y utilizar su fuerza.⁷⁶¹

A favor del punto, se argumentó que si había peligro en proporcionar a los hombres facultades porque abusarían de ellas, entonces no podrían dárselas ni al ejecutivo ni al legislativo; por tanto, era necesario que la desconfianza de los hombres no excediera los límites de la prudencia. En caso de que el ejecutivo pretendiera abusar de su facultad, al ser la milicia “el sostén de las libertades”, se opondría a los intentos de quien intentara erigirse en déspota, no existiendo entonces riesgo de perder la libertad.⁷⁶² “La facultad de armas” que se pretendía dar al gobierno, no era tal, sino una de sus obligaciones, porque “el armar a la milicia local es una obligación del gobierno y la ha cumplido mucho y no sólo aquí sino en todas partes”. El principal objetivo de la milicia cívica era sostener la tranquilidad de los estados pero, al igual que “la otra milicia”, estaba destinada a “cuidar de lo interior y exterior de la federación”. Las dos tenían “las mismas obligaciones e intereses” porque la federación era “un conjunto de estados” unidos “para conservar el orden y cuando se requiriera salvarla de enemigos exteriores”, el ejecutivo tendría la facultad de utilizar a la milicia cívica.

⁷⁶⁰ Opiniones de Valentín Gómez Farías de Zacatecas y Carlos Ma. Bustamante de México. Sesión del 26 de abril de 1824. *Ibid.*, 1997, pp. 217-218.

⁷⁶¹ Argumento de Juan Cayetano Portugal de Jalisco. Sesión del 26 de abril de 1824. *Ibid.*, p. 219.

⁷⁶² Señalamientos de José Ignacio Espinosa de México y José Ma. Luciano Becerra y Jiménez de Veracruz. Sesión del 10 de abril de 1824. *Ibid.*, 1997, pp. 219 y 226-227.

Además, ambas estaban compuestas por ciudadanos de la federación con iguales obligaciones; por ello la cívica no podía reducirse a sus estado. La parte regresó a la comisión.⁷⁶³

Por decreto del 23 de diciembre de 1824 se facultó al gobierno para utilizar la fuerza armada en caso de que las autoridades de los estados “conspirasen contra la independencia o sistema adoptado de federación”, tanto la “fuerza armada de mar y tierra” como la “milicia activa”.⁷⁶⁴ En la Constitución de 1824 fueron establecidas como facultades exclusivas del Congreso: Decretar la guerra en función de los datos presentados por el presidente de la República; Designar las fuerzas armadas de mar y tierra y el contingente de hombres de cada estado, así como elaborar los reglamentos respectivos para su organización; formar reglamentos para la milicia de local de los estados; y negar o conceder la entrada de tropas extranjeras en el territorio nacional.⁷⁶⁵

En lo que se refiere al Supremo Poder Ejecutivo de la Federación, se le facultó para:

- 1) Nombrar a los coroneles y oficiales superiores del ejército permanente, la milicia activa y armada, con aprobación del senado;
- 2) Nombrar al resto de los empleados del ejército permanente, armada y milicia activa;
- 3) Disponer de la fuerza armada de mar y tierra, así como de la milicia activa, para garantizar la seguridad interior y exterior de la federación;
- 4) Disponer, para los mismos objetos, de la milicia local previa autorización del Congreso general, quien determinará la dimensión de las tropas locales;
- 5) Declarar la guerra previo decreto del Congreso general.⁷⁶⁶

Respecto a los estados de la federación, no se menciona ninguna facultad relacionada con la organización de las milicias cívicas, por lo que supongo continuó vigente lo decretado en el reglamento correspondiente de 1822.⁷⁶⁷

⁷⁶³ Opiniones de José Basilio Guerra y Aldea de México y José Mariano Marín de Puebla. Sesión del 26 de abril de 1824. *Ibid.*, 1997, p. 220.

⁷⁶⁴ Véase Decreto del 23 de diciembre de 1824, “Medidas para la seguridad de la República”, en Manuel Dublán y José Ma. Lozano, *op. cit.*, p. 763; artículo 110, facultad 10a de la Constitución de 1824 en Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.), *op. cit.*, p. 347.

⁷⁶⁵ Véanse las facultades del Congreso General en “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente”, en Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.), *op. cit.*, 1997, pp. 339-341.

⁷⁶⁶ Véanse las atribuciones del presidente y restricciones de sus facultades en *ibid.*, pp. 346-347.

⁷⁶⁷ Véase lo referente a los estados de la Federación en *ibid.*, pp. 352-353.

Consideraciones finales

Desde finales del siglo XVII, los territorios novohispanos iniciaron un proceso progresivo de autonomía regional que se fue convirtiendo en tradición y ley no escrita. No obstante estas prácticas de autogobierno y autoadministración interna, las fuerzas territoriales mantuvieron un sentimiento de pertenencia a una entidad territorial mayor, cuyo elemento de cohesión fue la figura de autoridad indiscutible del emperador. La coyuntura que significó la abdicación al trono de Fernando VII en 1808 y, posteriormente, la reunión de las Cortes de Cádiz como “sustituto” de la autoridad real, fueron elementos que contribuyeron al aumento de la autonomía de los territorios que integraban Nueva España. Además, la reunión de las Cortes les otorgó la “igualdad” de la ciudadanía y la posibilidad de tener representación ante las cortes españolas, participando en la elaboración de la Constitución. Todas ellas eran prácticas políticas nuevas. La experiencia política y administrativa de las primeras décadas del siglo XIX (y tal vez la acumulada anteriormente), contribuyó a que las fuerzas territoriales experimentaran una mayor participación en las actividades políticas, creándose las condiciones necesarias para que, una vez consumada la Independencia, muchos de estos territorios pusieran a prueba su poder para presionar a las autoridades generales, en defensa de sus intereses locales.

Uno de los primeros objetivos de los primeros Congresos mexicanos fue elaborar los lineamientos necesarios para dotar a la nueva nación de un sistema de gobierno acorde a las necesidades de sus partes integrantes. Después del fracaso de la monarquía constitucional representativa que se inclinó peligrosamente hacia el absolutismo, las fuerzas territoriales tuvieron, mediante la promulgación del Plan de Casa Mata, en febrero de 1823, la oportunidad de mostrar su poder de presión para desconocer la autoridad del emperador Agustín de Iturbide y la legitimidad del Congreso mexicano. En consecuencia, a partir de la reinstalación del Congreso en marzo de 1823, los diputados manifestaron la voluntad de sus respectivas provincias de constituirse como una federación en la cual se garantizara su soberanía local. Asimismo, diversos territorios exigieron ser reconocidos como provincias, con el fin de poder elegir representantes al Congreso, conformar sus legislaturas locales y aumentar así su poder local. Estas exigencias dieron como resultado una nueva división territorial y administrativa, sobre la cual se fundaría la República Federal.

La experiencia política acumulada por las autonomías locales les permitió adjudicarse, en 1823, la facultad de organizar sus congresos provinciales y su gobierno interno, sin tomar en cuenta la opinión del Congreso general, el cual, según el Plan de Casa Mata, se había aceptado como el máximo órgano de decisión nacional, por estar integrado de representantes de todas las fuerzas territoriales, mismas que, nuevamente, demostraron su capacidad de autogobierno y se convirtieron en entidades con una nueva personalidad jurídica y facultades que antes pertenecían exclusivamente al gobierno, como la facultad de legislar y detentar parte de la soberanía nacional, algunas de ellas, inclusive, desconociendo públicamente la autoridad del Congreso. Pese a estas muestras de autonomía y, en algunos casos extremos como Jalisco y Yucatán, de “rebeldía”, estas y otras provincias continuaban considerándose parte del “pacto” nacional (posteriormente federal) que las cohesionaba como parte de la nación mexicana, principalmente, por la necesidad de protección contra las amenazas extranjeras.

En lo que se refiere a la creación del Distrito Federal como sede de los poderes centrales, considero que las autoridades de los recién creados estados pretendían que ninguno de ellos tuviera mayor preponderancia frente a los demás. De este modo, el Distrito Federal fue una entidad dependiente del gobierno central con características jurídicas específicas y que no ha sido reconocida como un estado más de la república hasta principios del siglo XXI. Con esta decisión, los estados garantizaron la igualdad entre ellos y ante el gobierno central.

Los poderes ejecutivo y legislativo centrales temían que el país se viera envuelto en un ambiente de anarquía; por tanto, era urgente contar con un elemento que garantizara la unidad nacional y la legitimidad (especialmente del Congreso) frente a las fuerzas territoriales. Con este fin se elaboró el Acta Constitutiva, antecedente inmediato de la Constitución Federal, en la cual se privilegió el elemento territorial para definir a la nación, a diferencia de lo estipulado en la Constitución de Cádiz, donde se prefirió el elemento de la población. Ante las acciones autonomistas de las provincias, el Congreso no tuvo otra opción que tomar medidas conducentes a evitar la desintegración del país, tales como la autorización para conformar nuevos estados, aceptar la instalación de legislaturas locales y la elaboración de constituciones estatales. Todo ello, al verse en la necesidad de cumplir los deseos de las fuerzas territoriales que habían demostrado tener mayor poder que el

Congreso. Los principales debates presentes durante la discusión del Acta Constitutiva y la Constitución Federal, giraron en torno a la delimitación de la soberanía y de los poderes locales y federales.

Los estados que integrarían la federación presionaron, mediante los discursos de sus representantes en el Congreso, para conservar la mayor parte posible de autonomía y depender, en lo mínimo necesario, de las decisiones del gobierno central. Muchos de ellos aseguraban que la existencia de la nación era anterior a la federación, lo cual implicaba que las partes tendrían mayor jerarquía que la unidad. Se conformaba un tipo de gobierno que más bien era confederativo. Es importante mencionar que en el debate para definir la forma de gobierno las voces de muchos diputados se pronunciaron a favor del centralismo, sin embargo, al momento de la votación lo hicieron por el federalismo, lo que hace suponer que sus estados ejercieron una gran presión para que respetaran la voluntad de sus representados.

En lo que se refiere a la esfera de competencia económica, desde los primeros años de la Independencia, el gobierno central intentó controlar las tesorerías de las provincias y sus recursos, con el fin de garantizar el mantenimiento del país en construcción. Sin embargo, las autoridades provinciales utilizaron todos los elementos a su alcance para evitar que el gobierno central se inmiscuyera en lo que consideraban era parte de su soberanía local. La mayor parte de las provincias ni siquiera remitieron datos de ingresos y egresos al ministro de Hacienda para determinar el monto del contingente estatal.

No obstante, la mayoría de los diputados aceptaban la necesidad urgente que había de conseguir recursos para el erario. Las contribuciones parecían una buena medida para lograrlo, sin embargo, no era fácil establecerlas entre una población mayoritariamente pobre y a la cual se le había convencido de participar en la guerra con la promesa de terminar con los impuestos coloniales. Un decreto que hiciera suponer a la población que el nuevo gobierno independiente actuaba igual que los funcionarios coloniales, pondría en riesgo la legitimidad del gobierno.

Pero el problema no era solamente la falta de recursos económicos de las fuerzas territoriales, sino también la resistencia de sus autoridades a permitir que la autoridad central se encargara de controlar sus ingresos y egresos, con el fin de conservar su soberanía y autogobierno interior. Además, una vez establecidas las contribuciones, existía también el problema relacionado con su cobro y entrega al erario (en caso de que lograra la

recaudación). En este sentido, después de la firma del Plan de Casa Mata en 1823, el gobierno central había perdido legitimidad ante las fuerzas territoriales, razón por la cual no era fácil convencerlas de cumplir con sus decretos, no sólo en materia hacendaria, sino en todos los ámbitos de la vida nacional.

Aunque la mayoría de los diputados y los miembros del poder ejecutivo central estaban de acuerdo en que la única manera de resolver los problemas económicos del país era establecer un sistema de hacienda que equilibrara los ingresos y los egresos, las circunstancias políticas de la época no permitieron que éste se formulara con la rapidez necesaria. En 1824, durante la discusión de la Constitución, se planteó un sistema de hacienda que permitiera una recaudación dependiendo de la riqueza y medios de producción de cada estado, lo que contribuiría al funcionamiento de la federación. La mayoría de los diputados dijeron que el monto asignado a sus estados era injusto, lo cual muy posiblemente era cierto, porque no se tenían estadísticas precisas de la situación económica de cada uno de ellos. Sin embargo, el sistema era una medida urgente porque, de lo contrario, no habría recursos para hacer funcionar al país; por tanto, no quedaba más solución que utilizar los datos con los que se contaba para cada entidad, aunque no fueran los más confiables. También se hizo notar lo complejo de su aplicación, sugiriéndose que la federación se encargara exclusivamente del comercio exterior y que los estados se hicieran cargo de la administración de sus rentas. Además, el establecer nuevas contribuciones podía provocar una respuesta negativa de los habitantes del país, al percatarse que el sistema federal no les proporcionaba el bienestar que esperaban. También hubo protestas respecto a que se dejaba a los estados las rentas menos productivas.

Estos argumentos hacen evidente la resistencia de algunos estados para permitir que la federación tomara parte en decisiones que consideraban exclusivas de los poderes locales; sin embargo, los diputados también estaban conscientes de que era necesario aportar recursos al erario para que funcionara el país, razón por la cual se aprobaron el sistema de hacienda y los montos del contingente estatal, después de muchas quejas. Finalmente, las autoridades estatales y sus representantes en el Congreso tuvieron que aceptar la implementación del contingente como parte de un sistema de hacienda que pretendía mantener el vínculo de los estados federados por medio de las leyes. El contingente estuvo vigente hasta 1861 cuando fue sustituido por la contribución federal. No

obstante, el pago fue bastante irregular y no ayudó a solucionar los difíciles problemas económicos del país que se agravaban año con año y que trataban de resolverse, sobre todo, aumentando la deuda pública.

Los integrantes de los primeros Congresos mexicanos, así como otros miembros del nuevo gobierno independiente tenían muy claro que para lograr la consolidación del Estado nacional se requería un mecanismo que garantizara la seguridad interior y exterior. Éste era, sin duda, la organización y profesionalización del ejército, lo que implicaba que el gobierno central haría suya una esfera de competencia que correspondía en ese momento a las fuerzas territoriales y que no sería fácil convencerlas para cederla.

El ejército mexicano, una vez consumada la Independencia, era un cuerpo heterogéneo no sólo en su composición socioeconómica, sino también respecto a los distintos reglamentos con que guiaban su acción cada uno de ellos. Se trataba de unas fuerzas armadas (mal armadas) desorganizadas, indisciplinadas y sin los recursos económicos suficientes para garantizar su profesionalización. Aumentar el número de hombres del ejército permanente, reorganizarlo y proporcionarle los recursos económicos necesarios, así como organizar las milicias nacionales, fueron las medidas urgentes que propusieron los miembros del Congreso. Sin embargo, las diferentes coyunturas políticas que se presentaron entre 1822 y 1824, así como la falta de recursos económicos suficientes para echar a andar los proyectos planteados, impidieron poner en orden a las fuerzas armadas; por lo que no fue raro que líderes militares como Santa Anna fueran capaces de movilizar una parte del ejército para sublevarse en contra del gobierno central.

En el caso de las milicias nacionales, sí se llegó a la aprobación de su reglamento; sin embargo, el hecho de ser fuerzas armadas subordinadas a las autoridades locales, dio como resultado que no se pudiera formar un ejército nacional homogéneo tanto en su preparación militar como en los recursos suministrados para su buen funcionamiento, impidiendo su profesionalización en esta época. Además, no podría ser un ejército fiel al gobierno central, ya que la autoridad a la que debían obediencia era la de sus ayuntamientos.

Un ejército numeroso y bien armado se propuso en el debate parlamentario; sin embargo, algunos diputados supusieron que, en determinado momento, más que un garante de la paz, el ejército podría convertirse en una gran carga para el erario y en un arma utilizada por algún gobernante que abusara de su poder para someter a los estados de la

unión. La realidad era que, si no existían los recursos necesarios ni siquiera para mantener al ejército existente; mucho menos podrían destinarse más recursos al aumento del mismo y a su organización. En consecuencia, no podría aumentarse en el corto plazo el número de militares.

Dentro de los debates del Congreso se puede apreciar que se discutió más la facultad del gobierno central de disponer de las milicias cívicas en caso de requerirlas para garantizar la seguridad del país, que el hecho de tenerlas bajo su jurisdicción. No se pretendió en ningún momento que estas milicias desaparecieran para ser sustituidas por un ejército permanente o que se pusieran bajo el mando de las autoridades centrales. De cualquier manera, esto no hubiera sido posible por la falta de recursos económicos y la diversidad de cuerpos armados que existían en el territorio.

En la situación de peligro real ante una invasión extranjera y ante constantes sublevaciones internas, el condicionar la decisión del gobierno central cuando requiriera el apoyo de las milicias cívicas en un caso urgente sólo retrasaría su acción y pondría en peligro la seguridad nacional. Además, aunque algunos diputados habían mencionado que el número de miembros del ejército permanente era suficiente para enfrentar cualquier eventualidad, es indudable que su desorganización, falta de recursos y capacitación no le permitiría salir triunfante de un ataque externo o interno.

Para una buena parte de los diputados el hecho de permitir que el gobierno central (especialmente el Poder Ejecutivo) tuviera la atribución de disponer de la milicia cívica en cualquier momento que lo creyera conveniente, sin tomar en cuenta la opinión de las autoridades provinciales, provocaría que éstas perdieran su poder regional y su capacidad de movilizar sus fuerzas armadas locales, dando como posible resultado la pérdida de la soberanía estatal que tanto se había debatido al interior del Congreso. Además, dejar en manos de las autoridades locales la organización de las milicias nacionales respondía también a la falta de recursos económicos del erario; situación que, a la larga, redundaría en el retraso de la consolidación de un poder central fuerte; sin embargo, en ese momento histórico las posibilidades de obtener recursos económicos eran escasas. Las principales propuestas giraron en torno al cobro de contribuciones, lo cual implicaría el riesgo de protestas entre la población y, en consecuencia, sublevaciones contra el gobierno.

Finalmente, la historia le dio la razón a quienes consideraban eminente la posibilidad de una invasión extranjera o la sublevación de grupos civiles que manipularan a los ejércitos locales. A lo largo del siglo XIX se presentaron, en repetidas ocasiones, movimientos armados que lo mismo presionaron a la disolución del primer Congreso, que consiguieron derrocar al emperador Agustín de Iturbide, y que no pudieron ser contrarrestados por un ejército suficiente y disciplinado; así como invasiones extranjeras, entre ellas, la estadounidense de 1847 que trajo como consecuencia a México la pérdida de la mitad de su territorio, y la intervención francesa entre 1861 y 1867 que significó el someterse al gobierno de un emperador extranjero.

En lo que se refiere a la profesionalización de las fuerzas armadas, habría que esperar hasta el siguiente siglo para ver alguna acción concreta. Mientras tanto, el gobierno central tuvo que valerse de la negociación con las autoridades locales para conjuntar a los diferentes cuerpos armados provinciales (y después estatales) y dirigirlos a un objetivo de defensa común, lo cual movía la balanza del poder en favor de las autoridades locales.

Si bien es cierto que en muchas ocasiones los primeros gobernantes de México tomaron decisiones acordes a sus propios intereses individuales o de grupo, que no siempre fueron benéficas para el país, también es necesario tomar en cuenta las condiciones económicas, políticas y sociales de la nueva nación independiente, así como las pretensiones imperialistas de otras naciones; factores que, en conjunto, influyeron en la conformación de las políticas públicas y en el rumbo que fue tomando el México independiente, y por tanto, en el lento proceso de profesionalización de las fuerzas armadas que, a su vez, retrasó la consolidación de un poder central fuerte.

Las autoridades federales sabían, por un lado que, para conservar la unión nacional y mantener la paz, tendrían que ceder importantes atribuciones a las autoridades locales, aunque en ocasiones esto significara debilitar al poder federal, especialmente al ejecutivo, obstruyendo su capacidad de decisión en acciones que podían dificultar el funcionamiento de la administración pública. Y por otro, reconocían la necesidad de contar con un poder ejecutivo fuerte para garantizar la defensa del país, tanto en el ámbito externo como interno. Estas dos premisas contribuyeron a que la discusión de las facultades que correspondía a cada esfera de poder, en los debates parlamentarios, se presentara extensa y difícil. Las fuerzas territoriales, por su parte, después de la mala experiencia vivida durante el imperio

de Iturbide, temían investir a un poder ejecutivo con demasiadas facultades, lo que podría invitarlo a convertirse en un mandatario absolutista; pero además, este era el mejor pretexto para no ceder a la federación la parte de soberanía que deseaban conservar.

Aparentemente, la formalización del nuevo pacto federal: la Constitución de 1824, implicaba que los poderes locales y federales habían concertado acuerdos que permitirían el buen funcionamiento del país; sin embargo, en la práctica los estados no siempre cumplieron con lo establecido en la Carta Magna, con el pretexto de garantizar su soberanía local. En muchos de estos casos, el gobierno federal, encabezado por un poder ejecutivo débil y sin el control de las fuerzas armadas, tenía que ceder a la voluntad de los estados. Por ejemplo, en lo referente al cobro del contingente fiscal, el cual nunca fue pagado en su totalidad, la federación en ningún momento presionó a las provincias para que cumplieran con una obligación que sus mismos representantes habían acordado.

Conclusiones

Desde finales del siglo XVII los territorios novohispanos experimentaron un proceso de autogobierno y autonomía interna favorecido por el establecimiento del sistema de intendencias a finales del siglo XVIII y la instalación de diputaciones provinciales a principios del XIX. Sin embargo, estas prácticas no evitaron que las fuerzas territoriales conservaran un sentimiento de pertenencia a una entidad territorial mayor, donde el elemento cohesionante era la autoridad indiscutible del rey. El vacío de poder provocado por la abdicación al trono de Fernando VII en 1808 y la consecuente reunión de las Cortes de Cádiz como sustituto de la autoridad real, contribuyeron al aumento de la autonomía de las fuerzas territoriales, ya que se les otorgó la *igualdad* de la ciudadanía y la facultad para nombrar representantes ante las cortes españolas, quienes participarían en la elaboración de la Constitución. Todas estas prácticas políticas nuevas permitieron que las fuerzas territoriales incursionar de manera más activa en la política del imperio y que, una vez consumada la Independencia, tuvieran la fuerza necesaria para presionar a las autoridades centrales en defensa de sus intereses locales.

Uno de los principales problemas que se presentaron después del triunfo de la Independencia en México fue la construcción de un gobierno que representara la autoridad legítima (como lo había sido la figura del rey) para ser aceptado y respetado por todas las fuerzas territoriales que decidieron conformar la nueva nación, que permitiera la transferencia pacífica del poder a través de elecciones y garantizara tanto la gobernabilidad como la conservación de la libertad, además de ser el factor cohesionante de la sociedad. Este proceso implicó el paulatino desmantelamiento de las instituciones coloniales para construir nuevas estructuras acordes a las ideas liberales y constitucionalistas que gran parte de la elite política mexicana consideraba las más adecuadas para impulsar el desarrollo económico, político y social de la nación. Entre estas ideas, era un punto casi de común acuerdo el que un gobierno representativo respaldado por una constitución escrita que reconociera y protegiera los derechos naturales mediante la división de poderes, sería la mejor opción para lograrlo.

La dificultad que se presentó entonces fue determinar qué tipo de gobierno representativo habría que adoptar y cuáles serían los límites y facultades de cada uno de los poderes en que se dividiría, así como la redistribución del poder y la soberanía en los ámbitos

central y local. Estos temas de crucial importancia para la nación fueron debatidos ampliamente y resueltos al interior del Congreso, entre 1822 y 1824, mediante el primer acuerdo nacional: la Constitución de 1824. Simultáneamente, durante ese proceso se consolidó la importancia del Congreso como la institución que garantizaría el cumplimiento de ese acuerdo nacional por ser la depositaria de una parte importante de la soberanía nacional aportada por cada una de las fuerzas territoriales mediante la elección de sus representantes.

Durante casi todo el periodo de estudio el Congreso logró erigirse como el poder hegemónico (excepto durante el primer imperio) porque era la institución política que reunía a los representantes de todas las fuerzas territoriales, lo cual le otorgaba la legitimidad que no tenían los otros poderes, especialmente el ejecutivo que era un poder provisional e indefinido tanto en el número de sus integrantes como en los límites de su autoridad. Esta misma indefinición contribuyó a que se presentaran conflictos entre Iturbide y el Congreso en lo relativo a las facultades de cada uno de ellos.

Las primeras tensiones que se observan en el debate parlamentario son las relativas a la redistribución de la soberanía, tema que se había comenzado a discutir en las Cortes de Cádiz en 1812, como consecuencia del vacío de poder que desde 1808 permitió a las fuerzas territoriales afirmar que en ausencia del legítimo depositario de la soberanía (el rey), ésta regresaría a su fuente originaria: la nación. Durante el primer imperio las fuerzas territoriales depositaron parte de su soberanía en el primer Congreso mexicano, dotándolo de la legitimidad necesaria para constituirse como la autoridad política más importante del México independiente. Sin embargo, aún era necesario contar con una autoridad ejecutiva legítima. La elección de Iturbide como emperador cubrió este requisito durante algunos meses, ya que su legitimidad emanaba de su carácter de libertador de la patria, siendo considerado como el único hombre que podría ocupar el lugar antes reservado a los miembros de la Corona española.

La legitimidad del Congreso estaba condicionada a que los diputados, representantes de las fuerzas territoriales, tomaran decisiones acordes a los deseos e intereses de sus autoridades locales, previa consulta. De lo contrario, como sucedió con la elección de Iturbide sin tomar en cuenta la opinión de sus representados, podrían desconocer la legitimidad de los integrantes del Congreso. Esta coyuntura requirió redefinir a quién correspondía ser depositario de la soberanía y en qué proporción (con el fin de que

las fuerzas territoriales conservaran su autonomía), la forma en que debería funcionar la representación y definir lo que era la nación.

Durante el primer imperio se presentó la necesidad de establecer una forma de gobierno que permitiera definir y limitar los poderes para evitar conflictos entre las esferas de competencia de cada uno de ellos. En un principio se acordó que la monarquía constitucional representativa sería la forma de gobierno más adecuada para tales fines. Sin embargo, en la práctica se presentaron graves conflictos entre el legislativo y el ejecutivo que culminaron con la disolución del Congreso por órdenes de Iturbide, dando como resultado que algunos miembros de la elite política percibieran (tal vez de manera equívoca) que el gobierno se dirigía hacia el absolutismo, suscitando el descontento y la reacción violenta de algunas autoridades locales que desde principios del siglo XIX habían acrecentado su poder. Esta coyuntura provocó una gran desconfianza hacia la forma de gobierno monárquica, la cual no volvió a proponerse al interior del Congreso durante el periodo en estudio, acordándose establecer en su lugar una república representativa federal que permitió, posteriormente, una nueva distribución del poder en tres principales esferas: ejecutivo, legislativo y fuerzas territoriales.

Esta propuesta se hizo realidad después de la promulgación del Plan de Casa Mata, en febrero de 1823, cuando el Congreso fue considerado por las fuerzas territoriales como el único baluarte de la libertad civil. Éstas presionaron a sus representantes para instaurar un tipo de gobierno que garantizara su participación en las decisiones fundamentales para la construcción de la nación: la República Federal. El Plan de Casa Mata exigió la reinstalación del Congreso como la institución que garantizaría la unidad nacional, dotándola de legitimidad, pero no así a sus integrantes, quienes fueron presionados para convocar a una nueva representación que tuviera la legitimidad suficiente para elaborar la Constitución. Esta coyuntura hizo evidente la necesidad no sólo de redefinir la soberanía, sino también de limitar los poderes de los diputados y originó un nuevo tema de debate: la voluntad general entendida por algunos diputados como la opinión de las fuerzas territoriales, y por otros, como la opinión de sus representantes en el Congreso.

A partir de entonces el Congreso actuó subordinado a los deseos de las fuerzas territoriales, empezando por convocar a un nuevo Congreso Constituyente, pese a la oposición de muchos legisladores, quienes argumentaron haber sido elegidos por la

voluntad del pueblo y que en la representación nacional residía la soberanía. Como consecuencia de esta coyuntura, el Plan de Casa Mata, el discurso parlamentario comenzó a destacar cada vez con mayor frecuencia la representación general (de toda la nación en su conjunto) en lugar de la representación territorial (correspondiente a cada fuerza territorial) y se cambió la base de la representación que hasta entonces era el número de partidos de cada provincia (corporativa), por el número de habitantes (individual). Estos cambios en las prácticas políticas permiten observar cómo se iban dismantelando las prácticas e instituciones de Antiguo Régimen para dar paso a la nueva cultura política liberal y sus instituciones, entre las que destacaba el Congreso.

Tras la caída del primer imperio los diputados intentaron, por una parte, frenar las acciones del ejecutivo y por otra, darle cierta libertad de acción en casos de emergencia, creando con ello un ejecutivo limitado, no obstante reconocer la necesidad de que ese poder contara con cierta libertad de acción para resolver los conflictos que afectaban al país. Cuando se discutió la necesidad de otorgar facultades extraordinarias al ejecutivo para actuar en casos de emergencia, varios diputados advirtieron que esto ocasionaría abuso de poder, ya que su titular podría disponer de las fuerzas armadas con el pretexto de pacificar al país, por lo cual se decidió establecer un órgano que vigilara, junto con el Congreso, todas sus acciones. En consecuencia, durante gran parte del siglo XIX el ejecutivo fue un poder débil y vulnerable, lo que se puede observar por el gran número de presidentes que ejercieron el poder en ese siglo. En tanto, el poder legislativo se instituyó como el único facultado para sancionar las acciones de los representantes de los demás poderes, excepto los propios, quienes serían inviolables por la manifestación de sus opiniones y, en caso de ser acusados por algún acto criminal, las mismas cámaras determinarían la conveniencia de juzgarlos. En lo que se refiere al poder judicial, su reorganización fue retrasada en varias ocasiones por la urgencia de resolver problemas nacionales de mayor importancia. Además, era considerado como un poder subordinado al legislativo y al ejecutivo, no obstante que varios diputados destacaron la apremiante necesidad de reorganizar el sistema judicial para que se impartiera la justicia de manera correcta y expedita, lo cual se hizo evidente durante las coyunturas que se caracterizaron por el levantamiento en armas de fuerzas territoriales que pretendían derrocar al gobierno central.

Los diputados que fueron electos para el segundo Congreso Constituyente actuaron

desde el principio con mayor cautela, conscientes de que la unidad nacional estaría garantizada por su capacidad de pactar acuerdos con las diferentes esferas de poder, tanto centrales como locales, lo cual se reflejó en los debates del Acta Constitutiva, documento que garantizaría la unidad nacional y la legitimidad, especialmente del Congreso frente a las fuerzas territoriales en tanto se elaboraba la Constitución. Asimismo, diversos territorios exigieron ser reconocidos como provincias que pudieran elegir representantes al Congreso, integrar sus legislaturas locales y aumentar así su autonomía. Estas exigencias dieron como resultado una nueva división territorial y administrativa sobre la cual se fundaría la República Federal. De hecho, los principales debates que del Acta Constitutiva y la Constitución Federal se centraron en la delimitación de la soberanía y de los poderes locales y federales.

Los representantes de los recién creados estados que integrarían la federación pugnaron, mediante sus discursos en el Congreso, para conservar la mayor parte posible de autonomía y soberanía locales y depender en mínimo grado de las decisiones del gobierno central. En el debate para definir la forma de gobierno durante la discusión del Acta Constitutiva muchos diputados expusieron sus temores de que el federalismo aumentara el poder de las fuerzas territoriales frente al gobierno central, provocando la anarquía y la desunión, porque el país no estaba preparado para adoptar esa forma de gobierno que no permitiría contrarrestar las peligrosas amenazas exteriores e interiores que requerían la creación de una esfera de poder central fuerte con capacidad y autoridad suficientes para convocar a todas las fuerzas territoriales cuando se requiriera defender a la nación, lo cual sólo podría lograrse estableciendo el centralismo. Sin embargo, los defensores del federalismo lograron que se cumplieran sus deseos, argumentando que la forma de gobierno central llevaría inevitablemente a la dictadura; mientras que el federalismo permitiría una distribución del poder, la soberanía y la administración en diferentes esferas, garantizando la unión y el progreso nacionales y la libertad de las fuerzas territoriales mediante la protección de los derechos civiles. Aunque varios diputados expusieron largos discursos a favor del centralismo, votaron por el federalismo, lo que me hace suponer que sus autoridades locales ejercieron una gran presión para que respetaran su voluntad de conformar una federación.

La experiencia política que las fuerzas territoriales habían acumulado desde las últimas décadas del periodo colonial les permitió adjudicarse, en 1823, la facultad de organizar sus congresos provinciales y su gobierno interno sin contar con la autorización

del Congreso general, institución que, según el Plan de Casa Mata, había sido aceptada como el máximo órgano de decisión nacional, demostrando con ello una capacidad de autogobierno que les permitió convertirse en estados libres y soberanos con una nueva personalidad jurídica y facultades que antes pertenecían exclusivamente al gobierno central, como la de legislar y detentar parte de la soberanía nacional. Asimismo, no dejaron de expresar su deseo de formar parte de la nueva nación, principalmente por la necesidad de protección ante las amenazas extranjeras.

Uno de los temas que se expusieron con frecuencia en los debates del Congreso fue el de la igualdad de las fuerzas territoriales, presente desde las Cortes de Cádiz. Ningún estado debería ser más importante que otro, por tal razón, se determinó crear una entidad territorial con características jurídicas especiales, dependiente del gobierno central, el Distrito Federal, para que fuera la sede de los poderes centrales. Con esta acción se evitaría que el Estado de México tuviera preponderancia frente a los demás estados, garantizando la igualdad entre ellos y ante el gobierno central.

En los debates en torno a la conformación de la República Federal, después de 1823, se observa cómo los diputados presentaron una gran cantidad de argumentos para evitar que el gobierno central se inmiscuyera en asuntos que consideraban exclusivos de su jurisdicción, como el control de las tesorerías locales y la distribución de sus recursos. No obstante que la mayoría de los diputados reconocieron la necesidad de que la federación contara con los ingresos necesarios para hacer funcionar al país y que parte de éstos tendrían que ser aportados por las fuerzas territoriales, algunas de ellas ni siquiera remitieron datos de ingresos y egresos al ministro de Hacienda para determinar el monto del contingente estatal. En la práctica, tampoco pudo ser cobrada la cantidad que se fijó en el Congreso para cada estado, lo que sin duda contribuyó a debilitar al gobierno central no sólo por la falta de recursos económicos, sino también porque su autoridad era poco respetada.

Esta misma falta de recursos contribuyó a que no pudiera organizarse un ejército nacional eficiente y numeroso para hacer frente a las amenazas internas y externas. Pero no sólo el factor económico fue determinante. El hecho de que al interior de cada fuerza territorial existieran diferentes cuerpos armados, especialmente las milicias provinciales que obedecían a ciertos líderes locales, originó que en el Congreso se argumentara que estas fuerzas armadas eran suficientes para hacer frente a cualquier amenaza contra el país,

por lo que no era necesario gastar recursos (que además no se tenían) para conformar un ejército numeroso que podría ser utilizado por algún mal gobernante para someter a las fuerzas territoriales, atentando contra su soberanía local y arrastrando al país al despotismo.

Se decidió finalmente mantener el ejército permanente en las condiciones que se encontraba y reorganizar las milicias provinciales, para lo cual se elaboró un reglamento y se determinó que seguirían subordinadas a las autoridades locales y que el gobierno central podría disponer de ellas sólo con autorización del Congreso, lo cual dio como resultado un poder ejecutivo que no podría actuar de manera rápida en caso de necesitar reunir a las fuerzas armadas para confrontar a algún enemigo. Además, el que las fuerzas territoriales contaran con estos cuerpos armados y con los recursos económicos para sostenerlos originó constantes levantamientos armados cada vez que uno o varios líderes regionales se oponían a las decisiones del gobierno central, provocando un ambiente de inestabilidad política durante casi todo el siglo XIX.

La Constitución de 1824 reafirmó el pacto de unión de las fuerzas territoriales que finalmente fundaron una nación y una soberanía legítimas, garantizadas por la forma de gobierno republicana, federal, popular y representativa, y por la división de poderes que permitiría conservar la libertad y procurar la protección ante las amenazas internas y externas. La unión nacional dependería, en gran medida, de contar con una representación general legítima (el Congreso) y compartir la soberanía entre el gobierno central y las fuerzas territoriales.

La formalización de este pacto implicaba, aparentemente, que los poderes locales y federales habían concertado acuerdos que permitirían el buen funcionamiento del país; sin embargo, con el pretexto de defender su soberanía, en muchas ocasiones los estados no cumplieron con lo establecido en la Constitución, ante lo cual el gobierno federal, encabezado por un poder ejecutivo débil, con escasos recursos económicos y sin el control de las fuerzas armadas, no tuvo la autoridad necesaria para hacer cumplir a los estados sus responsabilidades, como en el caso del cobro del contingente fiscal que nunca fue pagado en su totalidad, sin que la federación presionara a los estados para que cumplieran con una obligación que sus mismos representantes habían acordado. El gobierno federal no podía exponerse a provocar el descontento de las autoridades estatales porque se pondría en peligro la frágil estabilidad de la nación que se había conseguido después de tantas dificultades.

**INTEGRANTES DE LA JUNTA NACIONAL INSTITUYENTE
DEL IMPERIO MEXICANO
(2 de noviembre de 1822 al 6 de marzo de 1823)**

Alta California

Ambrosio Martínez de Vea

Antigua Guatemala

Isidro Montufar

Baja California

Manuel Ortiz de la Torre

Bejar

Refugio de la Garza

Cártago

José Francisco Peralta

ChiapasBonifacio Fernández de
Córdoba

Luciano Figueroa

Pedro Celis

Comayagua

Marqués de Castañiza

Francisco (Jacinto?) Rubí

Durango

Francisco Velasco

Salvador Porras

José (Manuel?) Ignacio

Gutiérrez

**Escuintla, provincia de
Guatemala**

José Vicente Orantes

Guadalajara

Mariano Mendiola

Antonio José Valdés

José María Covarrubias

Toribio González

Guanajuato

Antonio Mier y Villagómez

Guatemala

Francisco Uruga

Miguel Larrainaga

Pedro Arroyabe

León de Nicaragua

Juan José Quiñones

Miguel (Manuel) López de
la Plata**México**

José Mariano Aranda

Marqués de San Juan de
Rayas

Martín de Inclán

Nuevo MéxicoFrancisco Pérez Serrano y
Aguirre**Nuevo Santander**

José María (Antonio)

Gutiérrez de Lara

Oaxaca

Pedro Labayru

Antonio Morales de Ibáñez

Puebla

Manuel Flores

Luis Mendizábal

Francisco Puig

Manuel Álvarez

San Luís PotosíRamón Esteban Martínez
de los Ríos

Pascual de Aranda

Sonora y SinaloaCarlos Espinosa de los
Monteros

Simón Elías González

Antonio Iriarte

Texas

Antonio Elozua

Juan Bautista de Arizpe

Tlaxcala

José Miguel Guridi y

Alcocer

Valladolid de Michoacán

Francisco Pedro Argandar

José Antonio Aguilar

José María de Abarca

VeracruzJosé María Luciano Becerra
y Jiménez

José Ignacio Esteva

Verapaz, Guatemala

Tomás Beltranena

Yucatán

Lorenzo de Zavala

Zacatecas

José María Bocanegra

Agustín de Iriarte

Provincia no especificada

Conde de Miraflores

Juan Nepomuceno Mier y

Altamirano

PERMANENCIA DE DIPUTADOS EN EL PRIMER CONGRESO, LA JUNTA NACIONAL INSTITUYENTE Y EL SEGUNDO CONGRESO

NOMBRE	PROVINCIA	PRIMER CONGRESO	JUNTA NACIONAL INSTITUYENTE	SEGUNDO CONGRESO
Manuel Ambrosio Martínez de Veal ¹	Alta California	X	X	X
Isidro Montufar	Antigua Guatemala	X	X	
Miguel Larreinaga	Antigua Guatemala	X	X	
Manuel Ortiz de la Torre	Baja California	X	X	X
José Francisco Peralta	Cártago	X	X	
Pedro Celis	Chiapas	X	X	
Bonifacio Fernández de Córdoba	Chiapas	X	X	
Luciano Figueroa	Chiapas	X	X	
José Miguel Ramos Arizpe	Coahuila	X		X
Manuel Espinosa	Durango	X	X	
José Ignacio Gutiérrez ²	Durango	X		X
Marqués de Castañiza ³	Durango	X	X	
Florentino Martínez**	Durango	X		X
Salvador Porras	Durango	X	X	
Francisco Velasco	Durango	X	X	
Santiago Alcocer	Guadalajara	X	X	
José María Covarrubias	Guadalajara	X	X	X
José Cirilo Gómez Anaya ⁴	Guadalajara	X		X
Toribio González	Guadalajara	X	X	
Mariano Mendiola	Guadalajara	X	X	
Antonio J. Valdés	Guadalajara	X	X	
José María Bustamante ⁵	Guanajuato	X		X

N/I = No se encontró información al respecto.

¹ En el segundo Congreso fue representante de Sonora y Sinaloa.

² En el segundo Congreso fue representante de Chihuahua.

³ En la Junta Nacional Instituyente fue representante de Comayagua, provincia de Guatemala.

⁴ En el segundo Congreso fue representante de México.

⁵ En el segundo Congreso fue representante de México.

NOMBRE	PROVINCIA	PRIMER CONGRESO	JUNTA NACIONAL INSTITUYENTE	CONGRESO CONSTITUYENTE
Antonio María Mier y Villagómez	Guanajuato	X	X	
Francisco Uruga	Guanajuato	X	X	
Pedro Arroyabe	Guatemala	X	X	
Juan José Quiñones	León de Nicaragua	X	X	
Miguel López de la Plata	León de Nicaragua	X	X	
Francisco (Jacinto?) Rubí	Comayagua, Guatemala	X	X	
José Vicente Orantes	Escuintla, Guatemala	X	X	
José Ignacio Espinosa	México	X		X
José María Fagoaga	México	X	X	X
José Mariano Aranda	México	X	X	
Cayetano Ibarra	México	X		X
Martín de Inclán	México	X	X	
Francisco María Lombardo	México	X		
José Agustín Paz	México	X		X
Joaquín Román	México	X	X	
Marqués de san Juan de Rayas	México	X	X	
Servando Teresa de Mier	Monterrey	X		
Francisco Pérez Serrano y Aguirre	Nuevo México	X	X	
José María Gutiérrez de Lara	Nuevo Santander	X	X	
Carlos María de Bustamante ⁶	Oaxaca	X		X
Manuel Flores ⁷	Oaxaca	X	X	
Pedro Labayru	Oaxaca	X	X	
Antonio Morales de Ibañez	Oaxaca	X	X	
José de San Martín ⁸	Oaxaca	X		X
José María Jiménez	Puebla	X		X
José María de la Llave	Puebla	X		X
Rafael Mangino y Mendivil	Puebla	X		X
Francisco Puig	Puebla	X	X	
José Vicente Robles	Puebla	X		X
José Mariano Marín	Puebla	X		X

⁶ En el segundo Congreso fue representante de México.

⁷ En la Junta Nacional Instituyente fue representante de Puebla.

⁸ En el segundo Congreso fue representante de Puebla.

NOMBRE	PROVINCIA	PRIMER CONGRESO	JUNTA NACIONAL INSTITUYENTE	CONGRESO CONSTITUYENTE
Juan Ignacio Godoy	Guanajuato	X		X
Félix de Osores	Querétaro	X		X
Pascual de Aranda	San Luis Potosí	X	X	
Ramón Esteban Martínez de los Ríos	San Luis Potosí	X	X	
Carlos Espinosa de los Monteros	Sonora y Sinaloa	X	X	
Antonio Iriarte	Sonora y Sinaloa	X	X	
Simón Elías González	Sonora y Sinaloa	X	X	
Antono Elosúa	Texas	X	X	
Refugio de la Garza	Béjar	X	X	
José Miguel Guridi y Alcocer	Tlaxcala	X	X	X
José María de Abarca	Valladolid de Michoacán	X	X	
José Antonio Aguilar	Valladolid de Michoacán	X	X	
Francisco Pedro Argandar	Valladolid de Michoacán	X	X	
José María Cabrera	Valladolid de Michoacán	X		X
Manuel Montes Argüelles	Veracruz	X		X
José María Luciano Becerra y Jiménez	Veracruz	X	X	X
José Ignacio Esteva	Veracruz	X	X	
Tomás Beltranena	Verapaz, Guatemala	X	X	
José María Sánchez	Yucatán	X		X
Pedro Tarrazo	Yucatán	X		X
Fernando Valle	Yucatán	X		X
Lorenzo de Zavala	Yucatán	X	X	X
Valentín Gómez Farías	Zacatecas	X		X
Francisco García	Zacatecas	X		X
Agustín de Iriarte	Zacatecas	X	X	
José María Bocanegra	Zacatecas	X	X	

CONFORMACIÓN SOCIOPROFESIONAL DE ALGUNOS DIPUTADOS (1822-1824)

NOMBRE	CONGRESO EN EL QUE PARTICIPÓ	PROVINCIA O ESTADO QUE REPRESENTA	PROFESIÓN	EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA Y/O MILITAR ANTERIOR	EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA Y/O MILITAR POSTERIOR
Abarca, José María	1er Congreso Junta Nal. Inst.	Valladolid de Michoacán	Militar	Capitán de milicias	N. I.
Acha, Juan José de	1er Congreso	México	N. I.	Alcalde de la provincia de México	N. I.
Aguilar José Antonio	1er Congreso	Valladolid de Michoacán	Abogado	N. I.	N. I.
Ahumada, Pedro de	Congreso Const.	Durango	Abogado	N. I.	Diputado al Congreso Nacional (1835-1836). Oficial mayor de la Suprema Corte de Justicia (1849). Ministro Letrado del Supremo Tribunal de Guerra y Marina y Consejero de Estado (1858)
Alcocer, Santiago	1er Congreso Junta Nal. Inst.	Guadalajara	Eclesiástico	Miembro de la diputación provincial de México. Diputado en las Cortes de Cádiz	N. I.
Anaya, José María	Congreso Const.	Guanajuato	N. I.	N. I.	Diputado estatal en Guanajuato (1826).
Anaya, Juan Pablo	1er Congreso	Guadalajara	Militar	N. I.	General de Brigada de los Ejércitos Nacionales (1824). Comandante General de Chiapas (1828). Brigadier General y de división (1832). Ministro de Guerra (1833). Gobernador de Tabasco en 1840. Comandante General de Sonora y Sinaloa en 1847.
Andrade José Antonio	1er Congreso	Guadalajara	Militar	Jefe del ejército realista.	N. I.
Argandar, Francisco Pedro de	1er Congreso Junta Nal. Inst.	Valladolid de Michoacán	Eclesiástico	Diputado en el Congreso de Chilpancingo y miembro del Gobierno Provisional en 1816.	Diputado estatal (1826).
Argüelles, Manuel de	1er Congreso Congreso Const.	Veracruz	Abogado	N. I.	N. I.
Arizpe, Juan Bautista de	1er Congreso	Texas	Abogado	N. I.	N. I.
Arzác, José Gerónimo de	Congreso Const.	Colima	Eclesiástico	Párroco de Colima	Después de 1824 regresó a su parroquia y no volvió a la vida política.

NOMBRE	CONGRESO EN EL QUE PARTICIPÓ	PROVINCIA O ESTADO QUE REPRESENTA	PROFESIÓN	EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA Y/O MILITAR ANTERIOR	EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA Y/O MILITAR POSTERIOR
Avilés y Quiróz, José Joaquín	1er Congreso	Sonora y Sinaloa	Abogado	N. I.	Magistrado del territorio Sur y de la Suprema Corte de Justicia (1825). Magistrado de circuito en Rosario. Organizó logias yorkinas en el noroeste y fue el primer venerable de la logia "Diana de Occidente" en Mineral del Rosario (1826). Ministro de la Suprema Corte de Justicia en la ciudad de México.
Aznar Barbachano, Tomás	1er Congreso	Yucatán	Abogado	N. I.	N. I.
Barbabosa Mariano	Congreso Const.	Puebla	Militar	N. I.	N. I.
Becerra y Jiménez, José María Luciano	1er Congreso Junta Nal. Inst. Congreso Const.	Veracruz	Eclesiástico	Catedrático de humanidades, filosofía y teología. Cura de Acatzingo, Tepeji de la Seda y Santiago Tecali. Diputado a cortes españolas.	Consejero y senador. Ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos (1846). Obispo de Chiapas (1849-1853).
Berruecos, José Rafael	Congreso Const.	Puebla	Abogado	N. I.	Diputado al Congreso federal (1829, 1836 y 1841). Senador (1835 y 1848). Miembro del Supremo Poder Conservador (1837-1841). Miembro de la Asamblea Nacional Legislativa (1843). Ministro suplente de la Suprema Corte de Justicia (1848).
Bocanegra, José María	1er Congreso Junta Nal. Inst.	Zacatecas	Abogado	Abogado de la Real Audiencia y miembro del Colegio de Abogados.	Secretario de Relaciones Interiores y Exteriores (1829) y de Hacienda (1833). Presidente interino.
Bustamante, Carlos María de	1er Congreso Congreso Const.	Oaxaca México	Abogado	Relator en la Audiencia de México. Colaboró en el <i>Diario de México</i> . En 1812 fue designado elector por la parroquia de San Miguel para conformar el nuevo Ayuntamiento. Inspector de caballería del Ejército Insurgente. Redactó la declaración de Independencia del Anáhuac en 1813.	Auditor de guerra (1827). Diputado federal (1829). Miembro del Supremo Poder Conservador (1836). Periodista, escritor e historiador.
Bustamante, José María	1er Congreso Congreso Const.	Guanajuato	Militar	Miembro de la Junta Provisional Gubernativa (1821)	Miembro del Ayuntamiento de Guanajuato (1829). Diputado estatal (1829-1830).
Bustamante, José Javier de	1er Congreso	Oaxaca	N. I.	N. I.	Diputado al Congreso General (1832)

NOMBRE	CONGRESO EN EL QUE PARTICIPÓ	PROVINCIA O ESTADO QUE REPRESENTA	PROFESIÓN	EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA Y/O MILITAR ANTERIOR	EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA Y/O MILITAR POSTERIOR
Cabrera, José María	1er Congreso Congreso Const.	Valladolid de Michoacán	N. I.	Síndico de Valladolid	N. I.
Calderón, Juan Francisco	1er Congreso	Oaxaca	Militar	N. I.	N. I.
Camacho, Sebastián	1er Congreso	Veracruz	Abogado	Abogado de la Audiencia de México.	Diputado de su estado en 1824. Diputado federal en 1836. Miembro de la Asamblea Nacional Legislativa (1843). Gobernador de Veracruz. Secretario del ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores y ministro plenipotenciario en Londres y París.
Cañedo, José Ignacio	1er Congreso	Guadalajara	Hacendado	N. I.	Gobernador de su estado en 1832.
Cañedo, Juan de Dios	Congreso Const.	Jalisco	Abogado	N. I.	Senador. Secretario de Relaciones exteriores (1825). Ministro de México en las Repúblicas del Sur e Imperio de Brasil (1831). Ministro del Interior (1839). Ministro de Relaciones y del Interior (1839-1840). Presidente del Ayuntamiento de México (1844).
Campero, Nicolás	1er Congreso	México	Militar	N. I.	N. I.
Castañeda, Joaquín	1er Congreso	Guadalajara	Abogado	N. I.	N. I.
Castañeda, Marcelino	1er Congreso	Durango	Abogado	N. I.	Senador (1848). Ministro supernumerario de la Suprema corte de Justicia de la Nación (1848).
Castañiza Larrea y González de Agüero, Francisco, Marqués de Castañiza	1er Congreso Junta Nal. Inst.	Durango	Eclesiástico	Obispo de Durango. Catedrático, rector y singular bienhechor del Colegio de San Ildefonso. Doctor y rector de la Universidad mexicana. Examinador sino-dal del arzobispado de México y calificador e inquisidor del honorario del Santo Oficio. Fundó el Colegio de San Luis Gonzaga en Durango.	N. I.
Castillero, José María	Congreso Const.	Puebla	Profesor	Catedrático del Seminario Palafoxiano.	Contribuyó a la redacción de la Constitución del estado de Puebla. Rector del Colegio Carolino. Senador de la República.

NOMBRE	CONGRESO EN EL QUE PARTICIPÓ	PROVINCIA O ESTADO QUE REPRESENTA	PROFESIÓN	EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA Y/O MILITAR ANTERIOR	EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA Y/O MILITAR POSTERIOR
Castillo, Demetrio del	1er Congreso	Oaxaca	Abogado	N. I.	Comisario honorario de guerra, ministro fiscal del tribunal de justicia del Congreso Federal. Diputado al Congreso General (1835). Sinodal cuatrienal del Colegio de abogados (1836).
Castorena, Luciano	1er Congreso	México	Eclesiástico	N. I.	N. I.
Castro, José María	1er Congreso	Valladolid de Michoacán	Abogado	N. I.	Juez primero interino de lo criminal de Zacatecas y propietario del partido de Villanueva (1848).
Cortázar, Luis de	Congreso Const.	México	Militar	Miembro del Ejército Realista. Comandante general de Querétaro, San Luis Potosí, Jalisco y Guanajuato.	Senador por Guanajuato (1838).
Cumplido, Antonio	1er Congreso	Valladolid de Michoacán	N. I.	Formó parte del Poder Ejecutivo junto con José Ma. Morelos.	Formó parte de la junta de Premios (1823) que se instituyó para honrar a los antiguos insurgentes.
Echenique, Rafael Leonardo de	1er Congreso	Veracruz	Comerciante	N. I.	N. I.
Elías González, Simón	1er. Congreso Junta Nal. Inst.	Sonora y Sinaloa	Militar	Teniente del gobierno de Nuevo México. En 1820 inspector de la comandancia general de Sonora	Comandante general de Sonora (1824), Gobernador Constitucional del Estado de Occidente (1825). Se adhirió al Plan de Jalapa (1830). Primer vocal de la Junta Departamental de Chihuahua (1837).
Elorriaga, Francisco Antonio	Congreso Const.	Durango	Abogado	Magistrado del Supremo Tribunal de Durango. Jefe de la Guardia Nacional.	Diputado al Congreso local de su estado y senador. Gobernador de Durango (821, 1829, 1833 y 1845-1846) Candidato a presidente de la República (1846).
Elozúa, Antonio	1er. Congreso Junta Nal. Inst.	Coahuila Texas	Militar	Participó con las fuerzas realistas contra los insurgentes en Provincias Internas de Oriente. Gobernador político y militar de la provincia de Coahuila en 1820.	Primer gobernador de Coahuila después de la Independencia. Ayudante inspector de Coahuila y Texas (1826-1833) y comandante militar de Béjar.
Escalante, Tomás	1er. Congreso	Sonora y Sinaloa	N. I.	Subdelegado de las cuatro causas, tesorero de las cajas reales y protector de indios.	Diputado (1831). Gobernador suplente de Sonora y primer gobernador de ese estado (1831).

NOMBRE	CONGRESO EN EL QUE PARTICIPÓ	PROVINCIA O ESTADO QUE REPRESENTA	PROFESIÓN	EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA Y/O MILITAR ANTERIOR	EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA Y/O MILITAR POSTERIOR
Espinosa, José Ignacio	1er. Congreso Congreso Const.	Guanajuato México	Abogado	Asesor de las compañías de patriotas. Abogado de indios en lo criminal. Miembro de la Audiencia en 1820. Integrante de la Junta Provisional Gubernativa.	Senador (1825-1826), junto con otros escoceses fundó el partido llamado "Los Novenarios" (1827). Ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos (1830-1832).
Espinosa de los Monteros, Carlos	1er Congreso Junta Nal. Inst.	Sonora y Sinaloa	Eclesiástico	Secretario, prosecretario y gobernador de la mitra de Sinaloa. Vocal de la diputación provincial de Sonora y Sinaloa en 1820.	Diputado del Estado de Occidente (1824 y 1829-1830).
Esteva, José Ignacio	1er Congreso Junta Nal. Inst.	Veracruz	N. I.	N. I.	Intendente de Jalapa y comisario general en Veracruz (1824), Ministro de Hacienda con el Supremo Poder Ejecutivo (1824), Cooperó con el general Barragán en la rendición de San Juan de Ulúa (1825).
Fagoaga y Lizuar, José María	1er Congreso Junta Nal. Inst.	México	Abogado	Miembro del Ayuntamiento de México (1812) y de la Junta Provincial (1813). Miembro de la Junta Provisional Gubernativa. Uno de los fundadores del rito escocés.	En 1829 fue expulsado del país a causa de su origen peninsular. Regresó después y ya no participó en la vida política nacional.
Fernández del Campo, Nicolás	Congreso Const.	Oaxaca	N. I.	Subdelegado de Villa Alta, Oax. (1821)	N. I.
Fernández Rojo, Manuel	Congreso Const.	Sonora y Sinaloa	Hacendado	Alcalde del Crimen. Miembro de la Audiencia (1802-1813 y 1815-1819). Síndico del Ayuntamiento en 1811. Elector de parroquia en 1812. Diputado a Cortes en 1814 y 1820. Gobernador intendente de las provincias de Sonora y Sinaloa. Teniente letrado asesor del gobierno de las citadas provincias en 1816.	Alcalde de Culiacán (1825), Diputado local (1826), Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia de Sinaloa hasta su muerte en octubre de 1834.
Foncerrada y Soravilla, Juan Nepomuceno	1er Congreso	Valladolid de Michoacán	Militar	N. I.	N. I.
Franco, Pablo	1er Congreso	Nueva Vizcaya	Militar	N. I.	Senador (1828-1829).
Gama y Córdoba, Antonio	Congreso Const.	México	Abogado	Abogado de la Audiencia de México, co-leal mayor de Sta. Ma. de Todos Santos. Miembro de la Junta Provisional Gubernativa.	N. I.
García, Francisco	1er Congreso Congreso Const.	Zacatecas	N. I.	N. I.	Gobernador de Zacatecas y senador después de la Independencia. Miembro de la Suprema Corte de Justicia. Pertenecía al partido republicano

NOMBRE	CONGRESO EN EL QUE PARTICIPÓ	PROVINCIA O ESTADO QUE REPRESENTA	PROFESIÓN	EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA Y/O MILITAR ANTERIOR	EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA Y/O MILITAR POSTERIOR
García Cantarines y Mateos, Francisco	1er Congreso	Puebla	Eclesiástico	Secretario de la Cámara y Gobierno de Arzobispo de La Plata en Bolivia. Cura de Izúcar y Zacatlán (Puebla).	El 1º de septiembre de 1832 ocupó la canonjía penitenciaria de la catedral de Oaxaca.
Godoy, Juan Ignacio	1er Congreso Congreso Const.	Guanajuato	Abogado	Sirvió a la Real Audiencia. Diputado a Cortes (1822).	Miembro de Colegio de abogados a comienzos del siglo XIX. Miembro del Ayuntamiento de Guanajuato (1824). Presidente de la Corte de Justicia (1828). Ministro de Justicia (1829). Diputado federal (1836).
Gómez Anaya, José Cirilo	1er Congreso Congreso Const.	Guadalajara México	Militar	Miembro del ejército realista. Secretario del virrey en 1820.	Comandante militar de Durango (1829) y de Jalisco (1831). Ministro de la Guerra de octubre a diciembre de 1832 y en 1833. Se distinguió en el Partido Conservador.
González, Toribio	1er Congreso Junta Nal. Inst.	Comayagua, Guatemala	N. I.	Presidente de la Diputación de Guadalajara	N. I.
González Angulo Bernardo	Congreso Const.	México	Abogado	N. I.	Superintendente de la casa de moneda de la ciudad de México (1836). Diputado al Congreso Nacional (1825-1826).
Gordoa, Luis Gonzaga	Congreso Const.	San Luis Potosí	Abogado	N. I.	Diputado federal (1835-1836 y 1841). Miembro de la Supremo Poder Conservador (1837-1841).
Gordoa y Barrios, José Miguel	Congreso Const.	Zacatecas	Eclesiástico	Catedrático del Real seminario de Guadalajara. Diputado propietario a las Cortes de Cádiz por Zacatecas.	En 1825 fue electo Vicario Capitular en el Seminario de Guadalajara
Guerra y Aldea, José Basilio	Congreso Const.	México	Abogado	Diputado por Yucatán a las cortes españolas en 1820. Magistrado de la Suprema Corte de Justicia en 1821.	Secretario de la legación en Panamá. Representó a México en el Congreso de las Repúblicas Hispanoamericanas Ministro en Roma.
Guridi y Alcocer, José Miguel	1er Congreso Junta Nal. Inst. Congreso Const.	Tlaxcala	Eclesiástico y abogado	Cura de Acajete, Tacubaya y el Sagrario metropolitano; promotor fiscal y defensor del juzgado de testamentos en la curia de Puebla. Diputado propietario por la ciudad de Tlaxcala en las Cortes de Cádiz	N. I.
Gutiérrez de Lara, José Antonio	1er Congreso Junta Nal. Inst.	Texas Nuevo Santander	Eclesiástico y abogado	Cura de Revilla. Rector del seminario de Monterrey en 1814.	Presidente del Congreso Constituyente de Tamaulipas (1824).
Gutiérrez, José Ignacio	1er Congreso Congreso Const.	Durango Chihuahua	N. I.	N. I.	Gobernador de Durango (1832-1833), Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y el D. F. Ministro de la Guerra (1847).

NOMBRE	CONGRESO EN EL QUE PARTICIPÓ	PROVINCIA O ESTADO QUE REPRESENTA	PROFESIÓN	EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA Y/O MILITAR ANTERIOR	EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA Y/O MILITAR POSTERIOR
Haro y Tamaríz, Joaquín de	1er Congreso	Puebla	Militar y comerciante	N. I.	Miembro de la Junta de la Provincia de Puebla (1823). Gobernador del departamento hasta 1842. Presidente de la Industria de Puebla (1846). Diputado federal (1836). Miembro de la Asamblea Nacional Legislativa (1843).
Hernández Chico Condarco, José María	Congreso Const.	México	N. I.	Alcalde del Ayuntamiento de Guanajuato.	N. I.
Herrera, José Joaquín de	1er Congreso	Veracruz	Militar	Cadete del regimiento de la corona (1809).	Ministro de Guerra en (1824, 1832 y 1834). Gobernador del Distrito Federal (1828). Comandante de Durango (1831). Presidente del Tribunal Militar (1840-1842). Diputado federal (1842). Presidente de la República por unos días en 1844, 1845-1851 y 1848. Plenipotenciario para negociar la Paz con Estados Unidos.
Herrera, Mariano	1er Congreso	Durango	Militar	Asesor de la intendencia de Durango.	Jefe político de Durango (1823)
Horbegoso, Juan de	1er Congreso	México	Militar	Coronel realista, 1821.	N. I.
Icaza, Antonio	1er Congreso	México	Comerciante	N. I.	Miembro de la diputación provincial de México (1823). Diputado federal (1836). Senador (1841). Miembro de la Asamblea Nacional Legislativa (1843).
Ibarra, Cayetano	1er Congreso Congreso Const.	México	Abogado	N. I.	Primer juez del ramo civil en la ciudad de México (1836). Diputado federal (1841). Miembro de la Asamblea Nacional Legislativa (1843).
Irrizarri y Peralta, Juan Manuel	Congreso Const.	Puebla	Eclesiástico	N. I.	Miembro de la Asamblea Nacional Legislativa (1843). Diputado federal (1846).
Iturralde y Revilla, José María	1er Congreso	México	Abogado y Eclesiástico	N. I.	Rector de Letrán de 1825 a 1834. Miembro de la Junta Patriótica de México (1831). Miembro de la Asamblea Nacional Legislativa (1843).
Izazaga, José María	Congreso Const.	Valladolid de Michoacán	Abogado	N. I.	Agente del gobierno de México en Michoacán (1830)

NOMBRE	CONGRESO EN EL QUE PARTICIPÓ	PROVINCIA O ESTADO QUE REPRESENTA	PROFESIÓN	EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA Y/O MILITAR ANTERIOR	EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA Y/O MILITAR POSTERIOR
Jiménez, José María	1er Congreso Congreso Const.	Puebla	Abogado	N. I.	Abogado del Ayuntamiento de México. Diputado federal (1836). Miembro de la Asamblea Nacional Legislativa (1843). Miembro de la Suprema Corte de Justicia. (1852).
Lafragua, José María	1er Congreso	Ciudad Real de Chiapas	Abogado	N. I.	N. I.
Llave, José María de la	1er Congreso Congreso Const.	Puebla	Abogado y Eclesiástico	N. I.	Criminalista. Diputado al Congreso General (1853). Ministro de hacienda del 8 al 16 de septiembre de 1847.
Lanuzza, Pedro	1er Congreso	Chiquimula, prov. de Guatemala	Militar	N. I.	Fiscal de la Suprema Corte de Justicia (1825).
León, Antonio de	1er Congreso	Oaxaca	Militar	N. I.	N. I.
Lombardo, Francisco María	1er Congreso Congreso Const.	México	Militar	Firmante del Acta de Independencia. Diputado al Primer Congreso.	Secretario de Relaciones Interiores y Exteriores (1834). Ministro letrado del Supremo Tribunal de Guerra (1836). Criminalista. Diputado al Congreso federal (1841 y 1853). Miembro de la Asamblea Nacional Legislativa (1843). Ministro de Hacienda (1840 y 1847).
López Constante, Manuel	1er Congreso	Yucatán	Eclesiástico	N. I.	N. I.
López Rayón, Ignacio	Congreso Const.	Michoacán	Abogado	Encargado de la oficina de la estafeta	Intendente de San Luis Potosí. Diputado y Comandante Gral. de Jalisco.
Mangino y Mendivil, Rafael	1er Congreso Congreso Const.	Puebla	Militar	Secretario del Virreinato	N. I.
Marín, José Mariano	1er Congreso Congreso Const.	Puebla	Abogado	N. I.	Consejero de Guadalupe Victoria y Anastasio Bustamante. Magistrado y presidente del Tribunal Superior de Justicia. Fundador y catedrático del Colegio de Abogados.
Márquez, Víctor Rafael	Congreso Const.	Guanajuato	Abogado	Miembro del ayuntamiento y elector municipal y de partido en múltiples ocasiones.	Miembro del Congreso estatal (1831-1832).
Martínez de los Ríos, Ramón Esteban	1er Congreso Junta Nal. Inst.	San Luis Potosí	Abogado	N. I.	Senador. Ministro del Supremo Tribunal de Justicia.

NOMBRE	CONGRESO EN EL QUE PARTICIPÓ	PROVINCIA O ESTADO QUE REPRESENTA	PROFESIÓN	EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA Y/O MILITAR ANTERIOR	EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA Y/O MILITAR POSTERIOR
Martínez, Florentino	1er Congreso	Durango	Abogado	Abogado de la Real Audiencia.	Diputado del congreso de su estado. Senador en (1825, 1826, 1827 y 1828). Ministro del Supremo Tribunal de Justicia.
Mayorga, Juan de Dios	1er Congreso	Chiquimula, prov. de Guatemala	N. I.	N. I.	Ministro de las provincias unidas de la América Central (1824). Representante de Guatemala en México (1827).
Mendiola, Mariano	1er Congreso Junta Nal. Inst.	Guadalajara	N. I.	Diputado a las Cortes de Cádiz.	N. I.
Mier, Servando Teresa de	1er Congreso Congreso Const.	Monterrey Nuevo León	Eclesiástico	Secretario del cónsul de España en Portugal	Historiador.
Mier y Altamirano, Juan Nepomuceno	1er Congreso Junta Nal. Inst.	No se especifica	Abogado	N. I.	Promotor fiscal del juzgado de distrito de México (1836)
Mier y Terán, Manuel de	1er Congreso	Chiapas	Militar	Sirvió a la Junta de Zitácuaro	Ministro de Guerra y Marina en 1824, bajo el Supremo Poder Ejecutivo provisional y en la presidencia de Guadalupe Victoria.
Mier y Villagómez, Antonio María	1er Congreso Junta Nal. Inst.	Guanajuato	Militar	Dependiente y hombre de confianza de Iturbide.	N. I.
Montenegro, Juan Antonio	Congreso Const.	Jalisco	Licenciado en filosofía y teología	Vicerrector y regente de academias en el colegio de San Juan Bautista, de Guadalajara	N. I.
Montes Argüelles, Manuel	Congreso Const.	Veracruz	Abogado	Regidor y alcalde de Orizaba y apoderado general de la Agrupación de Cosecheros de Tabaco de la región.	Vicegobernador de Veracruz (1832) y gobernador (1825).
Mora y Villamil, Ignacio de	Congreso Const.	México	Militar	N. I.	Diputado en 1825-1826. Secretario de Guerra y Marina en 1837.
Morales, Juan Bautista	Congreso Const.	Guanajuato	Abogado	N. I.	Senador. Catedrático en San Ildefonso en 1835. Magistrado de la Suprema Corte de Justicia en 1837. Periodista.
Morán y del Villar, José, marqués de Vivanco	Congreso Const.	Querétaro	Militar	Coronel realista	N. I.
Múzquiz Melchor	1er Congreso	México	Abogado (trunca)	Militar insurgente	Gobernador del Estado de México en 1824. Presidente en 1836 y miembro del Supremo Poder Conservador (1837-1841). Diputado federal (1841).

NOMBRE	CONGRESO EN EL QUE PARTICIPÓ	PROVINCIA O ESTADO QUE REPRESENTA	PROFESIÓN	EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA Y/O MILITAR ANTERIOR	EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA Y/O MILITAR POSTERIOR
Nájera, José Ignacio	1er Congreso	México	Abogado	N. I.	N. I.
Obregón, Joaquín	1er Congreso	México	Comerciante	N. I.	N. I.
Obregón, Pablo	1er Congreso	México	Militar	N. I.	Primer ministro plenipotenciario de México En Estados Unidos.
Ochoa, Gaspar	1er Congreso	Durango	Militar	Jefe del Ejército Realista	N. I.
Ortega, Francisco	1er Congreso	México	Abogado	Empleado de la Casa de Moneda en 1817.	Prefecto del distrito de Tulancingo. Director del Instituto de Ciencias Ideológicas y Hermandades (1833). Diputado federal (1836). Senador de la República (1837-1841). Miembro de la Junta Legislativa. Posible autor de las Bases Orgánicas y encargado, por la Comisión Estadística Militar, de redactar el <i>Diccionario geográfico de la República Mexicana</i> en 1848. Periodista.
Ortiz de la Torre, Manuel	1er Congreso Junta Nal. Inst. Congreso Const.	Baja California	N. I.	N. I.	Oficial Mayor de la Secretaría de Estado de 1829 a 1830. En 1831 Contador General de Propios y Arbitrios del Distrito Federal.
Osores de Sotomayor, Félix	1er Congreso Contrego Const.	Querétaro	Eclesiástico y abogado	Presidente de las academias de Filosofía y Teología del Colegio de Letrados.	Cura de Singuilucan, Tezicupán, Santa Ana de Querétaro y Santa Cruz y Soledad de México. Provisor y vicario general del arzobispado y prebendado, doctoral y déan del Cabildo Metropolitano
Paredes y Serna, Pedro	Congreso Const.	Tamaulipas	Abogado	Gobernador de Tamaulipas en 1823.	Senador por Tamaulipas en cuatro legislaturas
Pastor, Juan José	Congreso Const.	Querétaro	N. I.	N. I.	Miembro del ayuntamiento de San Miguel de Allende (1826). Jefe del partido de San Miguel (1830-1842). Miembro del Congreso estatal de Guanajuato (1833-1834).
Paz, José Agustín	1er Congreso	México	Albañil	N. I.	Senador por el Estado de México (1830)

NOMBRE	CONGRESO EN EL QUE PARTICIPÓ	PROVINCIA O ESTADO QUE REPRESENTA	PROFESIÓN	EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA Y/O MILITAR ANTERIOR	EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA Y/O MILITAR POSTERIOR
Piedra, Epigmenio de la	Congreso Const.	México	Eclesiástico	Ayudante del cura de Tepecoacuilco	Canónigo de la Catedral de México en 1837. A él se debe el "Plan de Chicontla", tendiente a remediar la inestabilidad política del país.
Porras, Salvador	1er Congreso Junta Nal. Inst.	Durango	N. I.	Regidor, alguacil mayor del Ayuntamiento de Chihuahua.	N. I.
Portugal, Juan Cayetano	Congreso Const.	Jalisco	Eclesiástico	Cura de Zapopan. Miembro de la Junta Consultiva Auxiliar de Gobierno, creada en Guadalajara, por orden de Pedro C. Negrete el 24 de junio de 1821.	Diputado por Guanajuato en los tres siguientes Congresos constitucionales. En 1830 senador por Jalisco y diputado local por Guanajuato
Quiñones, Juan José	1er Congreso Junta Nal. Inst.	León de Nicaragua	Médico y propietario	N. I.	Secretario de la Junta Nacional Instituyente (1822). Fiscal de la Corte de Justicia en Oaxaca (1828). Diputado federal (1841-1842, 1846 y 1848). Miembro de la Asamblea Nacional Legislativa (1843).
Ramírez, José Miguel	Congreso Const.	Jalisco	Eclesiástico	N. I.	N. I.
Ramos Arizpe, José Miguel	1er Congreso Congreso Const.	Coahuila	Eclesiástico	Profesor de derecho canónico y civil en el seminario de Monterrey. Capellán y sinodal del obispado de la misma ciudad. Diputado a las Cortes de Cádiz.	Canónigo y déan de la catedral de Puebla en 1831. Ministro de Justicia de 1825 a 1828 y de 1832 a 1833. Formó parte de la junta creada en septiembre de 1841 por las Bases de Tacubaya.
Rejón, Manuel Crescencio	1er Congreso Congreso Const.	Yucatán	Abogado	N. I.	Se afilió al grupo de los escoceses. Senador (1829 y 1832). Combatió al militarismo y a los conservadores en 1830-1831, luchando por el federalismo. En 1840 participó en el movimiento separatista de Yucatán y en la elaboración de su Constitución. Ministro en Sudamérica (1842). Ministro de Relaciones Interiores y Exteriores en 1844. Diputado al Congreso federal (1846 y 1848).
Reyes, José Antonio Guadalupe de los	Congreso Const.	San Luis Potosí	Abogado	N. I.	N. I.
Río, José Ignacio del	1er Congreso	Valladolid de Michoacán	Abogado	N. I.	N. I.
Rivas Vértiz, Juan Antonio	1er Congreso	Yucatán	Militar	Jefe supremo político de Yucatán (1820).	N. I.

NOMBRE	CONGRESO EN EL QUE PARTICIPÓ	PROVINCIA O ESTADO QUE REPRESENTA	PROFESIÓN	EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA Y/O MILITAR ANTERIOR	EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA Y/O MILITAR POSTERIOR
Rivera Llorente, José Miguel	Congreso Const.	Guanajuato	Abogado	N. I.	N. I.
Sánchez de Tagle, Francisco Manuel	1er Congreso	México	Abogado	Catedrático en San Juan de Letrán en 1803. Regidor del Ayuntamiento de México. En 1814, diputado a las Cortes españolas. En 1815, vocal de la Junta de Arbitrios y, en 1820, miembro de la Junta de Censura. Miembro de la Junta Provisional Gubernativa, redactó el Acta de Independencia.	Cinco veces diputado y una senador. Fue vicegovernador del Estado de México y gobernador por el de Michoacán. Secretario del Supremo Poder Conservador. Presidente de la Academia de Legislación y Economía Política.
Sánchez Prisciliano	1er Congreso	Guadalajara	Eclesiástico	Comerciante en Compostela	Primer gobernador constitucional de Jalisco en 1825. Suprimió la universidad y el colegio de San Juan Bautista, fundando el Instituto de Ciencias.
San Martín, José de	1er Congreso Congreso Const.	Oaxaca Puebla	Eclesiástico	Canónigo lectoral de Oaxaca	N. I.
Sardaneta y Llorente, José Mariano de, Marqués de San Juan de Rayas	1er Congreso Junta Nal. Inst.	México Guanajuato	Minero y propietario	Administrador General del Tribunal de Minería en 1808. Diputado a Cortes en 1813. Miembro de la Junta de Censura en 1820 y de la Junta Provisional Gubernativa.	N. I.
Sierra Felipe	Congreso Const.	México	Abogado	N. I.	Diputado (1835-1836)
Tarrazo, Francisco Antonio	1er Congreso	Yucatán	Comerciante	Guardia mayor de la Real Hacienda de Yucatán en 1820 e incluso antes.	Gobernador de Yucatán en 1824. Magistrado de tercera instancia en 1825. Senador (1830).
Tercero, Mariano	1er Congreso	Valladolid de Michoacán	N. I.	Miembro en 1818, de la Junta de Jaujilla creada en 1816, en sustitución de la subalterna de Michoacán.	N. I.
Torres, Gabriel	1er Congreso	Puebla	N. I.	N. I.	Senador. Presidente del Congreso de Veracruz (1829). Miembro de la Asamblea Nacional Legislativa (1843). Diputado propietario (1846)
Uraga, Francisco	1er Congreso Junta Nal. Inst.	Guanajuato	Eclesiástico	Consejero eclesiástico de la Junta de Policía establecida junto con la de Guerra por el gobierno que presidía el Ignacio Aldama.	N. I.
Valdés, Antonio J.	1er Congreso Junta Nal. Inst.	Guadalajara	Editor	N. I.	N. I.

NOMBRE	CONGRESO EN EL QUE PARTICIPÓ	PROVINCIA O ESTADO QUE REPRESENTA	PROFESIÓN	EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA Y/O MILITAR ANTERIOR	EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA Y/O MILITAR POSTERIOR
Valle, José Cecilio del	1er Congreso	Chiquimula y Tegucigalpa	Abogado	Diputado de la Comisión Gubernativa. Censor de la <i>Gaceta de Guatemala</i> . Fiscal y asesor del juzgado de los cuerpos de artillería en 1807. Diputado en la Junta Central de España e Indias por León de Nicaragua en 1809. Fundó en 1820 <i>El Amigo de la Patria</i> , portavoz de los moderados guatemaltecos. Como parte de la Diputación Provincial de Guatemala, redactó su acta de Independencia en 1821. Miembro de la Junta Provisional por Honduras.	Ministro de Relaciones Exteriores del 23 de febrero al 21 de marzo de 1823. Miembro de la Asamblea Nacional de Guatemala en 1824. Aparece firmando la primera Constitución Federal.
Vélez, Santos	Congreso Const.	Zacatecas	Abogado	Juez de Letras en Zapotlán	N. I.
Villalva, José Arcadio	1er Congreso	Durango	Abogado	N. I.	N. I.
Zavala, Lorenzo de	1er Congreso Junta Nal. Inst. Congreso Const.	Yucatán	Médico	Miembro de las Juntas de San Juan con que Yucatán contribuyó a la Independencia. Fundó el primer periódico que apareció en la entidad. En 1820 diputado a las Cortes de España.	Senador del Primer Congreso Constitucional 1824-1825. Gobernador del Estado de México de 1827-1832. Ministro de Hacienda en 1829. Diputado al Congreso Nacional y ministro plenipotenciario de México en Francia en 1833. Vicepresidente de la República de Texas.
Zebadúa, Marcial	1er Congreso	Ciudad Real de Chiapas	N. I.	N. I.	Encargado de negocios en Londres.

N. I. = No se encontró información al respecto.

FUENTES:

- *Actas Constitucionales mexicanas (1821-1824)*, introducción y notas de José Barragán Barragán, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, 9 vols.
- Alamán, Lucas, *Historia de México*, tomo V, México, Libros del Bachiller Sansón Carrasco, 1986.
- Almada, Francisco R. *Diccionario de historia, geografía y biografía sonorenses*, Chihuahua, s.e., 1952.
- “Biographical Sketch” de Juan Pablo Anaya, página electrónica http://www.lib.utexas.edu/benson/mex_archives/anaya.html
- Bocanegra, José María, *Memorias para la historia de México independiente, 1822-1846*, tomo I, introducción y notas de Patricia Galeana, México, Instituto Cultural Helénico/Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana/Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Codinach, Guadalupe Jiménez, “La patria independiente: 1821-1996”, en *México: Independencia y Soberanía*, México, Secretaría de Gobernación, Archivo General de la Nación, 1999.
- Colegio de Abogados del Distrito Federal, *Lista de individuos matriculados en el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México*, México, Ignacio Cumplido, 1837.
- -----, *Lista alfabética y cronológica de los empleados e individuos matriculados en el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados*, México, Imprenta de Lara, 1849.
- ———, *Lista alfabética y cronológica de los empleados e individuos matriculados en el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados*, México, Tipografía de M. Murguía, 1958.
- *Diccionario Porrúa de historia, biografía y geografía de México*, 6ª ed. corregida y aumentada, México, Editorial Porrúa, 1976 y 1995.
- García Rivas, Heriberto, *150 Biografías de mexicanos ilustres*, México, Editorial Diana, 1961.

- Guedea, Virginia, *En busca de un gobierno alterno: los Guadalupe de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.
- Jiménez Codinach, Guadalupe, “La patria independiente: 1821-1996”, en *México: Independencia y Soberanía*, México, Secretaría de gobernación, Archivo General de la Nación, 1999.
- Miquel i Vergés, José María, *Diccionario de insurgentes*, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 1980.
- Noriega Elio, Cecilia, *El Constituyente de 1842*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.
- Osores, Félix, *Noticias biobibliográficas de alumnos distinguidos del Colegio de San Pedro, San Pablo y San Ildefonso de México (hoy escuela N. preparatoria)*, México, Librería de la viuda de Ch. Bouret, 1908, vol. I.
- Peral, Miguel Ángel, *Diccionario histórico, biográfico y geográfico del estado de Puebla*, 2ª ed., editorial “PAC”, 1979.
- Rouaix, Pastor, *Diccionario geográfico, histórico y biográfico del estado de Durango*, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 1946.
- Serrano Ortega, José Antonio *Jerarquía territorial y transición política. Guanajuato, 1790-1836*, México, El Colegio de Michoacán/Instituto Mora, 2001.
- Valverde Tellez, Emeterio, *Bio-bibliografía eclesiástica mexicana (1821-1943)*, dirección y prólogo de José Bravo Ugarte, tomo I, México, Jus, 1949.
- Zavala, Lorenzo de, *Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1803*, México, Instituto Cultural Helénico/Fondo de Cultura Económica, 1985.

**PROVINCIAS EN LAS CUALES SE ENCONTRÓ INFORMACIÓN DE ALGUNOS DE
SUS REPRESENTANTES**

PROVINCIA	CANTIDAD	PORCENTAJE
México	24	17.91
Guadalajara o Jalisco	12	8.95
Valladolid o Michoacán	11	8.20
Puebla	11	8.20
Durango	9	6.71
Guanajuato	8	5.97
Veracruz	7	5.22
Yucatán	6	4.48
Oaxaca	6	4.48
Provincias de Guatemala	5	3.73
Sonora y Sinaloa	5	3.73
Zacatecas	4	2.98
San Luis Potosí	3	2.23
Querétaro	3	2.23
Chiapas	3	2.23
Guanajuato y México	2	1.50
Colima	1	0.75
Texas	1	0.75
Nueva Vizcaya	1	0.75
Tlaxcala	1	0.75
Monterrey o Nuevo León	1	0.75
Baja California	1	0.75
Tamaulipas	1	0.75
Coahuila	1	0.75
Oaxaca y México ¹	1	0.75
Coahuila y Texas	1	0.75
Guadalajara y México	1	0.75
Texas y Nuevo Santander	1	0.75
Durango y Chihuahua	1	0.75
Oaxaca y Puebla	1	0.75
Provincia no especificada	1	0.75
TOTAL :	134	100.00

¹ Algunos diputados fueron representantes de diferentes provincias en el Congreso y/o Junta Nacional Instituyente.

**RELACIÓN DE DIPUTADOS ELECTOS PARA EL
PRIMER CONGRESO CONSTITUYENTE MEXICANO
(24 de febrero al 30 de octubre de 1822)**

Alta California

Ambrosio Martínez de Vea

Antigua Guatemala

Isidro Montufar

Miguel Larreinaga

Baja California

Manuel Ortiz de la Torre

Cártago,**provincia de Guatemala**

José Francisco Peralta

Ciudad Real de Chiapas

Pedro Celis

Bonifacio Fernández de Córdoba

Luciano de Figueroa

Juan María Lafragua

José Anselmo de Lara

Juan María Lazaga

Manuel de Mier y Terán

Marcial Zevadua

Chimaltenango,**provincia de Guatemala**

Antonio Larrazábal

Chiquimula,**provincia de Guatemala**

José Cecilio del Valle

Juan de Dios Mayorga

Pedro Lanuza (suplente)

Coahuila

José Miguel Ramos Arizpe

Antonio Elosúa (suplente)

Comayagua, Guatemala

Jacinto Rubí

Manuel Gutiérrez

Costa Rica,**provincia de Guatemala**

José Antonio Alvarado

Durango

Marcelino Castañeda

Rafael Pérez del Castillo

José Ignacio Gutiérrez

Mariano Herrera

Pedro Ignacio Iturrigarria

Marqués de Castañiza

Florentino Martínez

Gaspar Ochoa

Nicolás Savilla

Manuel José Pacheco

Gaspar Pereira

Salvador Porras

Conde de Súchil

José Ignacio Urquidi

Santiago Vaca y Ortíz

Francisco Velasco

José Arcadio Villalva

Manuel José de Zuloaga

Escuintla, Guatemala

José Vicente Orantes

José Francisco Barrundia

Gracias a Dios,**provincia de Guatemala**

José Santiago Milla

Guadalajara

Santiago Alcocer

Juan Pablo de Anaya

Jose Antonio de Andrade

Bernardo J. Benítez Pérez

José Ignacio Cañedo

Joaquín Castañeda

José María Covarrubias

Lino Fregoso

José Cirilo Gómez Anaya

Toribio González

Juan Martiarena

Mariano Mendiola

Diego Moreno Jaso

José María Portugal

José María Ramos Palomera

Prisciliano Sánchez

Antonio J. Valdés

Juan Lazaga

Guanajuato

Tomás Alamán

José María Bustamante

José Ignacio Espinosa

Juan Ignacio Godoy

Mariano Marmolejo

Antonio María Miery Villagómez

José Miguel Septién

Francisco Uruga

Sr. Vargas

Guatemala

José Antonio Alcaýaga

Pedro Arrollave

José Ignacio Grijalva

Honduras

Cayetano Bosque

José Tinoco de Contreras

Manuel Gutiérrez de Iturbide

Próspero de Herrera

Joaquín Lindo

Francisco Antonio Márquez

León de Nicaragua,**provincia de Guatemala**

Víctor de la Guardia

Juan José Quiñones

Miguel López de la Plata

México

Juan José de Acha

José Mariano Aranda

Francisco Barrera Carragal

Nicolás Campero

Manuel Carrasco

Vicente Carvajal

Manuel Coteró

José Ignacio Espinosa (suplente)

José María Fagoaga

Antonio Eduardo Galicia

José Gorostieta

Juan Horbegoso

Cayetano Ibarra

Martín de Inclán

José María Iturralde y Revilla

(suplente)

Francisco María Lombardo

Miguel Muñoz

Melchor Múzquiz

José Ignacio Nájera

Joaquín Obregón

Pablo Obregón (suplente)

Hipólito Odoardo

Francisco Ortega

José Agustín Paz

Juan Antonio de Riva
 Joaquín Román
 Francisco Manuel Sánchez de Tagle
 José Mariano Sardaneta, Marqués de San Juan de Rayas
 Manuel Tejada
 Juan de la Serna Echarte
 Antonio Icaza

Monterrey

Servando Teresa de Mier
 Eusebio de Arizpe (suplente)

Nueva Vizcaya

Juan Pablo Caballero
 José Antonio de Castaños
 Manuel Espinosa
 Pablo Franco
 José Ignacio Muguero
 Nicolás Sarvilla
 Conde del Súchil

Nuevo México

Francisco Pérez Serrano y Aguirre
 Francisco Rivas

Nuevo Santander

José María Gutiérrez de Lara
 Pedro José Lanuza

Oaxaca

Carlos María de Bustamante
 José Javier Bustamante
 Juan Francisco Calderón
 Manuel Flores
 Cristóbal Irigoyen (suplente)
 Pedro Labayru
 José Martínez Zurita
 Antonio Morales de Ibañez
 Antonio de León
 José María Pando
 José Román Ponce de León
 José de San Martín
 Manuel Sánchez del Villar
 Sr. Murguía

Puebla

Manuel Álvarez
 Manuel Ignacio del Callejo
 Francisco García Cantarines
 Escusas
 Joaquín Franco
 Joaquín de Haro
 José María Jiménez

José María de la Llave (suplente)
 Rafael Mangino y Mendivil
 José Mariano Marín
 Antonio Montoya
 José María Ovando
 Francisco Puig
 José Vicente Robles
 Gabriel Torres

Querétaro

Félix de Osoreo

Quesaltenango, provincia de Guatemala

Cirilo Flores

San Luis Potosí

Pascual de Aranda
 Conde del Peñasco
 Carlos Flores
 José Joaquín de Gárate
 Ramón Esteban Martínez de los Ríos
 Juan de Dios Rodríguez
 Alejandro Serratón

Sonora y Sinaloa

José Joaquín Avilés y Quiroz
 Tomás Escalante
 Carlos Espinosa de los Monteros
 Simón Elías González
 Antonio Iriarte
 Manuel Jiménez de Baylo
 Juan Miguel Riesgo
 Bartolomé Salido

Texas

Antonio Elozua
 Refugio Garza
 Sr. Guerra
 José Antonio Gutiérrez de Lara
 Juan Bautista de Arizpe

Tlaxcala

José Miguel Guridi y Alcocer

Valladolid de Michoacán

José María de Abarca
 José Antonio Aguilar
 Mariano Anzorena
 Francisco Pedro Argandar
 José María Cabrera
 Camilo Camacho

José María Castro
 Antonio Cumplido
 Juan Nepomuceno Foncerrada y Soravilla
 Mariano Izazaga
 Agustín de Tapia
 Mariano Tercero
 José Rudesindo de Villanueva
 José Ignacio del Río

Veracruz

Manuel Montes Argüelles
 José María Luciano Becerra y Jiménez
 Sebastián Camacho
 Rafael Leandro de Echenique
 José Ignacio Esteva
 José Joaquín Herrera
 José Francisco Quintero

Vejar (o Bejar)

Refugio de la Garza

Verapaz,

provincia de Guatemala
 Tomás Beltranena
 Antonio Rivera Cabezas

Yucatán

Tomás Aznar
 Joaquín Castellanos y Díaz
 Manuel López Constante
 Pedro Pablo de Paz
 Bernardo Peón y Maldonado
 Manuel Crescencio Rejón
 Juan Antonio Rivas Vértiz
 José María Sánchez
 Francisco Antonio Tarrazo
 Pedro Tarrazo
 Fernando Valle
 Lorenzo de Zavala
 Sr. Montalvo (suplente)

Zacatecas

José María Bocanegra
 Francisco García
 Valentín Gómez Farías
 Agustín de Iriarte
 Manuel Pacheco

**RELACIÓN DE DIPUTADOS QUE FIRMARON LA PROPOSICIÓN PARA DESIGNAR EMPERADOR
AL GENERAL AGUSTÍN DE ITURBIDE**

NOMBRE DEL DIPUTADO	PROVINCIA QUE REPRESENTABA
Ambrosio Martínez de Veá	Alta California
Manuel Ortiz de la Torre	Baja California
José Anselmo de Lara	Chiapas
Pedro Celis	Durango
Luciano de Figueroa	Durango
Salvador Porras	Durango
Manuel José de Zuloaga	Durango
Rafael Pérez del Castillo	Durango
Francisco Velasco	Durango
Gaspar Ochoa	Durango
José Antonio de Castaños	Durango
José María Cobarrubias	Guadalajara
Santiago Alcocer	Guadalajara
Lino Fregoso	Guadalajara
José Antonio de Andrade	Guadalajara
José María Ramos Palomera	Guadalajara
José María Portugal	Guadalajara
Diego Moreno	Guadalajara
Antonio J. Valdés	Guadalajara
Bernardo J. Benítez Pérez	Guadalajara
José Mariano Sardaneta	México
Marqués de San Juan de Rayas	México
Martín de Inclán	México
Antonio Eduardo Galicia	México
Pedro José Lanuza;	Nuevo Santander
Manuel Sánchez del Villar	Oaxaca
Manuel Flores	Oaxaca
Pedro Labayru	Oaxaca

José Román Ponce de León	Oaxaca
Manuel Ignacio del Callejo	Puebla
Pascual de Aranda	San Luis Potosí
Ramón Esteban Martínez de los Ríos	San Luis Potosí
José Joaquín de Gárate	San Luis Potosí
Conde del Peñasco	San Luis Potosí
Juan Miguel Riesgo	Sonora y Sinaloa
Refugio Garza	Texas
Ignacio Izazaga	Valladolid
José María de Abarca	Valladolid
Francisco Argandar	Valladolid
Camilo Camacho	Valladolid
José Rudesindo de Villanueva	Valladolid
José Antonio Aguilar	Valladolid
José Ignacio Esteva	Veracruz
Manuel López Constante	Yucatán
Bernardo Peón y Maldonado	Yucatán
Valentín Gómez Farías	Zacatecas
José María Bocanegra	Zacatecas
Agustín Iriarte	Zacatecas

**RELACIÓN DE DIPUTADOS QUE ASISTIERON A LA PRIMERA SESIÓN DE REINSTALACIÓN DEL
PRIMER CONGRESO MEXICANO
(7 DE MARZO DE 1823)**

NOMBRE	PROVINCIA
Ambrosio Martínez de Vea	Alta California
Manuel Ortiz de la Torre	Baja California
Pedro Celis	Chiapas
Bonifacio Fernández de Córdoba,	Chiapas
Antonio Elozua	Coahuila
Mariano Herrera	Durango
Salvador Porras	Durango
José Antonio Castaños	Durango
Juan pablo Caballero	Durango
José Antonio Valdés	Guadalajara
José María Covarrubias	Guadalajara
Toribio González	Guadalajara
Mariano Mendiola	Guadalajara
Antonio María Mier y Villagómez	Guanajuato
Francisco Uraga	Guanajuato
Tomás Alamán	Guanajuato
Tomás Beltranena	Guatemala
Isidro Montufar	Guatemala
Manuel Gutiérrez de Iturbide	Honduras
Jacinto Rubí	Honduras
Marqués de San Juan de Rayas	México
José Mariano Aranda	México
José Gorostieta	México
Martín Inclán	México
Juan José Quiñones	León de Nicaragua
Miguel López de la Plata	León de Nicaragua
Francisco Pérez Serrano	Nuevo México

NOMBRE	PROVINCIA
Sr. Aguirre	Nuevo México
Juan Bautista de Arizpe	Nuevo Reino de León
José Antonio Gutiérrez de Lara	Nuevo Santander
Pedro Labayru	Oaxaca
Antonio Morales Ibañez	Oaxaca
Juan Sánchez del Villar	Oaxaca
Manuel Álvarez	Puebla
Francisco Puig	Puebla
Pascual de Aranda	San Luis Potosí
Ramón Esteban Martínez de los Ríos	San Luis Potosí
Alejandro Serratón	San Luis Potosí
Juan Miguel Riesgo	Sonora y Sinaloa
Antonio Iriarte	Sonora y Sinaloa
Simón Elías González	Sonora y Sinaloa
Tomás Escalante	Sonora y Sinaloa
Carlos Espinosa	Sonora y Sinaloa
Manuel Jiménez de Baylo	Sonora y Sinaloa
José Joaquín Avilés y Quiróz	Sonora y Sinaloa
Refugio Garza	Texas
José Miguel Guridi y Alcocer	Tlaxcala
José Antonio Aguilar	Valladolid
Camilo Camacho	Valladolid
José María Luciano Becerra y Jiménez	Veracruz
José Joaquín Herrera	Veracruz
José María Abarca	Yucatán
Bernardo Peón	Yucatán
Lorenzo de Zavala	Yucatán
José María Bocanegra	Zacatecas
Agustín de Iriarte	Zacatecas

**CREACIÓN DE PROVINCIAS Y ESTADOS
AUTORIZADOS POR EL CONGRESO**

MODIFICACIÓN APROBADA	FECHA DE APROBACIÓN
Sonora y Sinaloa, se convierten en dos provincias independientes	18-junio-1823
Nuevo México se constituye como provincia	11-julio-1823
Chihuahua y Durango formarán dos provincias independientes	14-julio-1823
Guanajuato, México y Michoacán se convierten en estados de la federación	20-diciembre-1823
Puebla será un estado de la federación, pero sin incluir a Tlaxcala	21-diciembre-1823
Oaxaca Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz serán estados de la federación	21-diciembre-1823
Tabasco formará una provincia independiente de Yucatán	29-enero-1824
Nuevo León será un estado de la federación	07-mayo-1824
Coahuila y Texas formarán juntas un estado de la federación	07-mayo-1824
Chihuahua se instituye como estado de la federación, y Nuevo México como territorio de la misma	05-julio-1824
El Congreso debe aceptar que las provincias de Guatemala están en libertad para constituirse libremente	05-agosto-1823
Se reconoce la Independencia de Guatemala	20-agosto-1823
Se declara a Chiapas integrante de la federación mexicana	01-octubre-1824
Colima será un territorio de la federación	02-octubre-1824
Tlaxcala será un territorio sin gravamen de la federación	22-noviembre-1824

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES EDITAS

- *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, México, Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, 1974.
- *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, 9 tomos, México, Universidad Autónoma de México, 1980.
 - Tomo I, Diario de las sesiones de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del imperio mexicano.
 - Tomo II, Actas del Congreso Constituyente mexicano vol. I. (Introducción y notas de José Barragán Barragán).
 - Tomo III, Actas del congreso constituyente mexicano, vol. II.
 - Tomo IV, Actas del Congreso Constituyente Mexicano, vol. III.
 - Tomo V, Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de México.
 - Tomo VI, Sesiones extraordinarias del Congreso Constituyente con motivo del arresto de algunos señores diputados (introducción y notas de José Barragán Barragán).
 - Tomo VII, Diario de la Junta Nacional Instituyente del imperio Mexicano.
 - Tomo IX, Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de la Federación mexicana. Sesiones del mes de mayo de 1824.
- Aguilar Rivera, José Antonio, *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*, México, Fondo de Cultura Económica/Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000.
- ----- *El manto liberal: los poderes de emergencia en México, 1821-1876*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
- Alamán, Lucas, *Historia de Méjico desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, 5 vols., México, Libros del Bachiller Sansón Carrasco, 1986.
- Almada, Francisco R., *Diccionario de historia, geografía y biografía sonoreense*, Chihuahua, s.e., 1952.
- Ander-Egg, Ezequiel, *Diccionario de ciencia política*, Buenos Aires, Industria Gráfica del Libro, 1984.
- Anderson, Perry, *El Estado absolutista*, 11ª ed., México, Siglo XXI editores, 1990.
- Anna, Timothy E., *El imperio de Iturbide*, México, CNCA/Alianza editorial, 1991.
- Annino, Antonio, "Ciudadanía 'versus' gobernabilidad republicana en México", en Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las

- Américas/Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 62-93.
- ----- “El primer constitucionalismo mexicano, 1810-1830”, en Marcello Carmagnani, Alicia Hernández Chávez y Ruggiero Romano (coords.), *Para una historia de América III. Los nudos (2)*, México, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 140-189.
 - ----- y François-Xavier Guerra (coords.), *De los imperios a las naciones*, Zaragoza, Ibercaja, 1994.
 - Archer, Christon, “La fuerza del destino. El ejército Trigarante en la historia de la Independencia de México, 1870-1821” conferencia presentada en la Academia Mexicana de la Historia, el 18 de julio de 2001.
 - -----, *El ejército en el México Borbónico 1760-1810*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.
 - Arenal Fenochio, Jaime del, “El discurso en torno a la ley: el agotamiento de lo *privado* como fuente del derecho en el México del siglo XIX”, en Brian Connaughton, Carlos Illades y Sonia Pérez Toledo (coords.), *Construcción de la legitimidad política en México en el siglo XIX*, México, El colegio de Michoacán/Universidad Autónoma Metropolitana/Universidad Nacional Autónoma de México/El Colegio de México, 1999, pp. 303-322.
 - Asensi Sabater, José, *La época constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1998.
 - Ávila Alfredo, *En nombre de la nación. La formación del gobierno representativo en México, (1808-1824)*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Taurus, 2002.
 - ----- *Representación y realidad. Transformación y vicios en la cultura política mexicana en los comienzos del sistema representativo*, tesis de maestría, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.
 - Barragán Barragán, José, *Introducción al federalismo (la formación de los poderes en 1824)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.
 - Benson, Nettie Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, 2ª ed., México, El Colegio de México/Universidad Nacional Autónoma de México, 1994. [1ª edición 1995]
 - Bethell, Leslie (ed.), *Historia de América Latina. 6. América Latina Independiente, 1820-1870*, Barcelona, Ed. Crítica, 1991.
 - Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, 4ª. reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

- “Biographical Sketch” de Juan Pablo Anaya, página electrónica http://www.lib.utexas.edu/benson/mex_archives/anaya.html
- Bocanegra, José María, *Memorias para la historia de México independiente, 1822-1846*, introducción y notas de Patricia Galeana, tomo I, México, Instituto Cultural Helénico/Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana/Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Brading, David A., “La monarquía católica”, en Antonio Annino y Francois-Xavier Guerra (coords.), *De los imperios a las naciones*, Zaragoza, Ibercaja, 1994, pp. 19-43.
- ----- *Orbe indiano. De la monarquía católica a la república criolla, 1492-1867*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Buisson, Inge (ed.), *Problemas de la formación del Estado y de la nación en Hispanoamérica*, Boon, International, 1984.
- Bravo Lira, Bernardino, *El Estado constitucional en Hispanoamérica, 1811-1821. Ventura y desventura de un ideal europeo en el Nuevo Mundo*, México, Escuela Libre de Derecho, 1992.
- Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, 197.
- Bustamante, Carlos María de, *Cuadro histórico de la Revolución mexicana iniciada el 15 de septiembre de 1810 por el C. Miguel Hidalgo y Costilla*, 5 vols., México, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana, 1961.
- Cardoso, Ciro (coord.), *México en el siglo XIX (1821-1910), historia económica y de la estructura social*, México, Editorial Nueva Imagen, 1980.
- Carmagnani, Marcello, Alicia Hernández Chávez y Ruggiero Romano (coords.), *Para una historia de América III. Los nudos (2)*, México, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica, 1999.
- ----- “Territorios, provincias y estados: las transformaciones de los espacios políticos en México, 1750-1850”, en Josefina Zoraida Vázquez (coord.), *La fundación del Estado mexicano, 1821-1855*, México, Nueva Imagen, 1994.
- ----- (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, 1ª reimpr., México, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/ Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 4ª ed., México, Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, 1994

- -----, “La estructura del gobierno en la Constitución de 1824”, en *La Constitución federal de 1824*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976.
- -----, “La elección de los diputados y senadores”, en *Derecho legislativo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1973.
- Castañeda Zavala, Jorge, “El *contingente* fiscal en la nueva nación mexicana, 1824-1861”, en Carlos Marichal y Daniela Marino (comps.), *De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, México, El Colegio de México, 2001.
- Castañón Rodríguez, Jesús, “Los constituyentes”, en *Estudios sobre el decreto constitucional de Apatzingán*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1964, pp. 9-119.
- Chiaramonte, José Carlos, “Modificaciones del Pacto Imperial”, en Antonio Annino y François-Xavier Guerra (coords.), *De los imperios a las naciones*, Zaragoza, Ibercaja, 1994, pp. 107-128.
- Chust, Manuel, “Federalismo *avant la lettre* en las cortes hispanas, 1810-1821”, en prensa.
- Colliva, Paolo, “Monarquía”, en *Diccionario de política*, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, 6ª ed., México, Siglo XXI editores, 1988.
- Connaughton, Brian F. (coord.), *Poder y legitimidad en México, siglo XIX*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Porrúa, en prensa.
- Connaughton, Brian F., Carlos Illades y Sonia Pérez Toledo (coords.), *Construcción de la legitimidad política en México en el siglo XIX*, México, El colegio de Michoacán/Universidad Autónoma Metropolitana/Universidad Nacional Autónoma de México/El Colegio de México, 1999.
- *Constitución Federal de 1824. Crónicas*, 2 vols., México, Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, 1974.
- Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Hermes, 1957.
- ----- (coord.), *Historia General de México*, 2ª reimpr., 2 vols., México, El Colegio de México/Harla, 1987.
- Costeloe, Michael P., *La primera República Federal en México (1824-1835). Un estudio de los partidos políticos en el México independiente*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.

- *Diccionario de política*, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, 6ª ed., México, Siglo XXI editores, 1988, 2 vols.
- *Diccionario Porrúa de historia, biografía y geografía de México*, 6ª ed. corregida y aumentada, México, Editorial Porrúa, 1995, vol. 1, p. 288.
- *Documentos históricos constitucionales de las fuerzas armadas mexicanas*, México, Senado de la República, 1965, tomo I.
- Dublán, Manuel y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, tomo I, México, Imprenta del Comercio, 1876.
- *Estudios sobre el decreto constitucional de Apatzingán*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1964.
- Flores Olea, Víctor, “El trasfondo ideológico”, en *Estudios sobre el decreto constitucional de Apatzingán*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1964, pp. 145-166.
- Forte, Riccardo, “Fuerzas armadas y mecanismos de conciliación en la transición mexicana al Estado moderno (1857-1890)”, en prensa, 2001.
- Fowler Will y Juan Ortiz Escamilla, “La revuelta del 2 de diciembre de 1822: una perspectiva regional”, en *Historias*, núm. 47, septiembre-diciembre de 2000, pp. 19-37.
- García Sierra, Pelayo, *Diccionario filosófico*, Biblioteca filosofía en español, página electrónica: <http://www.filosofia.org/filomat/>
- Gil Villegas (coord.), *El congreso mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994.
- González Navarro, Moisés, *Anatomía del poder en México, 1848-1953*, México, El Colegio de México, 1977.
- Görlitz, Axel (coord.), *Diccionario de ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial, 1980.
- Guedea, Virginia, *En busca de un gobierno alterno: los Guadalupe de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.
- ----- (coord.), *La Independencia de México y el proceso autonomista novohispano, 1808, 1824*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Mora, 2001.
- Guerra, François-Xavier, *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, 3ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

- -----, “El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina”, en Hilda Sábato (coord), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 33-61.
- ----- “De la política antigua a la política moderna. La revolución de la soberanía”, en François-Xavier Guerra y Annik Lempérière (*et al.*), *Los espacios públicos en Iberoamérica. Ambigüedades y problemas. Siglos XVIII-XIX*, México, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos/Fondo de Cultura Económica, 1998.
- ----- y Annik Lempérière (*et al.*), *Los espacios públicos en Iberoamérica. Ambigüedades y problemas. Siglos XVIII-XIX*, México, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos/Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Hale, Charles A., *El liberalismo mexicano en la época de Mora*, 9ª ed., México, Siglo XXI editores, 1991.
- Hamill, Hugh M., *The Hidalgo Revolt. Prelude to Mexican Independence*, Florida, University of Florida Press, 1966.
- Hamnett, Brian R., *Raíces de la insurgencia en México. Historia regional, 1750-1824*, México, Fondo de Cultura económica, 1990.
- Hernández Chávez, Alicia, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas, 1993.
- *Historia parlamentaria mexicana. Crónicas I, mayo-octubre, 1823*, México Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 1983.
- *Historia parlamentaria mexicana. Crónicas II. Febrero-marzo, octubre-diciembre 1824*. México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 1983.
- Huntington, Samuel P., *El Estado y el soldado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995.
- Jáuregui, Luis, *La Real hacienda de Nueva España. Su administración en la época de los intendentes, 1786-1821*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.
- Jiménez Codinach, Guadalupe, “La patria independiente: 1821-1996”, en *México: Independencia y Soberanía*, México, Secretaría de gobernación, Archivo General de la Nación, 1999.
- Kahle, Günter, *El ejército y la formación del Estado en los comienzos de la independencia de México*, trad. María Martínez Peñaloza, México, Fondo de Cultura Económica, 1997. [Primera edición en alemán, 1969].

- Lemoine, Ernesto, *Insurgencia y República Federal, 1808-1824. Estudios históricos. Selección*, México, Banco Internacional, 1980.
- Levi, Luci, “gobierno”, en *Diccionario de política*, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, 6ª ed., México, Siglo XXI editores, 1988.
- López Betancourt, Raúl Eduardo, *Carlos María de Bustamante. Legislador (1822-1824)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.
- MacLachlan, Colin M., *La justicia criminal del siglo XVIII en México. Un estudio sobre el Tribunal de la Acordada*, México, SepSetentas, 1976.
- Marichal Carlos y Daniela Marino (comps.), “Introducción”, en *De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, México, El Colegio de México, 2001.
- Mateos, Juan Antonio, “Apéndice al tomo II”, en *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos*, tomo II y su apéndice, Enciclopedia Parlamentaria de México, vol. II, tomo 2, serie I, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, 1997.
- Matteucci, Nicola, “República”, en *Diccionario de política*, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, 6ª ed., México, Siglo XXI editores, 1988.
- *Memoria del secretario de estado y del despacho de la guerra presentada al soberano congreso el día 7 de noviembre de 1823 y leída en sesión pública del 13 del mismo mes*, México, Imprenta a cargo de Martín Rivera, 1823.
- *Memoria presentada al soberano Congreso mexicano por el secretario de Estado y del despacho de la guerra*, México, 1822, manuscrito.
- Meneses Morales, Ernesto, *Tendencias educativas oficiales en México, 1821-1911*, México, Editorial Porrúa, 1983.
- Miquel i Vergés, José María, *Diccionario de insurgentes*, 2ª edición, México, Porrúa, 1980.
- Miranda, José *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas, primera parte, 1521-1820*, México, Instituto de Derecho Comparado, Universidad Nacional Autónoma de México, 1952.
- Mora, José María Luis, *México y sus revoluciones*, 3 vols., México, Fondo de Cultura Económica/Instituto Cultural Helénico, 1986.
- Mosca, Gaetano, *La clase política*, 2ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

- Noriega Elio, Cecilia, *El Constituyente de 1842*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.
- ----- “Los grupos parlamentarios en los congresos mexicanos, 1810 y 1857. Notas para su estudio”, en Beatriz Rojas (coord.), *El poder y el dinero. Grupos y regiones mexicanos en el siglo XIX*, México, Instituto Mora, 1994, pp. 121-158.
- Ortiz, Juan, *El ejercicio del poder durante la guerra de independencia en México, 1810-1823*, tesis de Doctor en historia, México, El Colegio de México, 1992.
- Otero, Mariano, *Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana*, prólogo de Humberto Hiriart Urdanivia, México, Ediciones del Sector Eléctrico, 1979.
- Página electrónica www.mexico-tenoch.com/mexicanosilustres/, con información tomada de Heriberto García Rivas, *150 Biografías de mexicanos ilustres*, México, Editorial Diana, 1961.
- Peral, Miguel Ángel, *Diccionario histórico, biográfico y geográfico del estado de Puebla*, 2ª ed., editorial “PAC”, 1979.
- Pietschmann, Horst, *El Estado y su evolución al principio de la colonización española de América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- -----, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- ----- “Los principios rectores de organización estatal en las Indias”, en Antonio Annino y François-Xavier Guerra (coords.), *De los imperios a las naciones*, Zaragoza, Ibercaja, 1994, pp. 75-103.
- *Planes en la nación mexicana*, libro uno: 1808-1830, México, Cámara de Senadores, LIII Legislatura/El Colegio de México, 1987.
- *Política y procesos legislativos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1985.
- Pratt Fairchild, Henry (ed.), *Diccionario de sociología*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Rabasa, Emilio, *La constitución y la dictadura*, México, El Colegio de México, 1957.
- Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano. I. Los orígenes*, 3ª reimpresión, 3 vols., México, Fondo de Cultura Económica, 1994. [1ª edición 1957].
- Rodríguez O., Jaime E., *La independencia de la América española*, México, /El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica, 1996.

- ----- “De súbditos de la Corona a ciudadanos republicanos”, en Josefina Zoraida Vázquez (coord.), (coord.), *Interpretaciones de la Independencia de México*, México, Nueva Imagen, 1997, pp. 33-69.
- ----- “Las cortes mexicanas y el Congreso Constituyente”, en Virginia Guedea (coord.), *La Independencia de México y el proceso autonomista novohispano, 1808, 1824*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Mora, 2001, pp. 285-320.
- ----- “La emancipación de América”, en *Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales*, núm. 49, enero-abril 2001, pp. 42-69.
- Rojas, Beatriz (coord.), *El poder y el dinero. Grupos y regiones mexicanos en el siglo XIX*, México, Instituto Mora, 1994.
- Rosanvallon, Pierre, *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*, (traducción de Ana García Bergua), México, Instituto de Investigaciones doctor José María Luis Mora, 1992.
- Rouaix, Pastor, *Diccionario geográfico, histórico y biográfico del estado de Durango*, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 1946.
- Sábato, Hilda (coord), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Safford, Frank, “Política, ideología y sociedad”, en Leslie Bethell (ed.), *Historia de América Latina. 6. América Latina Independiente, 1820-1870*, Barcelona, Ed. Crítica, 1991, pp. 42-104.
- San Juan Victoria, Carlos y Salvador Velázquez Ramírez, “La formación del Estado y las políticas económicas (1821-1880)”, en Ciro Cardoso (coord.), *México en el siglo XIX (1821-1910), historia económica y de la estructura social*, México, Editorial Nueva Imagen, 1980, pp.65-96.
- Scardaville, Michael C., “Los procesos judiciales y la autoridad del Estado: reflexiones en torno a la administración de la justicia criminal y la legitimidad en la ciudad de México, desde fines de la Colonia, hasta principios del México independiente”, en Brian F. Connaughton, (coord.), *Poder y legitimidad en México, siglo XIX*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Porrúa, en prensa, pp. 370-421.
- Secondant, barón de Bréde y de Montesquieu, Charles-Luis de, *Del espíritu de las leyes*, 9ª ed., México, Editorial Porrúa, 1992.
- Serrano, José Antonio, *Votos, contribuciones y milicias en Guanajuato, 1810-1836*, tesis de doctorado en historia, México, El Colegio de México, 1998.

- ----- *Jerarquía territorial y transición política. Guanajuato 1790-1836*, México, El Colegio de Michoacán/Instituto Mora, 2001.
- Serrano Ortega, José Antonio, “El humo en discordia: los gobiernos estatales, el gobierno nacional y el estanco del tabaco (1824-1836)”, en José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui (eds.), *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, México, El Colegio de Michoacán/Instituto Mora, 1998, pp. 203-226.
- ----- y Luis Jáuregui (eds.), *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, México, El Colegio de Michoacán/Instituto Mora, 1998.
- Sierra, Justo, *Evolución política del pueblo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1950.
- Sordo Cedeño, Reynaldo, *El Congreso en la primera República centralista*, México, El Colegio de México, 1993.
- ----- “El congreso Nacional: de la autonomía de las provincias al compromiso federal”, Seminario sobre el primer federalismo en México, mimeo, 2000.
- Talavera, Abraham, *Liberalismo y educación, I. Surgimiento de la conciencia educativa*, México, SepSetentas, 1973.
- Tanck Estrada, Dorothy, *La educación ilustrada (1786-1836)*, 2ª ed., México, El Colegio de México, 1984.
- Tella, Torcuato S. Di, *Política nacional y popular en México, 1820-1847*, México, Fondo de cultura Económica, 1994.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1987.
- Torre Villar, Ernesto de la “El constitucionalismo mexicano y su origen”, en *Estudios sobre el decreto constitucional de Apatzingán*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1964, pp. 167-211.
- Tutino, John, *De la insurrección a la revolución en México. Las bases sociales de la violencia agraria, 1750-1940*, México, Ediciones Era, 1990.
- Vázquez, Josefina Zoraida, “El federalismo mexicano, 1823-1847”, en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos*: México, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/ Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 15-50.

- -----, “De la crisis monárquica a la independencia (1808-1821)”, en Josefina Zoraida Vázquez (coord.), *Interpretaciones de la Independencia de México*, México, Nueva Imagen, 1997, pp. 9-32.
- ----- (coord.), *Interpretaciones de la Independencia de México*, México, Nueva Imagen, 1997.
- ----- (coord.), *La fundación del Estado mexicano, 1821-1855*, México, Nueva Imagen, 1994.
- Villegas Moreno, Gloria (*et al.*), *Historia sumaria del poder Legislativo en México*, Serie I. Historia y desarrollo del poder Legislativo. Tomo I, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1997, [Enciclopedia Parlamentaria de México].
- ----- y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.), *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana. De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República Federal*, vol. I, tomo I, serie III. Documentos, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1997, [Enciclopedia parlamentaria de México]
- Villoro, Luis, *El proceso ideológico de la Revolución de Independencia*, 2ª ed., México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1999.
- Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1956.
- Zavala, Lorenzo de, *Ensayo histórico de las Revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, México, Fondo de Cultura Económica/Instituto Cultural Helénico, 1985.
- Zuleta, Ma. Cecilia, “Raíces y razones del federalismo peninsular, 1821-1825”, en prensa.