

Los orígenes del federalismo mexicano

Martín Hugo Esparza Valdivia

**Sumario: Introducción. / 1. Antecedentes de la autodeterminación. /
2. Proceso de autodeterminación de las provincias mexicanas. /
3. Convocatoria para el congreso constituyente y proyectos de constitución. /
4. El movimiento federalista. / Conclusiones.**

Introducción

El presente artículo tiene por objeto hacer un estudio del proceso de nacimiento del Estado Federal en México, en particular el año de 1823, que fue crucial en el pronunciamiento hacia el federalismo.

La importancia que tiene el período es que su estudio nos permite eliminar de nuestra historia jurídica y política, una serie de afirmaciones sin sustento histórico, como lo es la de la imitación extra lógica del federalismo norteamericano, implantado en nuestro país por un grupo de individuos que violentaron la forma de gobierno "tradicional", centralista, que había tenido hasta entonces.

Del examen de documentos, libros y periódicos de la época y de autores dedicados al estudio de dicho período, se desprende la imposibilidad de sostener la tesis de una implantación doctrinal de dicha distribución de competencias, y sí, el desarrollo coyuntural de una serie de acontecimientos que obligan al pronunciamiento de las anteriores provincias en estados libres y soberanos, ante la renuencia del Congreso reinstalado a convocar un nuevo Congreso con una composición más acorde con la situación política existente a la caída del imperio de Iturbide.

1. Antecedentes de la autodeterminación

El primer antecedente lo constituye la Constitución de Cádiz, que establece la diputación provincial como un órgano de gobierno local, que posteriormente se transformaría en los poderes locales. En

1813, las cortes autorizaron la creación de las diputaciones, compuestas de siete miembros cada una de ellas, en las provincias internas de oriente, provincias internas de occidente, Nueva Galicia, San Luis Potosí, México y Yucatán. Con la aceptación del Plan de Iguala por Guerrero, se da una confluencia que permitiría la consumación de la Independencia. El 24 de agosto de 1821 se firma el Tratado de Córdoba por Don Juan O'Donojú, último Capitán General y Jefe Político Superior de la Provincia de Nueva España, en el que se reconoce la independencia. En el Tratado se establece que en tanto se reunieran las cortes, el Legislativo lo ejercería una Soberana Junta Provisional Gubernativa y el Ejecutivo, una Regencia. El 28 de septiembre de 1821, los individuos de dicha Junta firman el *Acta de Independencia del Imperio Mexicano*. El 24 de febrero de 1822, al instalarse el Congreso Constituyente, la Junta Provisional cesa en sus funciones. El Congreso puede obrar sin sujetarse al Tratado de Córdoba a partir del 28 de marzo, informado de su desaprobación por el Gobierno de España. Señala Alamán que el 18 de mayo de 1822, en sesión secreta, se comenzó a discutir el Reglamento de la Regencia, "e iba a aprobarse el artículo por el cual se prohibía que los individuos de ella pudiesen tener mando de armas: esto fue lo que decidió el movimiento",¹ es decir la proclamación de Iturbide como emperador, que posteriormente tuvo que ser reconocida por el Congreso.

1. ALAMÁN, Lucas, *Historia de México*, t. V, Instituto Cultural Helénico-FCE, México, 1985, p. 591.

La importancia que tiene el período, es que su estudio nos permite eliminar de nuestra historia jurídica y política, una serie de afirmaciones sin sustento histórico, como lo es la de la imitación extra lógica del federalismo norteamericano, implantado en nuestro país por un grupo de individuos que violentaron la forma de gobierno "tradicional centralista, que había tenido hasta entonces.

El 26 de agosto, la aprehensión de varios diputados desencadena el conflicto entre Iturbide y el Congreso, que culminaría con la disolución de él por Iturbide el 31 de octubre de 1822. El 2 de noviembre tiene lugar la primera sesión de la Junta Nacional Instituyente, que sustituyó al Congreso hasta el 6 de marzo de 1823, año en que se disuelve. El 6 de diciembre de 1822 se publica el *Plan de Veracruz*, en el que se señala que la proclamación de Iturbide es nula y se solicita la reinstalación del Congreso. El 1º de febrero de 1823, Echavarría proclama el *Plan de Casa Mata*, al que se une Santa Anna.

El 4 de marzo de 1823, Iturbide decreta la reinstalación del Congreso. El 24 de marzo se decreta que cesa el Poder Ejecutivo existente desde el 19 de mayo de 1822. El 29 de marzo el Congreso se declara legalmente reinstalado. El 31, el Congreso elige como individuos del Supremo Poder Ejecutivo a los generales Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete.

Guadalajara, Valladolid, Oaxaca, Zacatecas, Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí, habían designado enviados a Puebla. La reinstalación del Congreso los detiene en México. La comisión de convocatoria los llama para conocer la voluntad de sus provincias, que es la de convocar a un nuevo Congreso.

Proceso de autodeterminación de las provincias mexicanas

El 5 de mayo de 1823 el Ayuntamiento de Guadalajara dirige una representación al Soberano Congreso, en la que manifiesta el derecho de las provincias a decidir dado que "si las provincias no se ligan por ningún pacto, ¿por qué ese pacto no ha de ser a su modo...?"²

El 9 de mayo del mismo año, se reúne la Diputación Provincial para conocer del decreto del Congreso de 23 de abril, en el sentido de dar reconocimiento al gobierno en funciones transmitido a ella por el jefe político Luis Quintanar. La Diputación expresa que dicho reconocimiento debe darse condicionalmente y expresando al Congreso su carácter de convocante.

Aprueba también expresar que dicha provincia está por la forma de gobierno representativo federado.

Guadalajara señala: "Está ya bien manifestada la opinión de la Nación sobre la necesidad y conveniencia que el Estado Mexicano se constituya en República Federada, y ni la Soberanía tiene los poderes necesarios para formar esta Constitución, ni muchos de sus diputados merecen la confianza necesaria de sus comitentes".³ El 12 de mayo la Diputación Provincial de Nueva Galicia firma un manifiesto que se reimprime en México con el título de *Disolución del Congreso Mexicano por el voto de los pueblos*, en el que se señala que si el Congreso cesó de hecho por decisión de Iturbide y de derecho por el Acta de Casa Mata no se puede traspasar la soberanía del pueblo.

Como señala él Dr. José Barragán:

el ejemplo de Jalisco fue, en efecto, la piedra de toque del movimiento de federalización mexicana, no sólo porque fue su Diputación la pionera en el movimiento específico hacia la federación, sino sobre todo porque resistió la prueba misma del fuego supremo, el de las armas, sirviendo su recio ejemplo y excitación constante de modelo y estímulo para todas las demás provincias.⁴

El 14 de mayo Bocanegra propone que de ser posible en ocho días se preparen y publiquen por el Congreso las bases constitucionales y que sin ocuparse de otros asuntos después de lo anterior se proceda a la discusión de la nueva convocatoria. Se

2. Representación dirigida al Soberano Congreso por el Ayuntamiento de Guadalajara con el objeto de convocatoria para nuevo Congreso, Guadalajara, 1823.

3. *Aguila Mexicana*, 22 de mayo de 1823.

4. BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *introducción al Federalismo. La formación de los poderes en 1824*, México, IJNAM, 1978, p. 148.

aprueba y se designa una comisión especial formada por José Cecilio del Valle, el Dr. Mier, Javier Bustamante, Zavala, Jiménez, Mayorga, Lombardo y Francisco García Salinas.

El Congreso sufría gran desprestigio por haberse hecho cómplice, ciertamente bajo la presión de las bayo-netas, en la proclamación de Iturbide como emperador y por haber formado parte cincuenta y tres de sus miembros de la Junta Nacional Instituyente⁵. El 21 de mayo la comisión especial presenta un dictamen en el sentido de formar convocatoria para el nuevo Congreso, que se aprueba por 71 votos y 33 en contra, que se imprima y circule inmediatamente el proyecto de bases de república federativa elaborado por dicha comisión.

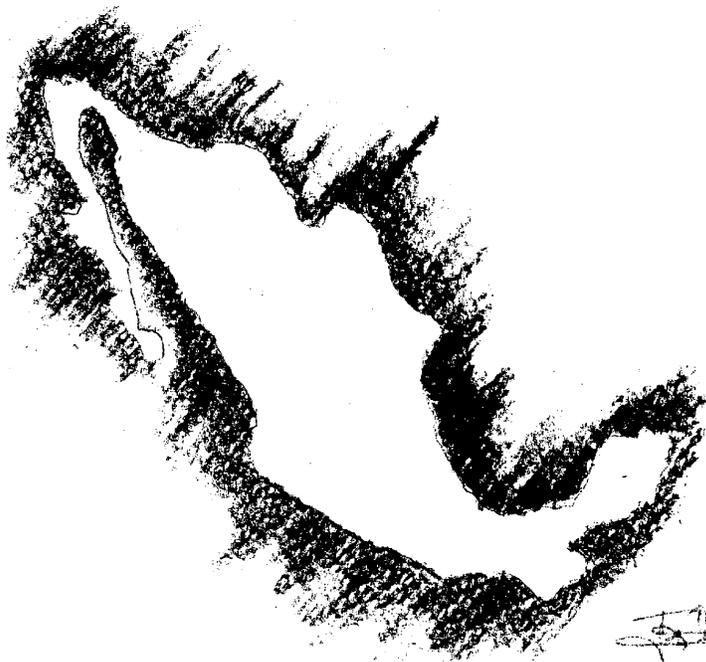
El 30 de mayo Yucatán aprueba que su unión será bajo la forma de república federal.⁶

El 12 de junio el Congreso aprueba "que el gobierno puede proceder a decir, a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no lo ha decretado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo congreso que constituya a la Nación. El 17 de junio de 1823 se expide formalmente la convocatoria para el Congreso Constituyente.

Convocatoria para el congreso constituyente y proyectos de constitución

3.1 El proyecto federalista de Austin

El 29 de marzo de 1823 está fechado el *Proyecto de Constitución para la República de México* de Stephen Austin, a cuyo autor el Congreso otorgaría la ciudadanía mexicana el 13 de mayo de 1823.



En él subsisten las diputaciones provinciales. Los gobernadores de las provincias no podrán formar parte de ellas, pero sí deberán rendir cuentas cuando sean requeridas por ellas.

El Senado de la República debería integrarse por dos senadores por cada provincia, elegidos por un periodo de ocho años por las diputaciones provinciales. En él debería ser elegido un obispo por la diócesis del país. Sin embargo, se impide a todo eclesiástico el derecho a ser elegido senador así como para cualquier cargo en el gobierno.

En la Cámara de Representantes sí podrían ser electos eclesiásticos seculares, pero un máximo de tres por provincia.

En el rubro de religión se establece la religión Católica Apostólica Romana como la de la nación mexicana, sin estatuir la exclusividad de la misma, con lo que siguiendo el argumento, jurídicamente lo no prohibido está permitido. El Presidente de la República tendría la facultad de designar con aprobación del Senado a los arzobispos y obispos. El Congreso estaría facultado para establecer o destruir cualquier orden religiosa, y dotar a las establecidas con fondos públicos, o dividir o disponer de la propiedad de aquellas destruidas como se considere más útil al bien público. Definir y limitar el poder del Papa sobre los eclesiásticos e iglesias de

5. GAMAS TORRUCO, José, *El Federalismo Mexicano*, Colección Setentas, Secretaría de Educación Pública, México, 1975, p. 44.

6. *Aguila Mexicana*, 21 de junio de 1823.

la nación; reformar las leyes eclesiásticas y destruir todos los abusos que puedan existir en la iglesia. Regular y fijar los salarios de los *curas, canónigos, obispos y otros dignatarios de las iglesias* -el subrayado es nuestro-, en la nación. Anular o prohibir excomuniones u otras censuras de la iglesia, o restringirlas como se considere conveniente. En cuanto a la democracia, no propugna una democracia electoral directa. Los derechos políticos pasivos los condiciona a la titularidad de alguna propiedad y además poseer conocimientos de derecho, agricultura, minas, manufacturas o comercio para un óptimo desempeño de los elegidos al Senado y la Cámara de Representantes.

Asimismo, propugna por los derechos de propiedad, expresión, inviolabilidad del domicilio, reunión, petición, seguridad personal, juicio gratuito y ante tribunales competentes, la abolición de privilegios especiales o exclusivos, títulos y cargos hereditarios, y de los mayorazgos. Siguiendo el modelo norteamericano el Alto Tribunal de justicia conocería de la constitucionalidad de las leyes y de su interpretación por el Congreso, por las diputaciones provinciales o cualquier autoridad. Si se declara que una ley es inconstitucional, el Congreso debe reconsiderarla, se podría salvar esta declaración si las dos Cámaras la aprueban de nuevo por las dos terceras partes de ellas.⁷

3.2 Comisión del Congreso;

el plan de constitución política

El otro proyecto republicano tiene fecha de 18 de mayo, leído en el Congreso el 28 y aprobada su impresión, junto con el voto particular de Mier. Firmado por José del Valle, Juan de Dios Mayorga, el Dr. Mier, Lorenzo de Zavala, José Mariano Marín, José María Jiménez, Francisco María Lombardo y José María Bocanegra. Dicho proyecto es el de la Comisión del Congreso.

En él se consigna el sistema de una sola cámara por las desproporciones que tendría la representación en el Senado, aludiendo sobre todo al argumento demográfico.

El Ejecutivo estaría integrado por tres individuos elegidos por el Legislativo, tendría las facultades comunes inherentes a esta rama del gobierno: nombrar los funcionarios de la administración, disponer

de la fuerza pública, dirigir las relaciones exteriores y administrar los fondos públicos. Sólo podría hacer la guerra con autorización del Senado, que sería una institución moderadora. El Ejecutivo tendría un periodo de cuatro años. Habrá un Senado, basado en las *Lecciones de Política y Derecho Público para instrucción del pueblo mexicano*, editadas en 1822 por Juan María Wenceslao Barquera, quien la concibe como "un poder conservador". Estaría compuesto de dos individuos por cada provincia, propuestos por las juntas electorales y nombrados por sus congresos.

Propone proyectos de ley, obliga al Legislativo a respetar la Constitución, reclama leyes o decretos contrarios a la norma suprema, juzga a los individuos del Ejecutivo, a los diputados, secretarios de Estado y a los ministros del Tribunal Supremo de Justicia, en los casos designados por la ley; convoca a Congreso extraordinario, dispone de la milicia en ciertos casos.

Sin embargo, la Comisión no incorpora otras atribuciones que Barquera le considera propias: intervenir en el nombramiento de secretarios de Despacho, magistrados de los tribunales, embajadores, funcionarios y jefes militares, etcétera.⁸

Los congresos provinciales se compondrán de 13 diputados en las provincias de menos de 100 mil habitantes; 15, en las que tengan entre 100 mil y 500 mil; 17 en las que no lleguen a un millón; y 19 en las que rebasen dicha cifra. Estos elaborarán su propia Constitución. El Ejecutivo lo ejercerán prefectos que serán nombrados por el Ejecutivo nacional a propuesta del respectivo congreso provincial.

Estos congresos fijarían su plan de contribuciones para llenar el cupo que le corresponda en los gastos nacionales y el total de los provinciales. El Congreso nacional señalaría los gastos de la administración nacional y el cupo que correspondiera a cada provincia.

El *Plan* consagra también la libertad de pensar, hablar, escribir, imprimir y hacer todo aquello que no ofenda los derechos de otro, la igualdad ante la Ley, el derecho de propiedad con las limitaciones que la Ley imponga. Es un deber profesar el catolicismo romano. La nación ejerce sus derechos por los individuos que elige al cuerpo legislativo, y por éste al decretar las leyes.

7. CALVILLO, Manuel, *La República Federal Mexicana, Gestación y Nacimiento*, t. II, DDF-Novaro, México, 1974.

8. WENCESLAO BARQUERA, Juan María, *Lecciones de Política y Derecho Público para instrucción del pueblo mexicano*, México, 1822, pp. 197-201.

El *Voto particular* del Dr. Mier al Plan de Constitución Política, es en el sentido de rechazar junto con Zavala y Javier Bustamante "ese Senado de nueva invención que no se hace parte del cuerpo legislativo" aprobado por la Comisión por diferencia de un voto. Alude a que las provincias -Texas, Coahuila y Nuevo León-, cuando lo designaron junto a Melchor Múzquiz, comisionado a la Junta de Puebla convocada por los jefes del ejército libertador, se les instruyó de cuidar la cuestión de la igualdad.

Propone dos cámaras. A una irían diputados elegidos con base en la población, uno por cada sesenta mil habitantes o fracción mayor a la mitad, y la provincia que no alcance ese número tendrá derecho a un diputado. La segunda cámara se formaría con dos miembros de cada provincia si la primera no llega a 100 diputados, y por uno si pasa de ese número.

La objeción de Mier al Senado del *Plan* es por el hecho de ser extraño al Legislativo* lo que recuerda al Consejo de Estado español.

3.3 El segundo proyecto de Austin

Austin elabora otro proyecto de Constitución, éste centralista fechado en mayo en la ciudad de Monterrey. Fue entregado a Ramos Arizpe y De la Garza.

Señala que cada provincia es libre e independiente con todas las facultades propias de su soberanía. Para su prosperidad y defensa las provincias se unen bajo el sistema de República federada. La religión será la Católica Romana sin permitir otras. Cada provincia delega parte de su soberanía en el gobierno nacional.

Cada provincia tiene el derecho de elegir su gobernador y a todos los oficiales civiles y de milicia, de establecer los tribunales que considere necesarios, la libertad absoluta de imprenta y de palabra, el derecho de admitir la emigración y establecimiento de extranjeros en la provincia sin ninguna limitación. Que se declaren propiedad absoluta de las provincias las tierras vacantes, que podrán ser vendidas por los cuerpos legislativos provinciales.

Las constituciones de los estados deberían contener una declaración de derechos, la forma democrática representativa, la división de poderes, el Legislativo dividido en dos cámaras y el Judicial nombrado por el Legislativo.

Ninguna provincia que se adhiera al Plan reclutará tropas ni empleará procedimientos hostiles, pero en caso de resultar inútiles las medidas pacíficas y de reconciliación será "justo y muy necesario la defen-

sa según los principios inestables de la ley de la naturaleza".

Este texto que recibe Ramos Arizpe es una traducción incompleta del original en inglés que hace Sebastián Mercado, hermano del cura Mercado, muerto en 1811 en San Blas.

El movimiento federalista

De la Garza llega a Monterrey el 22 de mayo, luego que el gobierno de México, a instancias de Mier, lo nombró jefe político de las provincias internas de oriente para limitar a Ramos Arizpe.

Las adhesiones al Acta de Casa Mata se dieron en primer lugar por Veracruz -2 de febrero- y la final por Texas -15 de abril-.

En el primer periodo constitucional se concedieron seis diputaciones provinciales a la Nueva España. Durante la restauración liberal de 1820 a 1822 llegaron a 18.

La situación de Guadalajara, por su adhesión a Iturbide se considera su pronunciamiento radical por el federalismo y la convocatoria a un nuevo Congreso como una reacción iturbidista, por ella se separa el mando político y militar por el Supremo Poder Ejecutivo el 24 de mayo, nombrando a José Joaquín Herrera como jefe político y dejando a Quintanar con el militar.⁹

El 5 de junio la Diputación Provincial promulga un decreto en el que señala que mientras no se forme un nuevo Congreso se reconoce a México como centro de unión, al Congreso actual como convocante acatando la convocatoria que expida como convocante y sus disposiciones como "providencias" y las ordenes del Poder Ejecutivo con la limitación de que el Estado las acatara o no según convenga a sus propios intereses. Se mantienen los empleos y sólo se proveerán si el Estado así lo considera conveniente. Toda propuesta de empleo recaerá en nativo del Estado o con siete años de residencia.

Ese día el general José Joaquín Herrera se dirige a Quintanar desde San Pedro Piedra Gorda con el objeto de llegar a Guadalajara a ocupar su puesto. Quintanar individualmente y la Diputación Provincial contestan el día 8 a Herrera señalándole el decreto de 5 de junio.¹⁰

9. PÉREZ VERDÍA, Luis, *Historia Particular del Estado de Jalisco*, t. II, Guadalajara, 1910, pp. 204-205.

10. *Aguila Mexicana*, 25 y 26 de junio de 1823.

El Congreso sufría gran desprestigio por haberse hecho cómplice, ciertamente bajo la presión de las bayonetas, en la proclamación de Iturbide como emperador y por haber formado parte cincuenta y tres de sus miembros de la Junta Nacional Instituyente.

Herrera no se presenta en Guadalajara y el 16 de junio la Diputación Provincial aprueba el *Plan de gobierno provisional del Estado de Jalisco*. En él se señala que la provincia se llamará en adelante Estado Libre de Jalisco, también que es libre, independiente y soberano. Se declara como única la religión católica romana, el gobierno popular representativo y que corresponde al Estado formar su Constitución.

Se concede la ciudadanía a todos los habitantes del Estado para elegir diputados al *Congreso Provincial Constituyente*. Son imprescriptibles los derechos de libertad, igualdad, seguridad y propiedad. Se da la división de poderes, recayendo el Legislativo en la Diputación Provincial en tanto se instala el Congreso Provincial Constituyente, convocará a éste y mientras tanto dictará providencias, para el cumplimiento de la legislación en vigor. El Ejecutivo se encomienda al jefe político, o sea Luis Quintanar con el título de Gobernador del Estado de Jalisco, con mando militar. Se ratifica al Poder Judicial y a los ayuntamientos.

Las personas o autoridades que no estuvieren de acuerdo pedirán dentro del tercer día siguiente a la publicación del *Plan* pasaporte para salir del territorio del Estado.¹¹

El 12 de junio seis diputados: Francisco García, Valentín Gómez Farías, Antonio José Valdez, José María Covarrubias, Manuel Crescencio Rejón y Prisciliano Sánchez, presentaron una iniciativa para que de inmediato se instalaran en las provincias, Congresos o legislaturas provinciales.

El 25 de junio el gobierno presenta una iniciativa en ese sentido con el agregado del polémico Senado. El 14 de julio el Congreso promulga un decreto concediendo nuevas atribuciones a las diputaciones provinciales.

Ese día en sesión secreta el Congreso conoce la autoproclamación del general Santa Anna en San Luis Potosí como "Protector de la federación de las provincias". Se sabe que Valladolid convocó a Guanajuato, Querétaro y San Luis para enviar diputados con objeto de instalar un Congreso en caso de que llegara a faltar el de México. El 13 se acuerda no admitir a discusión la iniciativa de los seis diputados.

El 28 de julio Prisciliano Sánchez fecha su proyecto de constitución llamado *El Pacto Federal de Anáhuac*. En él afirma que el pronunciamiento federalista no es secesionista sino indicativo de lo que desean las provincias, hasta en tanto no se reúna el nuevo Constituyente propone que las legislaturas no sancionen sus constituciones. El *Pacto* consta de 38 artículos.

Acepta que se elijan individuos a un Senado y después se sabría si el Congreso lo incorporaba a sí mismo. Lo acepta como parte del Poder Ejecutivo con el propósito de proteger la Constitución y en consecuencia el Pacto Federal.

El 10 de junio Oaxaca se proclama por la República Federada,¹² el 6 de julio se instala su Congreso y el 28 de julio aprueba las *Bases para el gobierno provincial del Estado interin se da la Constitución general de la Nación y particular de él*. En ella se siguen las ideas del momento en cuanto a religión, forma de gobierno y se reconoce al gobierno de México y al Congreso como Convocante.¹³ Oaxaca es el primer estado en emplear la expresión Estados Unidos Mexicanos.

El Segundo Congreso constituyente en las provincias es el de Yucatán, que el 7 de junio convoca a la *Junta Provisional Gubernativa de la República de Yucatán para elegir diputados al Congreso que debe formar la Constitución*.¹⁴ "El Congreso se reunió el 20 de agosto."¹⁵

En Jalisco el Congreso Provincial se instalará el 14 de septiembre y sus sesiones se iniciarían el 18. Ese mismo día la Diputación Provincial cesó en sus funciones.¹⁶

11. *Colección de los decretos, circulares y órdenes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco*, tomo I, Guadalajara, 1874, pp. 39-42.

12. *Aguila Mexicana*, 23 de junio de 1823.

13. *Aguila Mexicana*, 13 de agosto.

14. *El Sol*, 14 de julio de 1823.

15. *El Sol*, 24 de septiembre de 1823.

16. *Aguila Mexicana*, 13 de octubre de 1823.

El 12 de julio la Diputación Provincial de Zacatecas aprueba un Plan Provisional de Gobierno y la convocatoria del Congreso Constituyente del Estado. N.L. Ben son cita el documento existente en copia manuscrita en la *Colección Hernández y Dávalos* de la Biblioteca Latinoamericana de la Universidad de Texas.

El Plan de gobierno prevé que el orden interno y las relaciones con las demás provincias, y aquellas facultades que corresponden al Ejecutivo, serán realizadas por una Junta Provisional de Gobierno de la que forman parte el Jefe Político, Domingo Velázquez, el Comandante General, Pedro Iriarte y el Comandante local, Juan Peiredo. Se aclara que el artículo 78 de la convocatoria expedida por el Congreso sobre renovación de las diputaciones provinciales no se aplicará en Zacatecas, por lo que subsiste la Diputación Provincial en tanto se forme el Congreso constituyente.¹⁷ Zacatecas comunica sus resoluciones a las provincias y el 4 de julio contesta la Diputación de Durango en sentido favorable al del federalismo y señala que en caso de no poder apoyar a Zacatecas tampoco se opondría a su decisión.¹⁸

El 30 de junio la Diputación Provincial de Durango aprueba el *Acta de Federación de la Provincia*, en él se insta a que las cuatro provincias de Occidente, Nueva Vizcaya, Sonora, Sinaloa y Nuevo México, se unan con objeto de formar el Estado Interno Occidental de la Federación Mexicana. .

Establece en su plan las bases dadas por Jalisco en lo referente a la relación de las provincias con el gobierno central.

Mientras se reúne el Congreso General, dicho estado se gobernará como lo determine una junta integrada por dos diputados de cada una de las diputaciones de las cuatro provincias y del vocal que para la misma diputen los comandantes generales de ellas y el gobernador de Nuevo México. Esta Junta se reuniría en Chihuahua y designará el lugar de su residencia.¹⁹

El 1º de julio se reúnen en Celaya los generales Pedro de Otero, Luis de Cortázar, Miguel Barragán -con la representación del general Armijo-, José Armijo del Toro -como representante de Santa Anna-, y el coronel José María Márquez.

El propósito de ella es buscar un orden ante la situación, como lo expresa Barragán, proclamado y reconocido como Comandante de Valladolid, Querétaro, San Luis Potosí y Guanajuato. En ella se acuerda reconocer al Supremo Poder Ejecutivo y se reconoce como general en jefe de las tropas de esas provincias.

El 10 de julio, a instancias de la Diputación Provincial de Valladolid, se reúnen en Celaya los representantes de las diputaciones de San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro y la propia de Valladolid, y se acuerda reconocer al Supremo Poder Ejecutivo, que se respete la voluntad de las provincias respecto a la República Federada y se reconoce al general Barragán.

Las conductas intransigentes del gobierno central, en ocasiones a punto de provocar una guerra civil, obligaron a los estados a un claro pronunciamiento por una autonomía plena, que llega a denominarse una Confederación de Estados, lo que hizo que en ocasiones se confundiesen los términos federación y confederación.

El 11 del mismo mes se da noticia de oficio del 9 de julio de la Diputación de Guanajuato con orden del Poder Ejecutivo sobre la disolución de la Junta. Dicha Diputación retira a su representante y se señala que dicha instrucción es extensiva a las otras provincias. La Junta cesa y se turnan copias de las actas a las diputaciones para que ellas determinen lo apropiado.²⁰

Los diputados por Jalisco, Antonio José Valdez, Prisciliano Sánchez y Santiago Alcocer expresan el 2 de agosto su preocupación por las providencias militares tomadas por el Congreso y el Supremo Poder Ejecutivo en contra de las provincias federalistas. Gómez Farías y García Salinas, diputados por Zacatecas expresan la misma opinión.²¹

17. BENSON, N. L., *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, El Colegio de México, México, 1955, pp. 159-160.

18. *Aguila Mexicana*, 2 de agosto de 1823.

19. *Aguila Mexicana*, 15 de agosto de 1823.

20. *Aguila Mexicana*, 23 y 24 de julio de 1823.

21. *Aguila Mexicana*, 4 de agosto de 1823.

El 6 de agosto, Gómez Farías, Prisciliano Sánchez y García Salinas persuaden al Congreso de que turne a la Comisión especial una proposición para derogar el artículo 4° del decreto del 21 de mayo, por el que el Ejecutivo podría tomar medidas y providencias para restablecer la tranquilidad alterada por los movimientos y resoluciones de las primeras autoridades de Guadalajara, prefiriendo las medidas de persuasión.

Prisciliano Sánchez solicita, el 8 de agosto, permiso por razones de salud para retirarse a Jalisco. En esa situación de insurgencia federalista, el Gobierno de México envía al general Bravo con destino a Jalisco y Zacatecas. Desde Irapuato decide conferenciar con los representantes de dichos estados en Lagos.

Los representantes comisionados por la Diputación Provincial de Jalisco son Luis Quintanar, gobernador de Jalisco, Pedro Vélez y Juan Cayetano Portugal. Por Zacatecas, Pedro Iriarte, Juan José Román y Santos Vélez. Los representantes de Bravo serán José Domínguez y Mariano Villaurrutia. Las sesiones se inician el 8 de agosto. El primer acuerdo de los comisionados el día 9, es objetado por Bravo. El 14 de agosto de 1823 se llega a acuerdos definitivos, que en substancia son los mismos del 9, salvo leves modificaciones hechas por Bravo y son las siguientes:

1° Los Estados de Jalisco y Zacatecas repiten de nuevo que reconocen al Congreso y Supremo Gobierno de México como centro de unión de todos los Estados de Anáhuac.

2° Se obedecerán las órdenes de México en todo lo que se dirija a la felicidad general de la nación.

3° Los estados contribuirán a los gastos generales de la nación, y cooperarán con sus fuerzas a sostener la independencia.

4° Las providencias que emanen del Soberano Congreso y Supremo Poder Ejecutivo de la Nación que sólo interesen a los Estados de Jalisco y Zacatecas serán puntualmente obedecidas, siempre que no se opongan al sistema de república federada, y a la felicidad de los nuevos estados, teniéndose por interinas hasta la revisión del nuevo Congreso Constituyente.

5° Los diputados al futuro Congreso no podrán constituir a la nación en otra clase de gobierno que el de república federada, por ser conforme a la voluntad general que no debe contrariarse.

6° Aunque el objeto del nuevo Congreso sea formar la Constitución de la nación, podrá aprobar providencias en casos urgentes, en tanto se reúne el Primer Congreso Constitucional.

7° La ley de convocatoria será cumplida en toda su extensión en lo que respecta al Congreso futuro

general; pero no podrá éste constituir a la nación sino en la forma que prescribe el artículo 5°; y los artículos adicionales sobre la ratificación de las bases de federación y constitución de los estados federados por los congresos provinciales sobre que cada Estado no tenga más que un voto en el Congreso, y sobre la revocabilidad de los poderes de los diputados, no se deben estimar como leyes para toda la nación, que no podían dar los estados de Jalisco y Zacatecas, sino con unas instrucciones para sus respectivos diputados, a fin de que pidan al Soberano Congreso General la debida declaración en la materia.

8° Los Congresos provinciales se formarán como ya está previsto para Jalisco y Zacatecas y promulgarán sus constituciones particulares y en lo que interese al bien general de la nación se ajustarán a la Constitución Federal.

9° Los reglamentos provisionales de gobierno de Jalisco y Zacatecas de 16 de junio y 12 de julio, seguirán vigentes, hasta que no los varíen los constituyentes locales o el nuevo constituyente en cuanto se refiera a la nación en general.

10° Formando parte del ejército nacional las fuerzas al mando de Bravo y Quintanar, se retirarán a donde indiquen sus jefes con arreglo a las órdenes del supremo gobierno, sin conservar uno respecto del otro ninguna actividad hostil.

11° No se hará cargos a quienes creyendo que estaban en oposición el gobierno de México y las provincias los auxiliaron.²²

El 27 de agosto Lucas Alamán, Secretario de Relaciones dirige a Bravo un oficio con observaciones sobre el *Acta de Lagos*. En él señala que no es conducente adelantar resoluciones que correspondan al futuro Congreso.

El 15 de agosto, en sesión extraordinaria, el Congreso conoce los acuerdos de Lagos. Zavala señala que lo propuesto es "inadmisibile en política", solicitando que una comisión dictamine dicha cuestión, adhiriéndose Bocanegra a dicha solicitud. La comisión resolverá en 24 horas y se integra por Tarrasco, Becerra y Osoreo.²³

El dictamen es alusivo y se presenta el 16 de agosto, se señala que se tomarán en consideración los acuerdos y se olvidan las diferencias. No se toca el punto de la derogación del artículo 4o., Antonio José Valdez aprueba el dictamen por su prudencia.²⁴ Zavala sostiene la opinión de la libertad de los diputados.²⁵

22. *El Sol*, 1º de septiembre de 1823.

23. *El Sol*, 18 de agosto de 1823.

24. *El Sol*, 17 de agosto de 1823.

25. *El Sol*, 30 de agosto de 1823.

Jalisco sigue adelante en su objetivo y el 3 de septiembre de 1823, la Diputación Provincial aprueba los artículos referentes a la instalación de su Congreso Constituyente.²⁶ Al escoger diputados al Constituyente de Jalisco, se elige a 10 que irán al Congreso Nacional, entre otros Gómez Farías y José María Covarrubias, que son reelectos, Juan de Dios Cañedo, José Miguel Ramírez y José de Jesús Huerta, autor del *Plan de Gobierno Provisional de Jalisco*.²⁷

El 5 de noviembre de 1823 se declara legalmente constituido el Congreso y se presta el juramento. El 7, inicia sus sesiones.

La Comisión de Constitución la integran Miguel Ramos Arizpe, José de Jesús Huerta, Manuel Arguelles, Rafael Mangino y Tomás Vargas.

El 20 de noviembre Ramos Arizpe da lectura al *Acta constitucional*. Para el 27 de noviembre circula impreso entre los diputados dicho documento. Al día siguiente el diputado por Puebla, Alejandro Carpió da el *Voto particular*, en el que afirma que la soberanía no puede residir en los Estados tomados distributivamente, sino en toda la nación.²⁸

El 1º de diciembre se resuelve que el proyecto de *Acta Constitucional* se discuta incluso en sesiones extraordinarias los domingos y días festivos. En el debate general sobre el proyecto de *Acta* que se prolonga los días 3, 4, 5, 6 y 7 de diciembre.

Hablan en favor del *Acta* Ramos Arizpe, por Coahuila; Vargas por San Luis Potosí; Huerta por Guadalajara; Barbosa, Llave y Marín por Puebla; Santos Vélez por Zacatecas; Osores por Querétaro; Rodríguez, Hernández Chico y De las Piedras por México.

En contra Bustamante, Castoreña, Ibarra, Paz y Espinosa por México; Martínez Vea, de Sinaloa; Martínez de Chihuahua y Becerra de Veracruz. Ese día José María Becerra, Diputado por Vera[^] cruz, provincia no federalista, lee en el Congreso su *Voto particular* sobre el proyecto de *Acta constitucional*. En él impugna el hecho de que la voluntad general se exprese en el federalismo, aludiendo a la fragilidad en que dejaría al país esta forma de república. Cita como ejemplos, la República francesa centralista luchando victoriosa contra las coaliciones en su contra y Venezuela derrotada por el general Morillo, [Dar la desarticulación que provocó el federalismo].²⁹

El 7 de diciembre, por una votación de 44 votos a favor y 22 en contra, se aprueba pasar a debate particular el proyecto. El 8, toma posesión como Jefe Político de México Melchor Múzquiz.

En el artículo 5º se declara que la nación adopta para su gobierno la forma de República, representativa, popular, federal.

El artículo 7 del proyecto enumera a los estados que forman la federación: Chiapas, Guanajuato, el Interno de Occidente -compuesto de las provincias de Sonora, Sinaloa y ambas Californias-, el Interno de Oriente -compuesto de las provincias de Coahuila, Nuevo León, Texas y Nuevo Santander- México, Michoacán, Oaxaca, Puebla -con Tlaxcala-, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Vera- cruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas.

Esta división en estados, según N.L. Benson,³⁰ coincidió con el plan que Ramos Arizpe y Michelena propusieron en 1820 y 1821 en España, cuando pedían el establecimiento de diputaciones provinciales en cada intendencia. Pero en 1822 y 1823 se concedieron diputaciones provinciales a Coahuila, Texas, Nuevo León, Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Durango, instalándose además sin previa autorización las de Nuevo México y Nuevo Santander.

Mier en su discurso sobre el artículo 5º del proyecto señala que "las provincias -después de la caída de Iturbide-, comenzaron a gritar que carecíamos de facultades para constituir a la Nación. Dígase lo que se quiera en aquel proyecto hay mucha sabiduría y sensatez".

Se le critica que con el nombre de federal se propuso un régimen centralista. Mier señala que las provincias "no alcanzan a pagar sus diputados al Congreso general, y quieren echarse a costas todo el tren y peso enorme de los empleados de una soberanía... Al pueblo se le ha de conducir, no obedecer. Si los pueblos han escogido hombres de estudio e integridad para mandarlos a deliberar... -no es- para que sigamos servilmente los cortos alcances de los provincianos circunscriptos en sus territorios".

Señala que los diputados son representantes de toda la nación por lo que no se les pueden limitar los poderes, como han hecho Jalisco y Oaxaca: "¿Cómo han de querer los pueblos lo que no conocen?... Pregúntese a quién qué casta de animal es la república federada; aún en estas mismas galerías que nos oyen, y doy mi pescuezo si no responden mil desatinos, ¡Y esa es la pretendida voluntad general!" Para él es más conveniente la *voluntad legal*.

26. *Aguila Mexicana*, 11 de septiembre de 1823.

27. *El Sol*, 19 de septiembre de 1823.

28. REYES HERÓLES, Jesús, *El Liberalismo Mexicano*, 1.1, p. 390.

29. BECERRA, José María, *Voto particular del Señor Becerra diputado por la provincia de Veracruz, sobre el proyecto de Acta Constitutiva leído en la sesión del día 1º de diciembre de 1823, y mandado imprimir de orden del Soberano Congreso, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, México, 1823.*

30. BENSON, N.L., *op. cit.*, pp. 200-201.

No está a favor de la república central, sino por la federación pero no radical, sino moderada, que deba ser enérgica para hacer obrar simultánea y prontamente todas las fuerzas y recursos de la nación: "necesitamos fuerza y toda federación es débil por naturaleza", se ha manipulado a las provincias "para que pidan lo que no saben ni entienden y preveo la división, las emulaciones, el desorden, la ruina y el trastorno de nuestra tierra hasta sus cimientos".³¹

Juan de Dios Cañedo, diputado por Jalisco descalifica lo referente a los gastos públicos: México padece penurias, Jalisco no. El centralismo atenta contra el buen gobierno de las provincias y tiende al despotismo; la federación a la libertad y prosperidad de ellas".³²

El Diputado por Puebla, Mariano Barbosa, impugna el argumento de que el pueblo no sabe lo que es federación, señalando que en materia de religión no se le exige a nadie lo que a un doctor en teología.

El 16 de diciembre la palabra *Federación* se aprueba con los votos en contra de sólo diez diputados, entre otros Carlos María de Bustamante. En *El Sol* del 17 de diciembre consta el voto de Mier a favor del término federal.

El 28 de diciembre se debate el artículo 12 referente a las dos cámaras, en él Ramos Arizpe explica que la institución del Senado es para equilibrar la diferencia en la cámara baja por la cuestión de los habitantes. Habría dos representantes por cada estado.

El 2 de enero de 1824 se suspende el debate sobre el Senado. El 8, se publica el decreto para establecer las legislaturas constituyentes en los estados que no hubiesen reunido. El artículo 8 del decreto dispone que instaladas las legislaturas de los estados, tendrán por base de sus operaciones, y regla de sus poderes, el *Acta Constitutiva*, promulgada el 31 de enero de 1824.

Conclusiones

Las conductas intransigentes del gobierno central, en ocasiones a punto de provocar una guerra civil, obligaron a los estados a un claro pronunciamiento por una autonomía plena, que llega a denominarse

una Confederación de Estados, lo que hizo que en ocasiones se confundiesen los términos federación y confederación.

Es en este contexto, que Jalisco y Zacatecas permiten por su firmeza en cuanto a la esfera de atribuciones y decisiones que corresponden a los estados, que mediante los Acuerdos de Lagos se admitan sus primeros actos de gobierno como hechos consumados y válidos.

Se ganó la batalla de la convocatoria e instalación de un nuevo Congreso, no obstante las amenazas militares del gobierno central. Es conveniente resaltar lo que señala Prisciliano Sánchez en *El Pacto Federal de Anáhuac*, en el sentido de que el pronunciamiento federalista no es secesionista, aceptando que en tanto no se reúna el Constituyente, las legislaturas no sancionen sus constituciones, que en ese momento se conocían como "Plan Provisional de Gobierno" o "Bases para el Gobierno Provincial".

San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro y Valladolid, no obstante la reunión de Celaya, tuvieron que acatar la resolución de la Diputación de Guanajuato de disolver dicha Junta, en la que se intentaba apoyar el sistema federal.

La expedición militar de Bravo, enviado por el Gobierno de México a Jalisco y Zacatecas, decide conferenciar con los representantes de dichos estados en Lagos.

Entre los más importantes arreglos destacan por su importancia los relativos a la aceptación por dichos estados de contribuir a los gastos públicos de la nación y el compromiso de defender la independencia. El obedecer las órdenes del gobierno central, siempre que estén en conformidad con el sistema federal, forma de gobierno que tendrían que respetar los diputados al Congreso, por lo que se generó polémica, en el sentido de si éstos eran representantes con plenos poderes o simples delegados de dichos estados, por lo que se llegó a decir por algunos inconformes que se trataba de agentes diplomáticos.

La Comisión del Congreso, encargada de dictaminar los Acuerdos de Lagos, emite resolución el 16 de agosto de 1823, en forma sabia y prudente, evitando divisiones y dando pauta a una disolución de diferencias, refrendando sin decirlo, dichos acuerdos aborrecidos por el Ejecutivo.

Dichas medidas permitieron llegar al acuerdo fundamental, al primer texto supremo del México independiente, el *Acta Constitutiva de la Federación*, que en su artículo 5º, declara que la nación adopta para su gobierno la forma de *República, representativa, popular, federal*.

31. *Discurso que el día 13 de diciembre del presente año de 1823 pronunció el Dr. Servando Teresa de Mier, Diputado por Nuevo León sobre el artículo 5º del Acta Constitutiva*, Imprenta a cargo de Martín Rivero, bajos de San Agustín núm. 3, México, 1823.

32. *El Sol*, 14 de diciembre de 1823.