



Jaime E. Rodríguez O.

“Las Cortes mexicanas y el Congreso Constituyente”

p. 285-320

La Independencia de México y el proceso autonomista novohispano 1808-1824

Virginia Guedea (coordinación)

México

Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones Históricas/

Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora

2001

458 p.

(Serie Historia Moderna y Contemporánea 36)

ISBN 968-36-9011-4

Formato: PDF

Publicado en línea: 29 de junio de 2018

Disponible en:

http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/385/independencia_autonomista.html

DR © 2018, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas. Se autoriza la reproducción sin fines lucrativos, siempre y cuando no se mutile o altere; se debe citar la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma, se requiere permiso previo por escrito de la institución. Dirección: Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510. Ciudad de México



LAS CORTES MEXICANAS Y EL CONGRESO CONSTITUYENTE

JAIME E. RODRÍGUEZ O.*

Los dirigentes de la Nueva España declararon la independencia en septiembre de 1821, cuando comprendieron que España no les concedería la autonomía que deseaban. La elite novohispana se proponía gobernar el país pero a la vez deseaba mantener fuertes vínculos con la madre patria; su Plan de Iguala contemplaba el establecimiento de una monarquía constitucional, con el rey de España o un miembro de la familia real española como soberano, y reconocía la Constitución española de 1812 y los estatutos promulgados por las Cortes españolas como leyes nacionales. La independencia quedó asegurada cuando Juan O'Donojú, último jefe político superior de la Nueva España, ratificó el Plan de Iguala firmando los Tratados de Córdoba.¹

Para los fundadores del imperio mexicano sus acciones eran consistentes con las tradiciones políticas hispanas que consideraban su legítimo patrimonio. Reconocieron la primacía de la Constitución española de 1812 y las leyes dictadas por las Cortes españolas porque eran parte de su experiencia política reciente. En la redacción de esa Constitución habían participado varios distinguidos novohispanos, y para muchos mexicanos era *su* Constitución tanto como la de España. Sin embargo, las circunstancias únicas de la nueva nación iban a canalizar la política del país en direcciones que pocos podían haber imaginado en 1821.

Los mexicanos recién independizados siguieron cuidadosamente los precedentes españoles. También ellos formaron un Consejo de Regencia para ejercer el Poder Ejecutivo y una Soberana Junta Provisional Gubernativa que haría las veces de Legislativo hasta que se reunieran las Cortes mexicanas. Vale la pena señalar que el término *junta*

* Universidad de California, Irvine.

¹ Yo sostengo que los autores intelectuales del Plan de Iguala fueron los autonomistas y no Agustín de Iturbide. Véase Jaime E. Rodríguez O., "La transición de colonia a nación: Nueva España, 1820-1821", *Historia Mexicana*, v. 43, n. 170, octubre-diciembre 1993, p. 265-322. Para una interpretación diferente de esos acontecimientos véase Manuel Ferrer Muñoz, *La formación de un Estado nacional en México. El Imperio y la República federal: 1821-1835*, México, UNAM, 1995. No cito la apología de Iturbide de Timothy E. Anna, *The Mexican Empire of Iturbide*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1990, porque considero que tiene fallas muy profundas y porque mi investigación del periodo es más amplia y completa que la suya.

estaba estrechamente asociado con el concepto de *governar*, como en la muy usada expresión *junta de gobierno*. Así, los nombres de los nuevos organismos tenían gran significación: el adjetivo *soberana* correspondía a la Junta Provisional Gubernativa y no a la Regencia, a la que tocaba ejecutar los mandatos de la Soberana Junta.

La Soberana Junta Provisional Gubernativa se reunió por primera vez en Tacubaya el 22 de septiembre de 1821, para que sus miembros tomaran posesión de sus cargos e hicieran su protesta formal. En su segunda sesión, también celebrada en Tacubaya, la Soberana Junta, igual que sus predecesoras las Cortes españolas, afirmó su poder votando por unanimidad “Que la Junta tendrá *exclusivamente* el ejercicio de la representación nacional hasta la reunión de las Cortes” y arrogándose “todas las facultades que están declaradas a las Cortes, por la Constitución política de la monarquía española”, declarando que “las decisiones de la Junta por su atributo Legislativo, serán [...] provisionales, para la reforma que el Congreso de la Nación estime conveniente”. Afirmó asimismo “Que la Regencia [mexicana] tendrá las facultades que obtuvo la Regencia de España [...] en lo que no impugne a los Tratados de Córdoba.”² La legislatura en ejercicio estableció claramente que los organismos gobernantes provisionales funcionarían hasta que se reunieran las Cortes y hasta que llegara a México el rey de España. En su primera sesión en la ciudad de México la Soberana Junta revisó y aprobó la actuación de los treinta y dos miembros presentes y luego escogió a las cinco personas que formarían el Consejo de Regencia, nombrando presidente a Agustín de Iturbide.³

Las intenciones de la Soberana Junta no podían ser más claras. Se arrogaba sin ambages la *soberanía* y, con la misma claridad, era *ella* la que nombraba la Regencia. A continuación, y para que no quedaran dudas acerca de su posición, la Soberana Junta delineó los poderes del Legislativo y del Ejecutivo. El 1 de octubre adoptó para sí “los Reglamentos que las Cortes [españolas] hicieron para su gobierno interior en 24 de noviembre de 810” y “para la Regencia el que le dieron las Cortes en

² México. Soberana Junta Provisional Gubernativa, *Diario de las sesiones de la soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, instalada según previenen el Plan de Iguala y los tratados de la villa de Córdoba*, México, Imprenta Imperial de D. Alejandro Valdés, 1821, p. 3-4.

³ Al designar a Iturbide presidente del Consejo de Regencia la Soberana Junta no le estaba concediendo mucho poder, puesto que consideraba al Ejecutivo subordinado a la legislatura. Además, como ya he señalado en otra parte, “O’Donojú se enfermó inmediatamente después de entrar a la capital y no pudo asistir a las ceremonias de declaración de independencia el 28 de septiembre. Murió de pleuresía el 8 de octubre. Su ausencia tal vez sirva para explicar por qué Iturbide se convirtió en el presidente del Consejo de Regentes.” Rodríguez, “La transición de colonia a nación”, p. 313.

8 de abril de 1813 en lo que no repugne a los Tratados de Córdoba”.⁴ Esas regulaciones parlamentarias españolas daban el poder a la legislatura y a la vez limitaban al Ejecutivo a cumplir los mandatos de las Cortes.

Nueva España había obtenido su independencia, pero existían tensiones entre los civiles y los militares, pues cada grupo consideraba que la emancipación era una victoria suya. Como ya he señalado en otra parte, “[...] dos tradiciones políticas opuestas [...] surgieron entre 1808 y 1821 [...]; una, forjada en el crisol de la guerra, ponía el énfasis en el poder Ejecutivo, mientras que la otra, basada en la experiencia parlamentaria civil, insistía en el predominio del Legislativo”.⁵ Posiblemente, O’Donojú podría haber resuelto esas tensiones en forma pacífica, pero desdichadamente enfermó inmediatamente después de entrar en la capital y murió de pleuresía el 8 de octubre de 1821.

Con la muerte de O’Donojú, el conflicto entre las dos tradiciones —primacía del Poder Ejecutivo o del Legislativo— hizo erupción. Los autonomistas —la elite nacional basada en la ciudad de México que había luchado por el poder desde 1808— creían que la independencia la habían logrado ellos; pero, por otra parte, Iturbide estaba convencido de que él y su ejército habían liberado a la nación y, por lo tanto, él encarnaba la voluntad nacional.⁶ De inmediato surgieron desacuerdos sobre la naturaleza de la convocatoria para la elección de cortes constituyentes. La Soberana Junta propuso seguir los procedimientos establecidos por las Cortes españolas, es decir, elecciones indirectas basadas en la representación proporcional, pero Iturbide obligó a ese organismo a adoptar una convocatoria que asignaba los delegados con base en una compleja combinación de representación corporativa y el número de partidos en cada provincia. Esa modificación produjo un desequilibrio regional y creó descontento en las provincias porque algunas áreas, especialmente las provincias escasamente pobladas del norte, obtuvieron más representantes de los que habrían tenido con un sistema basado en la población de cada provincia.

El Ejecutivo había triunfado en el conflicto inicial, pero las acciones de Iturbide causaron una inquietud considerable en todo el país. En la ciudad de México, poco después que la Soberana Junta se vio obligada a capitular, se reunió un grupo de conspiradores, entre los

⁴ *Diario de las sesiones de la soberana junta*, p. 17.

⁵ Jaime E. Rodríguez O., “The Struggle for Dominance: The Legislature versus the Executive in Early Mexico”, ponencia presentada en la conferencia “Mexican Wars of Independence, the Empire, and the Early Republic”, University of Calgary, 4-5 de abril de 1991.

⁶ Agustín de Iturbide expresa esa opinión en *Sus memorias escritas desde Liorna*, México, Editorial Jus, 1973, p. 27: “Cuando entré en México mi voluntad era ley, yo mandaba la fuerza pública, los tribunales no tenían más facultades que las que emanaban de mi autoridad. ¿Puede ser más absoluto?”

cuales se contaban figuras políticas tan destacadas como Antonio López Matoso, Miguel Domínguez, Miguel Barragán, Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Juan B. Morales. Planeaban capturar a Iturbide, obligarlo a revocar la convocatoria y publicar otra de conformidad con los precedentes constitucionales españoles. Sin embargo los conspiradores, cuya organización era más bien informal, no supieron mantener el secreto y fueron denunciados a las autoridades. El 29 de noviembre Iturbide arrestó a diecisiete personas, entre ellas López Matoso, Victoria, Bravo y Barragán. No obstante la Soberana Junta ordenó su liberación inmediata, porque el generalísimo no consiguió demostrar que los conspiradores constituían una verdadera amenaza, y al día siguiente fueron puestos en libertad con la excepción de Victoria, que escapó después.⁷

La elección de las cortes constituyentes no resolvió las tensiones entre el Legislativo y el Ejecutivo. Pese a que había logrado obligar a la Soberana Junta a adoptar una convocatoria aceptable para él, Iturbide quedó descontento con el resultado de las elecciones y más tarde lo cuestionó, denigrando a los delegados al afirmar que entre los diputados electos

los había tachados de conducta públicamente escandalosa, los había procesados con causa criminal, los había quebrados, autores de asonadas, militares capitulados que despreciando el derecho de guerra y faltando a su palabra habían vuelto a tomar las armas contra la causa de la libertad, y batidos habían capitulado dos veces, había frailes estando prohibido fuesen diputados aun religiosos.⁸

Sin embargo, a pesar de esas críticas, una comisión de la Soberana Junta revisó y aprobó las credenciales de los diputados recién elegidos

⁷ "Lista de los individuos denunciados por conspirantes contra el gobierno, "Archivo General de la Nación (en adelante AGN), *Historia*, v. 429; Lucas Alamán, *Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su Independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, 5 v., México, Fondo de Cultura Económica, 1985, v. V, p. 409-411.

⁸ Iturbide, *Sus memorias escritas desde Liorna*, p. 16. Su traductor inglés, Michael Joseph Quin, que debe haber discutido el texto con el propio Iturbide, modificó la última parte de esta afirmación para que quedara claro que el ex emperador se refería a Servando Teresa de Mier: "one was an apostate monk, although by law no member of the religious orders could have a seat in congress" ["uno era un monje apóstata, aunque por ley ningún miembro de las órdenes religiosas podía ocupar un escaño en el congreso"]. *A Statement of Some of the Principal Events in the Public Life of Agustín Iturbide Written by Himself*, Washington, Documentary Publications, 1971, p. 32-33. Alamán, que no era precisamente un admirador del Congreso, describe a los diputados como sigue: "fueron nombrados muchos individuos de los más considerados y estimables de cada población y algunos propietarios y comerciantes, siendo notablemente menor que en las que por varias veces se hicieron para las cortes de España, el número de los eclesiásticos y abogados, a consecuencia de las restricciones que sobre estas clases se habían puesto en la convocatoria. Fueron también elegidos algunos europeos, muchos de los antiguos insurgentes y no pocos jóvenes poseídos de las teorías más exageradas en materias políticas". Alamán, *Historia de México*, v. V, p. 480.

y a continuación la Soberana Junta, en ceremonias formales, transfirió a las Cortes la autoridad *soberana*, declarando que “Los diputados que componen este Congreso, y que representan la nación mexicana, se declaran legítimamente constituidos, y que reside en él la soberanía nacional.”⁹

El conflicto entre la legislatura y el Ejecutivo hizo erupción en la sesión inaugural del 24 de febrero de 1822. Terminadas las ceremonias, el Consejo de Regencia acompañó al Congreso a su recinto. Iturbide, como presidente del Consejo de Regencia, estaba acostumbrado a ocupar el lugar de honor en sus reuniones con la Soberana Junta, pero cuando tomó asiento a la derecha del presidente de las Cortes el representante de la provincia de México, Pablo Obregón, reclamó el lugar de honor para el presidente de la legislatura.¹⁰

Ese incidente aparentemente trivial era un símbolo de las posiciones contrarias de los hombres de leyes y los hombres de armas acerca de la soberanía y el poder nacionales. Siguiendo la práctica parlamentaria española, las Cortes mexicanas insistían en que como representantes de la nación poseían la soberanía, y la función del Ejecutivo se limitaba a cumplir los mandatos del Legislativo, mientras que Iturbide, por su parte, creía en la primacía del Ejecutivo. Así, las Cortes Constituyentes se vieron obligadas a dedicar mucho tiempo y esfuerzo a afirmar su poder, antes que a organizar el nuevo gobierno.¹¹

La nueva legislatura demostró de inmediato su autoridad e independencia. En su sesión del 26 de febrero, las Cortes se declararon legítimamente constituidas; delegaron formalmente el Poder Ejecutivo, interinamente, en el Consejo de Regencia; establecieron “el Imperio Mexicano”; llamaron al trono del imperio, de acuerdo con la voluntad general, a las personas designadas por los Tratados de Córdoba; y confirmaron a todos los funcionarios civiles, militares y eclesiásticos existentes en el imperio. Así, la legislatura insistió en demostrar formalmente que sólo ella poseía la soberanía.¹²

⁹ Citado en Hira de Gortari Rabiela, “El federalismo en la construcción de los estados”, en Jaime E. Rodríguez O. (ed.), *Mexico in the Age of Democratic Revolutions, 1750-1850*, Boulder, Lynne Rienner, 1994, p. 13.

¹⁰ *Diario de las sesiones*, p. 281-354. México. Congreso Constituyente, *Actas del Congreso Constituyente Mexicano*, 4 v., México, Alejandro Valdés, 1822-1824, v. I, p. 1-10. Alamán, *Historia de México*, v. V, p. 496-497. José María Bocanegra consideraba que el asunto era crítico al afirmar: “En efecto, los actos todos entre el Ejecutivo y el Congreso, posteriormente fueron discordes, y casi de continuas y mutuas reclamaciones en todos los ramos de la administración.” José María Bocanegra, *Memorias para la historia de México independiente, 1822-1846*, 3 v., México, Fondo de Cultura Económica, 1986, v. I, p. 40.

¹¹ Rodríguez, “The Struggle for Dominance”.

¹² “Decreto del Congreso Constituyente Mexicano”, 26 de febrero de 1822, AGN, *Gobernación*, sin sección, caja 31, exp. 6. *Actas del Congreso Constituyente*, v. I, p. 12-15.

Esa afirmación de poder soberano por parte del parlamento no fue aceptada sin discusión: Iturbide y sus aliados militares hostigaron y trataron de intimidar a las Cortes en torno de diversos asuntos. El conflicto más importante se produjo el 3 de abril, acerca de la situación de las tropas españolas. Iturbide exigió poderes extraordinarios, insistiendo en que el país estaba en peligro debido a las tensiones resultantes de las relaciones entre el pueblo y las tropas peninsulares que habían capitulado, y durante una sesión especial a puertas cerradas acusó de traición a algunos miembros del Consejo de Regencia y de las Cortes. Los diputados, indignados, lo acusaron a su vez de socavar el imperio. Durante el debate, una brigada de caballería rodeó el recinto del Legislativo con los sables desenvainados. Cuando los soldados insultaron a los diputados y amenazaron con matarlos, partidarios del Congreso los enfrentaron con cuchillos y pistolas, pero afortunadamente cabezas más frías convencieron a ambas partes de retirarse en paz.¹³

Los autonomistas decidieron entonces diluir el poder de Iturbide. Siguiendo el precedente de las Cortes españolas, el 11 de abril persuadieron al Congreso de que designara un nuevo consejo de regencia formado por Iturbide y José Isidro Yáñez, que quedaron del anterior, y tres miembros nuevos: el conde de Casa de Heras, Miguel Valentín y Nicolás Bravo. Las Cortes no podían quitarle a Iturbide su cargo debido al apoyo militar y popular con que contaba, pero reemplazaron a los regentes que lo habían apoyado de manera constante, conservaron a Yáñez, el único regente que se había peleado en público con el generalísimo, y designaron a hombres independientes, incluyendo a Bravo, quien durante un corto lapso había sido encarcelado por Iturbide por su participación en la conspiración de noviembre. Para subrayar su autoridad, el Congreso nombró al nuevo Consejo de Regencia en una ceremonia formal en la que los nuevos regentes “prestaron el juramento del reconocimiento y obediencia al Congreso...”¹⁴

Pero, pese a ser una victoria de las Cortes, la renovación de la Regencia también creó división dentro del parlamento. Los autonomistas, poseedores de una larga experiencia política, habían dominado inicialmente el Congreso, pero las Cortes Constituyentes, a diferencia de la Soberana Junta, incluían una mayoría de representantes que no habían tomado parte en la política semiclandestina de la ciudad de México. Cuando los autonomistas rechazaron la propuesta de un grupo de diputados provinciales que habría concedido voz a sus respectivas áreas en la selección de los nuevos regentes, muchos representan-

¹³ Rodríguez, “The Struggle for Dominance”.

¹⁴ *Actas del Congreso Constituyente*, v. 1, 2a. foliatura, p. 21.

tes provinciales se convencieron de “que eran víctimas de [las] secretas maquinaciones” del grupo de la ciudad de México. “Y la opinión [...] se uniformó de quitar a la capital de México el poder absoluto que ejerció sobre las provincias.”¹⁵ Esa división entre autonomistas y provinciales debilitó al Congreso en su lucha con el Ejecutivo.

Ni Iturbide ni sus aliados militares aceptaron la primacía del Legislativo, y trataron de fortalecer su posición exigiendo un enorme aumento de las fuerzas militares a fin de proteger a la nación contra amenazas tanto internas como externas, pero el Congreso rechazó la solicitud y autorizó en cambio una fuerza mucho menor. Además, el 14 de mayo varios diputados propusieron reducir el poder de Iturbide —era a la vez presidente del Consejo de Regencia y generalísimo de las fuerzas armadas— separando los mandos políticos y los militares. La discusión de la propuesta se fijó para una sesión secreta el 18 de mayo, y una reducción seria de la autoridad del generalísimo parecía inminente. Como señaló José María Bocanegra, “Iturbide y sus partidarios” consideraron que el objeto de la medida era “para debilitar al libertador su prestigio personal, y para quitar a todos sus adictos la fuerza física que tenían a su disposición”.¹⁶

Iturbide y los principales comandantes del ejército orquestaron cuidadosamente su respuesta. El 18 de mayo grupos de soldados recorrieron las calles quejándose de las injusticias del Congreso y amenazando a los que criticaban al generalísimo y al ejército. A las diez de la noche, el Regimiento de Celaya —que era el de Iturbide, conocido ahora como Primer Regimiento— empezó a disparar sus armas entre gritos de “Viva Agustín I, viva nuestro emperador”, al tiempo que *el pueblo* pedía la muerte de los principales autonomistas, como José Hipólito Odoardo, José María Fagoaga y Francisco Manuel Sánchez de Tagle, todos los cuales se ocultaron, temiendo por sus vidas.

El ejército expresó su opinión en forma clara y vigorosa. Entre las tres y las cuatro de la mañana del 19 de mayo, sesenta y dos de los

¹⁵ Bocanegra, *Memorias para la historia de México*, v. I, p. 50-51.

El grupo suele ser llamado *borbonista* porque favorecía la elección de un miembro de la casa real española para el trono de México con el fin de bloquear las pretensiones de Iturbide. Yo prefiero llamarlos *autonomistas* para destacar su lucha de más de una década por el autogobierno y porque su apoyo a un monarca de la familia de los Borbones era táctico y no de principios. Sobre los autonomistas durante el periodo de la Independencia véase Virginia Guedea, *En busca de un gobierno alterno: los Guadalupe de México*, México, UNAM, 1992. Véase también mi “From Royal Subject to Republican Citizen: The Role of the Autonomists in the Independence of Mexico”, en Jaime E. Rodríguez O. (ed.), *The Independence of Mexico and the Creation of the New Nation*, Los Angeles & Irvine, UCLA Latin American Center and Mexico/Chicano Program, 1989, p. 19-43.

¹⁶ Bocanegra, *Memorias para la historia de México*, v. I, p. 55-56.

oficiales de mayor rango de la capital hicieron público un manifiesto a la legislatura, exigiéndole que eligiera emperador a Iturbide. Las Cortes se reunieron a las seis de la mañana para considerar la situación. Soldados y civiles de todas clases recorrían la sala del Congreso amenazando a los diputados con matarlos si no elegían emperador a Iturbide. Con los principales autonomistas ocultos, Valentín Gómez Farías y otros cuarenta y cinco representantes provinciales, incluyendo a Bocanegra, propusieron formalmente la elección de Iturbide con el objeto de evitar una guerra civil, aclarando sin embargo que “lo damos con la precisa e indispensable condición que nuestro Generalísimo Almirante se ha de obligar en el juramento que preste a obedecer la constitución, leyes, órdenes, y decretos que emanen del Soberano Congreso Mexicano”. Es evidente que el Congreso actuó forzado, pero también está claro que muchos diputados creían sinceramente en la posibilidad de mantener la autoridad y soberanía de la legislatura. Después de todo, habían elegido un monarca constitucional y no absoluto. Y ése era el punto que expresaban vigorosamente al declarar que el Congreso era *soberano* y exigir que el nuevo emperador jurara obedecer la constitución y las leyes aprobadas por los legisladores.¹⁷

El 21 de mayo de 1822, Agustín de Iturbide se presentó ante el Congreso para pronunciar el siguiente juramento:

Agustín, por la Divina Providencia, y por el nombramiento de Congreso de representantes de la nación, emperador de Méjico, juro por Dios y por los santos evangelios, que defenderé y conservaré la religión católica, apostólica, romana, sin permitir otra alguna en el imperio; que guardaré y haré guardar la constitución que formare dicho Congreso, y entre tanto la española que está vigente, y asimismo las leyes, órdenes y decretos que ha dado y en lo sucesivo diere el repetido Congreso...¹⁸

En los meses que siguieron al ascenso de Iturbide al trono, las Cortes trataron de restaurar una semblanza de normalidad y lentamente intentaron reafirmar su autoridad, pero la llegada de nuevos opositores del emperador exacerbó las divisiones entre la legislatura y el Ejecutivo. Algunos, como José Mariano Michelena y José Miguel Ramos

¹⁷ Manuel de Beruete, “Diario de México”, 17, 18, 19 y 20 de mayo de 1822, Tulane University Library; Bocanegra, *Memorias para la historia de México*, v. 1, p. 58-64; *Actas del Congreso*, v. 1, p. 268-269. Véanse también los documentos y la declaración publicados con las actas de la “sesión extraordinaria del día 19 de mayo de 1822”, en *Actas del Congreso*, v. 1, p. 274-278; la cita está en el volumen 1, p. 285.

¹⁸ Alamán, *Historia de Méjico*, v. V, p. 602.

Arizpe, regresaron de las Cortes de España; otros, como José Servando Teresa de Mier, José del Valle y Juan de Dios Mayorga, llegaron de las provincias a ocupar sus lugares en el Congreso, y varios fervientes republicanos, como el ministro de Colombia en México Miguel Santa María, el enviado informal de Estados Unidos Joel Poinsett, y el guayaquileño Vicente Rocafuerte, llegaron de Colombia, Estados Unidos y Cuba. Los nuevos activistas políticos se unieron a las filas de los contrarios a Iturbide y, siguiendo el patrón de la política de la ciudad de México desde 1808, crearon grupos informales para oponerse al monarca. Pronto surgió una conspiración en que estaban involucrados miembros prominentes del Congreso: los conspiradores se proponían capturar al emperador, anular su elección, reorganizar el gobierno y poner al ejército bajo el control absoluto de las Cortes. Eventualmente, el gobierno imperial descubrió el complot y ordenó la detención de sesenta y seis personas, entre ellas veinte miembros del Congreso, el 26 de agosto.¹⁹

El 27 de agosto un Congreso confuso y atemorizado se reunió en sesión secreta para oír la relación formal del secretario del Interior José Manuel de Herrera. Los legisladores expresaron su preocupación por las evidentes violaciones de los derechos civiles de los arrestados y en particular por el hecho de que el gobierno no había respetado la inmunidad parlamentaria, pero el secretario Herrera respondió que la Constitución española y las leyes vigentes otorgaban al Ejecutivo autoridad suficiente para mantener el orden y proteger a la nación contra la subversión. Para enfrentar la crisis constitucional, las Cortes se declararon en sesión permanente desde el 27 de agosto hasta el 11 de septiembre de 1822, pero a pesar de sus esfuerzos la legislatura no logró obtener la libertad de sus miembros, ni tampoco garantías aceptables de que el gobierno respetaría la inmunidad de los legisladores.²⁰

¹⁹ Sobre la naturaleza conspiratoria de la política de la ciudad de México véase Virginia Guedea, "The Conspiracies of 1811 or How the Criollos Learned to Organize in Secret", ponencia presentada en la conferencia "Mexican Wars of Independence, the Empire, and the Early Republic". University of Calgary, 4-5 de abril de 1991; y también *En busca de un gobierno alterno*. El gobierno presentó al público su posición en *Idea de la conspiración descubierta en la capital del Imperio Mexicano en 26 de agosto de este año*, México, Imprenta Imperial, 1822. Partes de las actas se publicaron en Archivo General de la Nación, *Publicaciones*, México, AGN, 1933, v. XXIII, p. 237-283. Otras partes están en "Sumaria información sobre averiguar los autores y cómplices de una conspiración para trastornar el gobierno establecido y substituirle el republicano", 6 v., AGN, *Gobernación*, caja 2, 3, 4.

²⁰ Las actas de la sesión secreta fueron publicadas independientemente por el Congreso como *Sesiones extraordinarias del Congreso Constituyente con motivo del arresto de algunos señores diputados*, México, Oficina de Mariano de Zuñiga y Ontiveros, 1822; las actas de las sesiones públicas aparecieron en su publicación regular *Actas del Congreso*, v. III, p. 107-318.

Después de meses de *impasse*, el 31 de octubre Iturbide disolvió el Congreso, afirmando que la legislatura estaba abusando de su autoridad. En un esfuerzo por mantener una semblanza de legalidad, el emperador creó entonces la Junta Nacional Instituyente, formada por los legisladores que todavía estaban dispuestos a colaborar con él, como Lorenzo de Zavala, para que actuara como legislatura. Pero ese nuevo ordenamiento político también resultó inviable y, como había ocurrido antes en España, el descontento con el gobierno floreció en rebelión en las provincias. Estallaron varias revueltas en todo el país y la oposición al emperador cristalizó en torno al Plan de Casa Mata, publicado el 1 de febrero de 1823.²¹

El Plan de Casa Mata obtuvo el apoyo de las provincias porque incluía una cláusula que concedía autoridad local a las diputaciones provinciales, pero no contemplaba una transformación profunda del gobierno nacional: no rechazaba la monarquía constitucional ni proponía una república, mucho menos una república federal. En realidad, el Plan de Casa Mata ni siquiera buscaba destronar al emperador: por el contrario, el artículo 10 parecía confirmar la validez de la coronación de Iturbide. La principal reclamación del plan era la elección de una nueva legislatura, porque los dirigentes provinciales consideraban que la composición del primer Congreso tenía algunas fallas. Ese punto no era negociable.²²

Los dirigentes regionales deseaban obtener más control local, pero eran pocos los realmente contrarios a la monarquía, y menos aún los que pedían federalismo. La mayoría de los políticos de provincia deseaba un gobierno nacional fuerte que garantizara cierto grado de autogobierno local, del orden del sistema de diputaciones provinciales creado por la Constitución española de 1812. Esa constitución concedía al virreinato de Nueva España seis diputaciones provinciales —Nueva España, Nueva Galicia, Yucatán, San Luis Potosí, Provincias Internas de Oriente y Provincias Internas de Occidente—. Sin embargo, los novohispanos insistían en que se estableciera una delegación provincial por cada intendencia, lo que de ser aprobado habría dado al virreinato de Nueva España doce diputaciones provinciales. En 1820,

²¹ Aun cuando fue presentado formalmente por militares, el Plan de Casa Mata era obra de políticos civiles. Como observa Nettie Lee Benson: "las bases [del Plan de Casa Mata] se habían venido elaborando en las logias masónicas del país, por hombres como Ramos Arizpe y Michelena, de quienes Echávarri y sus oficiales eran tan sólo lugartenientes". *La Diputación Provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955, p. 91. Rodríguez, "The Struggle for Dominance".

²² Nettie Lee Benson, "The Plan of Casa Mata", *Hispanic American Historical Review*, v. 25, febrero de 1945, p. 45-56; Alamán, *Historia de Méjico*, v. V, p. 709-711.

lograron obtener una séptima, Valladolid, y en 1821, inmediatamente antes de la independencia, las Cortes españolas accedieron a la creación de una diputación provincial en cada intendencia. Después de la independencia los dirigentes locales actuaron rápidamente para introducir diputaciones provinciales en sus respectivas áreas, y para cuando se instaló la Soberana Junta ya estaban funcionando ocho. En 1822, cuando se celebraron las elecciones para las Cortes Constituyentes, había más de una docena; para el final de ese año diecinueve provincias habían establecido sus diputaciones provinciales, y finalmente para 1823 su número había ascendido a veintitrés.²³

Inicialmente los dirigentes provinciales estaban satisfechos con la autonomía ligeramente aumentada que preveía el Plan de Casa Mata. En ese sentido, ni el republicanismo ni el federalismo eran aún inevitables. La situación cambió a fines de febrero cuando Iturbide no accedió al pedido de un nuevo Congreso. La intransigencia del emperador impulsó a las provincias a adoptar posiciones más radicales, y a medida que la oposición aumentaba las diputaciones provinciales empezaron a hablar de la restructuración del gobierno nacional. El 10 de marzo de 1823, Puebla invitó a las demás provincias a enviar dos delegados a una convención para formar un nuevo gobierno nacional. Tres días después, Michoacán propuso que sus representantes se reunieran en Querétaro con los de Querétaro, San Luis Potosí y las Provincias Internas de Oriente para establecer un gobierno interino, pero desistió de la idea al conocer la invitación de Puebla. La mayoría de las provincias envió representantes a Puebla, pero antes que llegara la mayoría de ellos Iturbide convocó de nuevo a las Cortes Constituyentes y el 19 de marzo abdicó. En una sesión final, la Convención de Puebla se dio el título de Junta de Puebla y reconoció a las Cortes, pero sólo para convocar un nuevo Congreso constituyente. Las demás provincias concordaron.²⁴

La rapidez con que las provincias aceptaron el Plan de Casa Mata indica que los políticos locales estaban bien organizados y que las regiones de México deseaban sinceramente el autogobierno.²⁵ El fracaso del efímero imperio de Iturbide aseguró que cualquier futuro gobierno sería republicano, pero faltaba resolver la cuestión de cómo se iba a organizar el país. Muchas de las provincias aspiraban a una autonomía mayor, pero funcionarios regionales clave concordaban con los

²³ Benson, *La Diputación Provincial*, p. 24-82.

²⁴ Jaime E. Rodríguez O., "The Struggle for the Nation: The First Centralist-Federalist Conflict in Mexico", *The Americas*, v. 49:1, julio de 1992, p. 1-5.

²⁵ Benson, *La Diputación Provincial*, p. 167-198.

de la ciudad de México que preferían un gobierno nacional fuerte y, por consiguiente, una forma de centralismo. También en el Congreso Constituyente nuevamente convocado había muchos diputados que estaban en favor de un régimen fuerte. Algunos, como Carlos María de Bustamante, sostenían que las regiones habían sido engañadas por demagogos y creían que la naturaleza del gobierno del país se podía resolver en el debate parlamentario, a pesar de la adhesión de las provincias al Plan de Casa Mata. Estaban convencidos de que una acción enérgica y razonable del Congreso podría restaurar la confianza y permitir que los diputados decidieran el futuro de la nación. Bustamante, desde luego, esperaba que prevaleciera el centralismo.²⁶

Pero no era fácil reconstituir el sistema político. El gobierno nacional había dejado de existir cuando Iturbide abdicó el 19 de marzo de 1823, y se produjo un vacío de poder a nivel nacional; el nuevo congreso no podía funcionar por falta de quórum. Una coalición rebelde formada por jefes militares, parlamentarios exiliados, miembros de la Junta de Puebla y representantes de varias diputaciones provinciales venía en marcha desde Puebla pero tardaría varios días en llegar a la capital. Aun antes de la renuncia de Iturbide varios legisladores cuestionaron la legitimidad de las Cortes recién convocadas, y el 10 de marzo Miguel Muñoz declaró que las acciones de las provincias indicaban que deseaban sustituir la legislatura existente. “No debemos tomar ninguna providencia”, insistía, “porque no hay diputados en virtud de estar anulados sus poderes” por las decisiones de las provincias. “Aunque los actuales [diputados] pueden ser reelegidos”, actualmente “no hay Congreso.” El diputado Melchor Múzquiz sostuvo que la asamblea restaurada no tenía sino una sola función: convocar una nueva legislatura.²⁷

Carlos María de Bustamante y sus partidarios sostenían que declarar legalmente reinstalado el Congreso no contravenía el Plan de

²⁶ La posición de Carlos María de Bustamante está expuesta claramente en su diario. Refiriéndose a una reunión con los representantes de las provincias el 4 de abril de 1823 declaraba: “Ésta es una facción de demagogos, que pretenden colocar a gran porción de clérigos y serviles en la Legislatura que se prometen formar, pues saben que en la actual no tienen lugar sus desatinadas pretenciones. Ellos se explican con el furor de unos energúmenos, y desoyen toda razón que les inuestra su temeridad. Tenemos en sólo estos hombres el germen de una espantosa revolución que el Congreso podrá cortar en su origen, desengañando a las Provincias sorprendidas con buenos escritos, y abriendo una lid literaria en que triunfe la razón. Esta América va a ser un teatro de discordias excitadas por el Clero y Corporaciones aristócratas.” Carlos María de Bustamante, *Diario histórico de México*, 3 t., México, INAH, 1980-1982, t. I, v. I, p. 216.

²⁷ México. Congreso Constituyente, *Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de México*, 4 v., México, Oficina de Valdés, 1823, v. IV, p. 15-16, 20.

Casa Mata, pero no pudieron reunir una mayoría. Las Cortes Constituyentes eran impotentes. Anteriormente, cuando Iturbide abdicó el 19 de marzo, el ministro de Relaciones Exteriores e Interiores José del Valle había solicitado a la legislatura que designara un Ejecutivo suplente, pero el Congreso respondió que no podía actuar por falta de quórum. En realidad, Carlos María de Bustamante incluso sostuvo que no era necesario hacer nada porque de acuerdo con las leyes de las Cortes españolas entonces vigentes las diputaciones provinciales podían actuar en ausencia del jefe político, y otros diputados estuvieron de acuerdo con él. Francisco Manuel Sánchez de Tagle afirmó que no existía ningún gobierno nacional porque desde que las otras provincias dejaron de reconocer su régimen Iturbide no gobernaba más que la provincia de México.²⁸ Esencialmente, los miembros del Congreso Constituyente que se hallaban presentes confirmaron las acciones de las diputaciones provinciales, indicando implícitamente que la provincia de México, la más grande, rica y poblada del país, debía seguir a las demás en la afirmación del gobierno propio.

La llegada de la coalición rebelde, el 26 de marzo de 1823, modificó el equilibrio de fuerzas en favor de la restauración del gobierno nacional. El regreso de los diputados permitió reunir el quórum necesario y el 29 de marzo, con ciento tres legisladores presentes, el Congreso se declaró en sesión y emprendió la tarea de gobernar el país. Reconociendo que no existía Ejecutivo, designó un comité para que recomendara una autoridad ejecutiva provisional, y además abrogó el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, abriendo así el camino para una discusión total de la organización de la nación. Igual que las anteriores Cortes españolas, que abrigaban una profunda desconfianza de la autoridad ejecutiva, el Congreso Constituyente sostenía que sólo la legislatura representaba realmente a la nación. Dolorosamente conscientes de las *tiranías* de Fernando VII en España y de Agustín I en México, los legisladores se mostraban renuentes a conceder poder al Ejecutivo. Algunos buscaron un término que reconociera las funciones del Ejecutivo sin incluir en el título la palabra *ejecutivo*. Por último las Cortes llegaron a una solución negociada y crearon un triunvirato llamado Supremo Poder Ejecutivo, cuyos miembros ocuparían la presidencia alternativamente, un mes cada uno. El 31 de marzo el Congreso eligió a los generales Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete para integrar el Supremo Poder Ejecutivo, y más tarde a los generales José Mariano Michelena, José Miguel Domínguez

²⁸ *Ibidem*, v. IV, p. 66-68. Jaime E. Rodríguez O., "La Constitución de 1824 y la formación del Estado mexicano", *Historia Mexicana*, v. 40, n. 3, enero-marzo 1991, p. 507-535.



y Vicente Guerrero para sustituir a los anteriores, que estaban en campaña con sus tropas.

Al designar a generales para el Supremo Poder Ejecutivo, el Congreso restaurado trataba de controlar a los militares, grupo poderoso y casi independiente; sin embargo, el gobierno nacional no pudo dominar por completo a las fuerzas armadas, y los generales y sus tropas siguieron siendo importantes en muchas regiones. En realidad, en todo el país las reuniones políticas formales siempre incluían a los oficiales de mayor rango de la zona. Y los altos oficiales militares, aunque técnicamente representaban al gobierno nacional, a menudo asumían papeles contradictorios en las provincias. Por ejemplo, el general Bravo participó en las ceremonias formales cuando Oaxaca estableció un gobierno provincial autónomo el 24 de febrero de 1823.²⁹

Sin embargo, a fines de marzo de 1823, el futuro de México se veía incierto, porque ni las elites provinciales ni la elite nacional conseguían ponerse de acuerdo sobre el tipo de gobierno que deseaban. En todas las regiones del país había partidarios tanto del federalismo (gobiernos provinciales fuertes) como del centralismo (un gobierno nacional fuerte), y los miembros de las diversas facciones de la capital mantenían estrechos contactos con personas de la misma orientación en las provincias. Los federalistas de la ciudad de México, por ejemplo, a menudo coordinaban sus acciones con sus correligionarios de provincia. Las diputaciones provinciales encabezaron la organización de sus respectivas regiones y, fuera de las capitales de provincia, los ayuntamientos desempeñaron un papel similar en sus áreas.

La imprenta pasó a ser un instrumento político indispensable para todas las facciones. Defensores de opiniones opuestas la utilizaban para presentar al público sus argumentos. Avisos, decretos, leyes, circulares, actas de reuniones especiales, resultados electorales, declaraciones de políticos prominentes y otros asuntos de interés se publicaban de inmediato y circulaban ampliamente. En la ciudad de México, *El Sol* defendía un gobierno nacional fuerte, mientras que *El Águila Mexicana* abogaba por la autonomía provincial. En consecuencia, los mexicanos políticamente activos se enteraban en pocos días de cualquier acontecimiento significativo, tenían copias de documentos importantes y actuaban en forma concertada con sus compatriotas de provincias distantes. Los ayuntamientos pasaron a ser las fuerzas políticas más activas del país. Las elites locales estaban decididas a desempeñar su papel en la formación del gobierno nacional: de Ciudad Real,

²⁹ Rodríguez, "The Struggle for the Nation", p. 7.

Chiapas, en el sur a Béjar, Texas, en el norte, los ayuntamientos insistían en la importancia del gobierno local. Pero si bien mostraban su descontento por el poder de la capital, también comprendían que el país necesitaba un “centro de unión” y, como para dar fe de su compromiso con la unidad nacional, los organismos locales mantenían informada de sus acciones a la Secretaría de Relaciones Interiores.³⁰

Muchos de los diputados a las Cortes preferían un gobierno nacional fuerte y veían con inquietud las aspiraciones de las provincias a una mayor autonomía. En cambio, los dirigentes locales en general creían que al dejar de existir el régimen de Iturbide la soberanía había revertido a ellos. Como declaró Jalisco, “Destruída la primera y la segunda alianza, exentos de la obediencia que prestábamos al gobierno español, y después al emperador que hubo en México, Guadalajara y demás provincias sus hermanas entran naturalmente en su libertad e independencia.”³¹

En esas circunstancias, los dirigentes de provincia sostenían que la única función de las Cortes restauradas era preparar la convocatoria de un nuevo Congreso constituyente, que de acuerdo con los principios de la constitución española sería elegido con base en la población. Sin embargo, en el Congreso restaurado la mayoría de los delegados rechazó las solicitudes de las provincias, pues siguiendo la tradición constitucional española consideraban que el repositorio de la soberanía nacional eran las Cortes mexicanas. Igual que las Cortes españolas en 1810, el Congreso mexicano creía ser el único con autoridad y poder para escoger el gobierno más adecuado para el país.

Estalló entonces una lucha entre el reconstituido régimen nacional y las provincias acerca de la forma de gobierno que México tendría. Un ejemplo extremo de ese conflicto es el caso de Yucatán. La Diputación Provincial y el Ayuntamiento Constitucional de Mérida se reunieron el 19 de abril para considerar qué hacer en respuesta a las nuevas circunstancias y, temiendo la inexistencia de un gobierno efectivo en la nación, los dirigentes yucatecos formaron una Junta Provisional Administrativa para mantener el orden y la tranquilidad en la provincia. Y sus inquietudes no terminaron con la noticia de la restauración del régimen nacional; el 25 de abril, la junta votó por reconocer la autoridad del Supremo Poder Ejecutivo y el Congreso reconstituido, con dos condiciones: que se celebraran elecciones para una nueva legislatura y que el gobierno nacional se comprometiera a no intervenir en

³⁰ *Ibidem*, p. 8-9; Rodríguez, “La Constitución de 1824”, p. 515-519.

³¹ Jalisco. Diputación Provincial, *Manifiesto de la Diputación Provincial a los habitantes del estado libre de Xalisco*, Guadalajara, Imprenta Sanromán, 1823, p. 6.

los asuntos internos de la provincia.³² Como Yucatán se consideraba autónomo, empezó a organizar su administración sin esperar la aprobación de la ciudad de México ni de las demás provincias. Hasta la provincia de México, que era la que tenía más que perder con el federalismo y más podía ganar con el centralismo, afirmó su derecho a resolver sus asuntos internos por la vía de la diputación provincial y esperaba que su jefe político funcionara como Ejecutivo.³³

Si bien muchos legisladores no deseaban renunciar a su poder convocando un nuevo Congreso, los que estaban de acuerdo con las provincias lograron designar el 2 de abril un comité integrado por Mariano Herrera, Javier Bustamante, Carlos María de Bustamante, Francisco Sánchez de Tagle, Toribio González, Tomás Beltranena y Valentín Gómez Farías, para considerar qué se debía hacer. Los representantes de las diputaciones provinciales de Oaxaca, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato, Michoacán, Guadalajara y Querétaro, que se encontraban en la capital con el objeto de presionar al Congreso para que accediera a los deseos de las provincias, se reunieron el 4 de abril con el comité Legislativo a fin de procurar la aprobación de una nueva ley electoral, pero a pesar de sus esfuerzos el comité rechazó las demandas de las provincias y, en cambio, el 12 de abril presentó al Congreso un informe dividido: la mayoría recomendaba que la legislatura existente continuara funcionando y organizara el gobierno, que nombrara un comité para redactar un proyecto de constitución y que a continuación determinara si esa constitución debía ser ratificada por una nueva legislatura. Sólo Gómez Farías insistía en la elección de un nuevo cuerpo. El Congreso aceptó las recomendaciones de la mayoría.³⁴

Buscando apoyo para su acción en las provincias, el Congreso ordenó la impresión y difusión del informe del comité. Algunos diputados, entre ellos Servando Teresa de Mier, creían que ese “elocuente”

³² Los documentos oficiales del nuevo gobierno de Mérida fueron reimpresos en *El Águila Mexicana*, 14 y 16 de mayo y 11 y 21 de junio de 1823. Véase también “Junta Gubernativa de Mérida al secretario de Relaciones, julio 12, 1823”, en AGN, *Gobernación*, sin sección, caja 43, exp. 54; y Betty Luisa Fabila, “Liberalismo y monopolio: orígenes del federalismo en las tierras del Mayab”, 2 v., tesis de licenciatura, UNAM, 1989, v. I, p. 158-176.

³³ Benson, *La Diputación Provincial*, p. 93-124; y Charles W. Macune, *El Estado de México y la Federación Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 15-18.

³⁴ “Dictamen de la Comisión especial de convocatoria para un nuevo Congreso”, México, 12 de abril de 1823, AGN, *Gobernación*, sin sección, caja 54, exp. 9; *Diario del Congreso Constituyente*, v. IV, p. 137, y *passim*; “Representación de los comisionados de las provincias al soberano Congreso”, en Bustamante, *Diario histórico*, t. I, v. I, p. 321-323; Valentín Gómez Farías, *Voto particular del Sr. [...] como individuo de la comisión especial nombrada por el soberano congreso para examinar la cuestión si debe o no convocar un nuevo congreso*, México, Imprenta Nacional en Palacio, 1823; “A propósito del voto del Lic. Carlos María de Bustamante”, en Bustamante, *Diario histórico*, t. I, v. I, p. 233-234.

informe calmaría los temores de las provincias y permitiría que el Congreso organizara el país. Otros, que se consideraban representantes de las regiones, buscaban apoyo local para convocar una nueva legislatura. Las provincias insistían casi unánimemente en que se convocara un nuevo Congreso: muchas cuestionaban la autoridad del primero, pero la principal queja de las regiones era que la legislatura no las representaba en forma adecuada porque la primera convocatoria no incluía la representación proporcional. Por eso pedían la elección de una nueva asamblea, con base en los principios de representación proporcional aplicados antes por las Cortes españolas.³⁵

Algunas regiones retiraron su apoyo al gobierno nacional cuando se hizo pública la decisión del Congreso de no celebrar nuevas elecciones. La Diputación Provincial de Guadalajara, reunida en sesión especial el viernes 9 de mayo, votó la rescisión de su anterior reconocimiento del Congreso, declarando que la provincia de Guadalajara había reconocido al organismo únicamente con el objeto de que convocara una nueva legislatura.³⁶ Tres días más tarde, la Diputación Provincial y el Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, reunidos en sesión extraordinaria, acordaron apoyar la creación de una república federal. Además resolvieron que ya no obedecerían los decretos y órdenes del Congreso y del Supremo Poder Ejecutivo; que durante la suspensión, la suprema autoridad de la provincia sería la Diputación Provincial; que en las deliberaciones de la Diputación Provincial participarían tres miembros del ayuntamiento; y que esas disposiciones serían comunicadas por escrito a las demás diputaciones provinciales de la nación, instándolas a establecer una federación general. Por último, la asamblea provincial ordenó al capitán general Luis Quintanar que hiciera conocer su posición al gobierno nacional.³⁷ Así, la provincia de Guadalajara, o Jalisco, fue la primera en rechazar la autoridad del gobierno existente y proponer la creación de una república federal.

Sin embargo, el gobierno nacional continuaba funcionando, a pesar de la oposición de las provincias: el Supremo Poder Ejecutivo se ocupaba de innumerables asuntos mundanos y el Congreso procedía a organizar la nación y deliberaba sobre cuestiones muy variadas, desde las finanzas hasta las relaciones diplomáticas. Varios diputados se-

³⁵ Rodríguez, "The Struggle for the Nation", p. 11-12; Benson, *La Diputación Provincial*, p. 131-140.

³⁶ "Resolución de la provincia de Guadalajara, y sucesos ocurridos en la misma", *El Águila Mexicana*, 22 de mayo de 1823; Bustamante, *Diario histórico*, t. 1, v. 1, p. 259-261.

³⁷ Véase la abundante documentación en el expediente titulado: "El Capitán Gral. de la Provincia de Guadalajara, pidiendo se establezca el sistema de República Federal", AGN, *Gobernación*, sin sección, caja 47, exp. 24.

gúan insistiendo en que se convocara un nuevo Congreso, pero la mayoría se negaba a actuar, y también las propuestas de designar a un comité para redactar un proyecto de constitución encontraron muy poco apoyo.³⁸

Un grupo de diputados encabezado por el padre Mier intentó salir del atolladero redactando en secreto una constitución que respondía a las preocupaciones de las provincias y a la vez preveía un gobierno nacional fuerte. Cuando el grupo concluyó su tarea, el 14 de mayo, el padre Mier logró obtener la designación de un comité personalmente escogido, con el propósito ostensible de estudiar la cuestión de si el Congreso existente debía o no redactar la constitución. Dos días más tarde ese comité, integrado por fray Servando Teresa de Mier, José del Valle, José María Jiménez, Juan de Dios Mayorga, Francisco María Lobardo y García, José Mariano Marín, Lorenzo de Zavala, Javier Bustamante, José María Bocanegra y Valentín Gómez Farías, presentó en cambio un *Plan de la constitución política de la nación mexicana sobre las bases de la república federativa*, que incluía cierto grado de autonomía local a la vez que mantenía un gobierno nacional fuerte. No todos los miembros del comité lo apoyaban, pero la mayoría esperaba que pudiera servir como base para el establecimiento de un gobierno nacional.³⁹

El *Plan* no fue discutido en el Congreso. Como declaró indignado fray Servando, “la impaciente gritería [de las provincias] no nos ha dejado discutirla y sancionarla. Nos han disputado los poderes y nos hemos tenido que ocupar de la convocatoria”.⁴⁰ El sábado 17 de mayo el ministro del Interior Lucas Alamán se dirigió a una sesión especial vespertina del Congreso para informar que Guadalajara había rechazado la autoridad de la ciudad de México y declarado su independencia. A continuación estalló un encendido debate entre los que creían que era preciso emplear la fuerza para evitar que las provincias dominaran a la capital y los que sostenían que el gobierno nacional debía ceder a los deseos de las regiones. Como ese día no se resolvió nada, los

³⁸ “Resoluciones del Supremo Poder Ejecutivo desde el 1 de abril de 1823 en que fue instalado”, AGN, Colección José López Portillo; *Diario del Congreso Constituyente*, v. IV, p. 379-478; México. Cámara de Diputados, *Historia parlamentaria mexicana: crónicas*, 2 v., México, Cámara de Diputados, 1983, v. I, p. 11-102.

³⁹ “Manifiesto del Supremo Poder Ejecutivo a la Nación”, 16 de mayo de 1823, AGN, *Gobernación*, sin sección, caja 54, exp. 9; Benson, *La Diputación Provincial*, p. 130-131; *Historia parlamentaria*, v. I, p. 12-27. El *Plan* está publicado en Manuel Calvillo (coord.), *La República Federal Mexicana*, 8 v., México, Departamento del Distrito Federal, s. f., v. II, p. 131-218. Andrés Lira González analiza el *Plan* en “Mier y la Constitución de México”, *Mexico in the Age of Democratic Revolutions*, p. 168-175.

⁴⁰ Citado en Benson, *La Diputación Provincial*, p. 131.

legisladores se reunieron nuevamente el domingo 18 de mayo. Alamán expresó el temor de que la nación se desmoronara si no actuaban con rapidez e informó al Congreso que también Yucatán se había declarado autónomo. Eran muchos los que creían que sólo la convocatoria de una nueva legislatura podría calmar a las provincias.⁴¹

Las noticias de la rebelión de las provincias atemorizaban al gobierno. Casi diariamente *El Águila Mexicana*, órgano de los federalistas, publicaba nuevas informaciones sobre provincias que se oponían a la ciudad de México. Algunos temían que el país se dividiera en una multitud de fragmentos; otros daban crédito a los rumores de que los elementos prohispanicos iban a utilizar la división nacional para restaurar el gobierno español. El marqués de Vivanco, capitán general de México, ordenó que las fuerzas armadas se mantuvieran en estado de alerta.

A solicitud del Ejecutivo, el Congreso volvió a reunirse en sesión especial el martes 20 de mayo. Tanto Michelena como Alamán abogaron por la conciliación. Finalmente, la mayoría acordó presentar una propuesta para convocar a una nueva legislatura, pese a los valientes pero infructuosos esfuerzos por impedirlo de los partidarios del gobierno existente como Mier, Carlos María de Bustamante, José María Fagoaga y José Mariano Marín. La votación fue favorable a la convocatoria de un nuevo Congreso por 71 votos contra 33, con la abrumadora mayoría de los diputados de la provincia de México en la oposición. Sin embargo, los defensores del gobierno nacional fuerte, a pesar de la derrota sufrida, no estaban dispuestos a capitular por entero y convencieron a la mayoría de aprobar la publicación del *Plan de la constitución política de la nación mexicana* y su distribución nacional, con la esperanza de que los dirigentes de las provincias aceptaran el documento preparado por el comité de fray Servando como constitución nacional. Además lograron que Carlos María de Bustamante fuera incluido en el comité que debía redactar la convocatoria, mismo que tardó un mes en preparar la ley electoral, la cual fue promulgada el 17 de junio de 1823.⁴²

⁴¹ Bustamante, *Diario histórico*, t. I, v. I, p. 254-261. Mi relato de estos acontecimientos se basa en el *Diario* de Bustamante, que refleja lo que creía en ese momento, puesto que nunca pensó en publicarlo. Lamentablemente José María Bocanegra, Lorenzo de Zavala y Lucas Alamán, así como Carlos María Bustamante, quienes por entonces participaban activamente en el gobierno, dicen muy poco sobre estas cuestiones en sus historias publicadas. Además, las actas de esas sesiones especiales no aparecen en las fuentes normales como Juan A. Mateos, *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos de 1821-1857*, 25 v., México, Imprenta del Comercio, 1877-1912, v. II; *El Águila Mexicana; Historia parlamentaria*, v. I; ni en las *Sesiones secretas* de la *Historia parlamentaria mexicana* preparada por Luis Muro, México, Cámara de Diputados, 1982-1984, v. I.

⁴² Bustamante, *Diario histórico*, t. I, v. I, p. 258-261; *Historia parlamentaria*, v. I, p. 18-27.

Mientras el Congreso estaba angustiado y perdía el tiempo, la provincia de Oaxaca adoptó una posición extrema, declarándose independiente el 1 de junio e instalando un congreso provincial.⁴³ Las diputaciones provinciales tomaron el control del gobierno en Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí, Puebla y Veracruz. Igual que Mérida, esas provincias aceptaban la autoridad del gobierno nacional pero, sin embargo, declaraban que esperaban la elección de un nuevo Congreso.⁴⁴ Durante los meses de mayo y junio las provincias de México mantuvieron gran comunicación entre sí: Guadalajara inició la práctica enviando copia de todas sus decisiones de importancia a las demás diputaciones provinciales, y los dirigentes regionales volvieron a debatir la convocación de una asamblea para examinar sus intereses comunes, igual que lo habían hecho en marzo cuando se oponían a Iturbide. De hecho, los ayuntamientos y las diputaciones provinciales de Michoacán, Querétaro, Guanajuato y San Luis Potosí iniciaron los preparativos para una reunión a fines de mayo.⁴⁵ Preocupado al ver que la ciudad de México estaba perdiendo el control de la nación, el secretario de Relaciones Interiores Lucas Alamán notificó al Congreso el 30 de mayo que la legislatura debía actuar rápidamente si quería impedir la ulterior disolución del país.⁴⁶

La elite nacional que tenía su base en la ciudad de México estaba preocupada por el papel desempeñado por militares en los asuntos de las provincias. En el Bajío y en el norte del país varios oficiales *pronunciaron* su apoyo al federalismo, y, cuando Antonio López de Santa Anna se declaró protector del federalismo el 5 de junio en San Luis Potosí, el gobierno nacional se vio obligado a actuar. Después de sus éxitos iniciales en la oposición a Iturbide, el brigadier Santa Anna había quedado a un lado en las transformaciones resultantes del Plan de Casa Mata. Con la esperanza de recuperar importancia embarcó sus fuerzas en Veracruz, desembarcó en Tampico y de allí marchó hacia San Luis Potosí, donde, sin embargo, no hizo otra cosa que entrar en conflicto con las autoridades locales. Tanto el jefe político, José Miguel Díaz de León, como la Diputación Provincial de San Luis Potosí se opusieron a las demandas de Santa Anna de que reconocieran su autoridad y dieran apoyo a su ejército, y a continuación se produjo un extraño espectáculo en que el protector de la federación y grupos lo-

⁴³ "Acta de Oaxaca", *El Águila Mexicana*, 23 de junio de 1823.

⁴⁴ Benson, *La Diputación Provincial*, p. 130-140. Véanse también los documentos publicados en *El Águila Mexicana* durante mayo y junio de 1823.

⁴⁵ "Junta de Celaya de los Diputados de las Diputaciones Provinciales de Valladolid, Querétaro, Guanajuato y S. Luis Potosí", AGN, *Gobernación*, sin sección, caja 47, exp. 28.

⁴⁶ Bustamante, *Diario histórico*, t. I, v. I, p. 263-264.

cales se aprestaban para entrar en batalla. La guerra civil parecía inminente.

El gobierno nacional envió un ejército, al mando del brigadier Gabriel de Armijo, para restaurar el orden en San Luis Potosí. Santa Anna y Armijo no lograron llegar a un acuerdo. Santa Anna aspiraba al comando de la región, cosa inaceptable tanto para el gobierno nacional como para las autoridades locales. Funcionarios provinciales trataron de resolver pacíficamente la diferencia, pero ninguna de las soluciones propuestas satisfacía a todos los implicados y, a fines de junio, las conversaciones terminaron en el fracaso y los bandos opuestos se apostaron para la batalla cerca de la ciudad de San Luis Potosí, mientras los habitantes de la zona huían, temiendo por sus vidas.⁴⁷

Las diputaciones provinciales de los vecinos Michoacán, Querétaro, Guanajuato y San Luis Potosí autorizaron a sus jefes políticos y capitanes generales a enviar representantes a Celaya el 1 de julio de 1823, con el objeto de ayudar a resolver el conflicto y también de organizarse para resistir al gobierno nacional si llegara a ser necesario. Entre los asistentes se contaban el brigadier Miguel Barragán, jefe político de Michoacán; el brigadier Pedro Otero, jefe político de Guanajuato; el brigadier Luis Cortázar, jefe político de Querétaro; el coronel José María del Toro como representante de Santa Anna; y José María Márquez en representación de San Luis Potosí. Barragán, por haber convocado la junta, presidía y a la vez representaba a Armijo. Los dirigentes adoptaron cuatro resoluciones preliminares: reconocieron al Supremo Poder Ejecutivo como autoridad nacional; designaron al brigadier Miguel Barragán comandante en jefe de todas las fuerzas en las cuatro provincias; ordenaron a las tropas reunidas que hicieran cumplir las resoluciones de la junta, e informaron a los representantes provinciales ante la junta que podían deliberar sin temor.⁴⁸ Las resoluciones iniciales de la Junta de Celaya rechazaron las pretensiones de Santa Anna de dominar San Luis Potosí, y el brigadier, comprendiendo que su posición había llegado a ser políticamente insostenible, informó al Congreso y al Supremo Poder Ejecutivo que como las perturbaciones en las provincias ya se habían resuelto regresaría con sus tropas a la ciudad de México. Santa Anna elogió al gobierno nacional por convocar a nuevas elecciones, se puso a disposición de la administración y el 10 de julio abandonó San Luis Potosí.⁴⁹

⁴⁷ Sobre este confuso episodio véase "Sobre ocurrencias en S. Luis Potosí ocasionadas del Plan del Brigadier D. Antonio Santana", AGN, *Gobernación*, sin sección, caja 58, exp. 1.

⁴⁸ "Acta de la Junta de Celaya", *El Águila Mexicana*, 12 de julio de 1823.

⁴⁹ Antonio López de Santa Anna al secretario de Relaciones, San Luis Potosí, 1 de julio de 1823, AGN, *Gobernación*, sin sección, caja 58, exp. 1.

El gobierno nacional vio con alarma la reunión de los representantes provinciales. Los dirigentes nacionales de la ciudad de México temían que el país se fragmentara en agrupaciones rivales si se permitían las reuniones de ese tipo, y por eso el Supremo Poder Ejecutivo utilizó las acciones de Santa Anna como excusa para despachar otro ejército a controlar las provincias.⁵⁰ En tales circunstancias, los comisionados provinciales decidieron desbandarse, después de ratificar las resoluciones alcanzadas el 1 de julio e insistir en la formación de una república federal y en la celebración de elecciones para un nuevo Congreso. Como cañonazo de despedida elogiaron el celo patriótico del brigadier Barragán. La Junta de Celaya se disolvió pacíficamente el 11 de julio de 1823.⁵¹

La provincia de Guadalajara no participó en la Junta de Celaya porque ya estaba envuelta en un serio conflicto con el gobierno nacional, que desde fines de mayo estaba considerando la posibilidad de enviar tropas para poner orden en la provincia. Muchos dirigentes nacionales de la ciudad de México interpretaban las acciones recientes de Guadalajara como manifestación exterior de tentativas secretas de restaurar a Iturbide en el trono. Creían que el apoyo al federalismo de los dos principales generales de la provincia, Luis Quintanar y Anastasio Bustamante, era una treta para devolver el poder a su amigo Iturbide. Los miembros del gobierno nacional que estaban en favor de la acción decidida consideraron inicialmente despachar un ejército al mando del general Pedro Celestino Negrete, pero la mayoría optó por la cautela, porque Negrete era español y en las provincias estaban empezando a manifestarse sentimientos antieuropeos.⁵² Por eso el Supremo Poder Ejecutivo resolvió sustituir a Quintanar y designar al brigadier José Joaquín de Herrera como nuevo capitán general de Guadalajara. Sin embargo, el gobierno de la provincia se negó a aceptar la sustitución y despachó tropas a la frontera para impedir a Herrera la entrada en Guadalajara. Herrera prudentemente regresó a la ciudad de México a mediados de junio e informó al gobierno nacional que no sólo Guadalajara sino muchas provincias estaban en favor de la autonomía.⁵³

⁵⁰ Bocanegra, *Memorias para la historia de México*, v. I, p. 221-224.

⁵¹ "Oficio de los Sres. Comisionados", Celaya, 12 de julio de 1823, AGN, *Gobernación*, sin sección, caja 47, exp. 28.

⁵² Bustamante, *Diario histórico*, t. I, v. I, p. 254-259.

⁵³ "Contestación entre el Señor Herrera y el Gobierno de Guadalajara", en Bustamante, *Diario histórico*, t. I, v. I, p. 327-329. Thomas Ewing Cotner, *The Military and Political Career of José Joaquín de Herrera*, Austin, University of Texas Press, 1949, p. 60.

La elite nacional seguía temiendo que Guadalajara, que había sido la primera en oponerse al gobierno nacional y había buscado el apoyo de otras provincias, surgiera como un centro nacional rival de la ciudad de México, y por eso buscó una razón para subyugar a la turbulenta provincia. Guadalajara y Zacatecas dieron a los dirigentes nacionales una excusa para intervenir cuando se negaron a aplicar por entero la ley electoral del 17 de junio de 1823, que pedía nuevas elecciones no sólo para el Congreso sino para las diputaciones provinciales. Considerando que esto último era una interferencia indebida en sus asuntos internos, las provincias de Guadalajara y Zacatecas se negaron a elegir de nuevo sus diputaciones provinciales. Los dirigentes nacionales resolvieron invadir Jalisco, pero disimularon sus intenciones ordenando públicamente que un ejército al mando de los generales Bravo y Negrete fuera a auxiliar al general Armijo en San Luis Potosí. Una fuerza de dos mil hombres partió el 5 de julio, con órdenes secretas de marchar sobre Guadalajara.⁵⁴

El general Nicolás Bravo buscó apoyo público para su misión publicando un manifiesto dirigido al pueblo de México en el que señalaba que como era bien sabido las “novedades” y divisiones ocurridas en algunas de las provincias habían alterado de tal modo la tranquilidad que se hacía necesario ir allá, no a atacarlas como a enemigos, sino a persuadir las como hermanas a poner fin a su obstinación, ofreciéndoles al mismo tiempo cualquier ayuda que pudieran necesitar para eliminar los obstáculos a su tranquilidad.⁵⁵ Sus palabras no hicieron nada por calmar los temores de Guadalajara y Zacatecas; los dirigentes provinciales aclararon que no necesitaban ayuda de ejércitos nacionales para mantener el orden interno e informaron a Bravo y Negrete que estaban preparados para defender su soberanía por la fuerza si era preciso. De inmediato las dos provincias movilizaron sus milicias y las despacharon a la frontera de Jalisco. Sólo la decisión de Bravo de detener sus tropas en Irapuato el 18 de julio evitó la guerra civil. Ambas partes acordaron conversar en Lagos.

Las conversaciones se iniciaron el 8 de agosto de 1823. El gobierno nacional insistía en que los estados aplicaran por entero la ley electoral,

⁵⁴ “Nueva contestación del Gobierno de la Provincia de Guadalajara, sobre la convocatoria para el Congreso que debe constituir la Nación”, AGN, *Gobernación*, sin sección, caja 47, exp. 27. Bocanegra, *Memorias para la historia de México*, v. I, p. 225. Carlos María de Bustamante también expresó su preocupación al escribir en su diario: “Ha salido hoy en su totalidad, la expedición para San Luis Potosí; plegue a Dios no termine en Guadalajara.” Bustamante, *Diario histórico*, t. I, v. II, p. 9.

⁵⁵ “Nicolás Bravo, “Manifiesto al pueblo de México”, AGN, *Gobernación*, sin sección, caja 48, exp. 9.

mientras que Guadalajara y Zacatecas declaraban que sólo obedecerían las partes correspondientes a las elecciones nacionales. Lo que estaba en discusión era la cuestión de la soberanía: las provincias sostenían que el gobierno nacional sólo tenía autoridad final en los asuntos que afectaran a todo el país; por lo demás, las provincias debían gobernarse a sí mismas. Como ninguna de las partes quiso ceder, las conversaciones terminaron el 18 de agosto.⁵⁶

El enfrentamiento en la frontera de Jalisco causó sensación en todo el país, especialmente en la ciudad de México. Cuando los legisladores se enteraron, a fines de julio, de que era posible que las dos fuerzas entraran en combate, muchos pidieron que el gobierno nacional dejara de intervenir en los asuntos internos de las provincias; sostenían que todo el país sería asolado por la guerra civil si el régimen no llamaba de vuelta y de inmediato a sus fuerzas. Los más activos en la oposición a la política gubernamental eran, naturalmente, los legisladores de Guadalajara y Zacatecas, que intentaban obtener apoyo para su causa haciendo públicos sus planes para una solución pacífica de la crisis antes de presentar sus propuestas al Congreso.⁵⁷

Para mediados de agosto se hizo evidente que el conflicto sólo podía terminar con una guerra o por medio de una concesión del gobierno nacional. Los ministros, sin embargo, no estaban dispuestos a acceder a las demandas de las provincias sin la autoridad y el apoyo de la legislatura, y así, el viernes 15 de agosto el Congreso se reunió por la tarde en una sesión especial para oír el informe del gobierno. Si bien asistieron los cuatro ministros, fue Alamán, como secretario de Relaciones Interiores, quien informó sobre la situación de la conferencia de Lagos. Algunos diputados estaban en favor de un debate abierto sobre el problema, pero la mayoría, deseosa de evitar una controversia política en mitad de las elecciones legislativas, transfirió la cuestión a un comité especial. Al día siguiente, el comité recomendó

⁵⁶ Los dirigentes de Jalisco y Zacatecas ordenaron la publicación inmediata en su imprenta portátil de las actas de las reuniones de Lagos, para que todo el país se enterara de sus esfuerzos por mantener la paz y a la vez conservar la soberanía. Véase *Sesiones celebradas en la Villa de Lagos por los Sres. Comisionados del Exmo. Sr. D. Nicolás Bravo General en Jefe de la División de Operaciones del Ejército libertador con los de las Exmas. Diputaciones Provinciales de los Estados libres de Jalisco y Zacatecas para aclarar las equivocaciones que pudieron padecerse por el Gobierno Supremo de México y los particulares de ambos Estados en su pronunciamiento por su actual sistema de República Federada y disposiciones consiguientes. Imprimese de orden del Exmo. Sr. Gobernador D. Luis Quintanar para que la Nación se entere de la buena fé y honor con que han procedido las Comisiones en el arduo asunto que motivó sus discusiones, no teniendo presente para ellas mas objeto que el bien general de la Nación y el particular de los referidos Estados de Jalisco y Zacatecas*, Lagos, Imprenta Portátil de Jalisco, 1823.

⁵⁷ Bustamante, *Diario histórico*, t. I, v. II, p. 31.

que el Congreso autorizara al Ejecutivo a negociar un acuerdo que incluyese la amnistía para las provincias.⁵⁸

Fracasado el intento de obtener del Congreso la autoridad necesaria para emplear la fuerza, el Supremo Poder Ejecutivo ordenó a Bravo que se retirara con su ejército a Celaya. Guadalajara y Zacatecas también retiraron sus fuerzas y tácitamente aceptaron celebrar elecciones de acuerdo con la ley nacional. Sin embargo, para demostrar su autonomía, las dos provincias eligieron congresos en lugar de diputaciones provinciales y se organizaron como estados, Guadalajara el 14 de septiembre y Zacatecas el 19 de octubre, sumándose a Oaxaca y Yucatán que ya habían creado sus propios gobiernos estatales. Las demás provincias no las siguieron inmediatamente en la creación de gobiernos provinciales, pero sí insistieron en provisiones constitucionales tendientes a la creación de una confederación de estados soberanos.⁵⁹

La elite nacional basada en la ciudad de México había juzgado mal las intenciones de las provincias y, deseosa de mantener la unidad nacional, reaccionó excesivamente, con una intransigencia que empujó a las provincias a la acción. Sin embargo, su error de percepción es comprensible: después de todo, Sudamérica se fragmentó más tarde en diferentes países, con base en las divisiones territoriales por audiencias y capitanías generales antes que por virreinos. México pudo haberse desmembrado en varias naciones, porque la Nueva España incluía dos audiencias y varias jurisdicciones militares. Ciertamente Guadalajara, sede de la otra audiencia, parecía estar surgiendo como otra capital en competencia con la ciudad de México.

En los meses siguientes se celebraron elecciones en todo el país. El Ejecutivo quedó igual, pero el Segundo Congreso Constituyente resultó muy distinto del primero: no sólo las provincias tenían una representación más equitativa sino que algunos de sus miembros llegaban con instrucciones de formar *únicamente* una república federal.

El Segundo Congreso Constituyente, inaugurado el 7 de noviembre de 1823, tuvo que enfrentar circunstancias muy distintas de las que habían tocado a su predecesor. Las provincias no sólo se habían declarado soberanas sino que habían puesto restricciones a la autoridad de sus delegados. Valladolid, por ejemplo, declaró que “Esta provincia en la federación no quiere desprenderse de mayor parte de su libertad y demás derechos, que aquella muy necesaria para asegurar la otra parte con que se queda.”⁶⁰ Mérida decretó que “Se autorize a

⁵⁸ *Ibidem*, t. I, v. II, p. 39-40.

⁵⁹ Benson, *La Diputación Provincial*, p. 141-208.

⁶⁰ *El Águila Mexicana*, 23 de octubre de 1823.

los diputados electos con el poder [...] de que sólo pueden constituir la nación en forma de gobierno republicano, representativo y federal” y que “La constitución federal que acuerden y formen con los demás diputados en Congreso Constituyente reunidos, no tendrá fuerza de ley en la nación hasta que los estados federados por una mayoría [...] no presten su espontánea ratificación.”⁶¹ Zacatecas fue aún más explícita al establecer que “Los diputados del futuro Congreso no puedan constituir la nación como entiendan que les conviene; sino bajo el sistema de la república federada.”⁶² Guadalajara recalcó que “los pueblos de Xalisco no desean otra forma de gobierno que la del republicano popular representativo, en la verdadera significación de estas palabras”,⁶³ y otras provincias hicieron declaraciones similares.

La elite nacional basada en la Ciudad de México, que venía luchando por el poder desde 1808 y había asumido el control en 1821, lo perdió dos años después en beneficio de las provincias. Algunos de sus miembros fueron elegidos para el nuevo Congreso constituyente, pero eran claramente una minoría. En realidad, apenas treinta y cinco de los ciento cuarenta y cuatro diputados y suplentes elegidos para la nueva legislatura habían formado parte de las Cortes mexicanas anteriores.

La nueva legislatura representaba intereses regionales que insistían en establecer una república federal. Por consiguiente, el debate en el Congreso se centró en la división del poder entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, y no en si México sería una república federal o centralizada. Los delegados estaban divididos en una facción confederalista, dos facciones federalistas y una facción centralista.⁶⁴ Los defensores extremos de los derechos locales como Juan de Dios Cañedo sostenían que la soberanía correspondía únicamente a las provincias, y que éstas colectivamente cedían una parte de ella a la unión con el objeto de formar un gobierno nacional. Esa interpretación significaba que las provincias —o estados, como ahora se autodesignaban Oaxaca, Yucatán, Jalisco y Zacatecas— podían reclamar más tarde el poder que habían cedido. Sin embargo, hombres como Servando Teresa de Mier pensaban que la nación era la soberana; que aun cuando para fines políticos el país se organizara en provincias o estados, la soberanía pertenecía al pueblo y no a los estados, y en consecuencia

⁶¹ *Ibidem*, 17 de octubre de 1823.

⁶² *Ibidem*, 22 de agosto de 1823.

⁶³ Citado en De Gortari Rabiela, “El federalismo en la construcción de los estados”, p. 217.

⁶⁴ Aun cuando la mayor parte de la literatura no distingue entre confederalistas y federalistas, la influencia del confederalismo en el sistema político mexicano en esa época es considerable.

los diputados no representaban a los estados, sino al pueblo que constituía la nación. Para ellos el Congreso, en cuanto representante del pueblo mexicano, tenía más poder y autoridad que las legislaturas estatales. En cierto sentido estaban reafirmando la posición que había prevalecido en Cádiz en 1812. A medio camino entre esos dos extremos se encontraban hombres como Ramos Arizpe, que creían que el gobierno nacional y los estados compartían la soberanía. Eran favorables a los derechos de los estados, pero a la vez creían que el gobierno nacional debía tener poder suficiente para funcionar efectivamente. A las facciones confederalista y federalista se oponía una minúscula minoría de centralistas, como Carlos María de Bustamante, que sostenían que México necesitaba un gobierno nacional fuerte.⁶⁵

El 20 de noviembre un comité formado por Ramos Arizpe, Cañedo, Miguel Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas, José de Jesús Huerta y Manuel Crescencio Rejón presentó un “acta constitutiva”. El grupo había preparado en pocos días un proyecto de constitución por varias razones: por todo el país se discutían ampliamente diversas propuestas; sus miembros tenían vasta experiencia en el gobierno; y algunos de ellos, como Ramos Arizpe, habían participado en las Cortes españolas y en la discusión de la Constitución de 1812. Además, Ramos Arizpe llevaba algún tiempo trabajando en una constitución federal.⁶⁶

El acta constitutiva seguía el modelo de la Constitución española de 1812. La mayoría de sus artículos se basaba en el documento peninsular e incluso unos pocos habían sido tomados textualmente de él. Por ejemplo, sobre la soberanía la Constitución española declaraba: “La soberanía reside esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar la forma de gobierno que le parezca más conveniente para su conservación y prosperidad...”, y el artículo 3 del Acta Constitutiva mexicana rezaba: “La soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad.”⁶⁷

Si bien eran muchos los diputados que tomaban como base la experiencia peninsular, no seguían ciegamente el modelo español. Miguel Guridi y Alcocer, por ejemplo, explicaba que

⁶⁵ David M. Quinlan ha propuesto recientemente una clasificación diferente de las facciones en el Congreso: unificacionistas federalistas, unificacionistas centralistas, antifederalistas y confederalistas. Véase su “Issues and Factions in the Constituent Congress, 1823-1824”, en *Mexico in the Age of Democratic Revolutions*, p. 177-207.

⁶⁶ Benson, *La Diputación Provincial*, p. 192-201.

⁶⁷ *Acta Constitutiva de la Federación: crónicas*, México, Cámara de Diputados, 1974, p. 27.

Desde que fui individuo de la Comisión de constitución en las cortes de España propuse se dijese que la soberanía reside *radicalmente* en la nación, para esplicar no sólo que la soberanía es inenagenable e imprescriptible, sino el modo con que sin embargo halla en la nación, pues que ésta conserva la raíz de la soberanía sin tener su ejercicio.⁶⁸

Juan de Dios Cañedo, diputado de Jalisco, cuestionó la necesidad de un artículo que declarara la soberanía nacional y recomendó

Que se suprimiera el artículo, porque si se adopta el gobierno republicano, federal, y cada estado es soberano como se asienta en un artículo anterior [artículo 6], no se puede concebir cómo la soberanía que es principio y fuente de la autoridad y el poder y que por lo mismo es una, se divida en tantas cuantos sean estados. Que por eso la constitución primera de los Estados Unidos [los Artículos de Confederación] en que establecieron su federación no hablan de soberanía de la nación, y por eso [...] no debió aprobarse el artículo 1 en que se habla de nación, porque ésta no conviene al estado que tenemos.⁶⁹

A diferencia del documento español, el acta no concedía a la nación la soberanía exclusiva porque los estados también afirmaban poseer soberanía. En consecuencia, el artículo 6 afirmaba: “Sus partes integrantes son Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior...”⁷⁰ Así, la cuestión de la soberanía era esencialmente la cuestión de la división del poder entre el gobierno nacional y los gobiernos de los estados.

Los partidarios de la soberanía de los estados —los confederalistas— se enfrentaban a algunos delegados federalistas que sostenían que sólo la nación podía ser soberana. Como estos últimos insistían en la necesidad de dotar al gobierno nacional de poder suficiente para defender los intereses de la nación, a menudo se les considera erróneamente como centralistas.⁷¹ El error persiste a pesar de que Nettie Lee Benson demostró en 1948 que Servando Teresa de Mier, su portavoz más destacado, era federalista.⁷² Mier abogaba por el establecimiento de una forma de federalismo apropiada para México porque creía que las realidades locales impedían la adopción de la forma ex-

⁶⁸ *Ibidem*, 269.

⁶⁹ *Ibidem*, 270.

⁷⁰ *Idem*.

⁷¹ Véase, por ejemplo, José Barragán Barragán, *Introducción al federalismo: la formación de los poderes (1824)*, México, UNAM, 1978, p. 197-198.

⁷² Nettie Lee Benson, “Servando Teresa de Mier, Federalist”, *Hispanic American Historical Review*, v. 28:4, noviembre de 1948, p. 514-525.

trema del federalismo —el confederalismo— que defendían los partidarios más extremos de los derechos de los estados, y lo declaró: “Yo siempre he estado por la federación, pero una federación razonable y moderada [...] Yo siempre he opinado por un medio entre la confederación laxa de los Estados Unidos, cuyos defectos han patentizado muchos escritores, [...] y la concentración [de poder] peligrosa de Colombia y Perú.”⁷³ En su opinión, México necesitaba un sistema federal fuerte porque todavía había guerra con España, porque la Santa Alianza amenazaba con intervenir y porque el país necesitaba un gobierno nacional enérgico y decidido que lo guiara en sus primeros años de vida independiente. Por esas razones, Mier votó en favor del artículo 5, que establecía una república federal, y en contra del artículo 6, que concedía soberanía a los estados.⁷⁴

Ni los defensores de los derechos de los estados como Cañedo ni los partidarios de la soberanía nacional como Mier lograron triunfar, y el resultado fue en cambio una solución intermedia: la soberanía compartida que proponían moderados como Ramos Arizpe. Durante los debates, Ramos Arizpe y otros habían sostenido que si bien la nación era soberana, los estados debían tener el control de sus asuntos internos. Para ese grupo no había conflicto entre el artículo 3 —que afirmaba que la soberanía residía en la nación— y el artículo 6 —que concedía soberanía a los estados en sus asuntos internos— y mediante una hábil maniobra lograron hacerlos aprobar ambos.

Primero hicieron votar el artículo 3 y la coalición de los partidarios de la soberanía nacional, los defensores de la soberanía compartida y unos cuantos centralistas consiguieron una amplia mayoría. A continuación, para obtener la aprobación del artículo 6, los partidarios de la solución intermedia lograron que la cuestión se votara en dos partes. La primera votación, sobre la sección del artículo 6 que afirmaba que los estados eran *independientes y libres*, fue aprobada por un amplio margen, porque su redacción agradaba a todos los grupos confederalistas y federalistas, incluyendo el encabezado por fray Servando. Después el Congreso pasó a ocuparse de la sección del mismo artículo en que se declaraba que los estados eran *soberanos*, y ahí la coalición se dividió y el padre Mier con sus seguidores se sumó a los centralistas para votar en contra. Sin embargo, los defensores de los derechos de los estados y los partidarios de la soberanía compartida reunieron fuerzas suficientes para que la medida resultara aprobada por 41 votos contra 28.⁷⁵

⁷³ *Acta Constitutiva de la Federación: crónicas*, p. 280-294.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 338, 367.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 272, 338, 367.



Los estados no sólo pasaron a compartir la soberanía con el gobierno nacional sino que consiguieron medios financieros con que imponer su autoridad, pues adquirieron considerable poder impositivo a expensas del gobierno nacional, que perdió alrededor de la mitad de los ingresos que recaudaba la administración virreinal. Como compensación por esa pérdida, los estados debían pagar al gobierno nacional un “contingente” que sería determinado para cada estado según sus medios, lo que significaba que el bienestar de la nación pasaría a depender de la buena voluntad de los estados.

Además la decisión de compartir la soberanía no resolvía la cuestión de la división del poder dentro del gobierno nacional. Si bien todos estaban de acuerdo en el concepto tradicional de la separación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, la mayoría de los congresistas pensaba que la legislatura debía ser dominante. Las recientes experiencias de España y México habían generado un sentimiento de desconfianza hacia el Ejecutivo; era por eso que las anteriores Cortes mexicanas habían instaurado un Ejecutivo plural, el Supremo Poder Ejecutivo. Ese cuerpo era visto como subordinado a la legislatura, a tal punto que ni las provincias ni el Segundo Congreso Constituyente se preocuparon por considerar la posibilidad de sustituir a sus miembros. Pero el acta constitutiva proponía depositar el Poder Ejecutivo “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”, y esa propuesta ocasionó un acalorado debate que trascendió la anterior división entre los defensores de los derechos de los estados y los partidarios de la nación fuerte; Cañedo apoyó a Ramos Arizpe en la preferencia por un Ejecutivo unipersonal mientras que otros, entre ellos Rejón y Guridi y Alcocer, insistían en la necesidad de debilitar al Poder Ejecutivo estableciendo un Ejecutivo plural.

Ramos Arizpe propuso que el presidente gobernara asesorado por un consejo de gobierno, pero eso no bastó para ablandar a la oposición, que era la mayoría del Congreso. Los contrarios al Ejecutivo unipersonal presentaron varias propuestas. Demetrio Castillo de Oaxaca sugirió que gobernarán un presidente, un vicepresidente y otro individuo llamado el *designado*: cada uno tendría un voto y el presidente decidiría. Rejón en cambio abogaba por un Supremo Poder Ejecutivo formado por tres individuos: cada año se sustituiría a uno de ellos, de manera que siempre habría un miembro con mayor antigüedad pero ninguno gobernaría más de tres años. Guridi y Alcocer propuso depositar el Poder Ejecutivo en dos personas, argumentando que la mejor solución debía combinar las experiencias de la antigua Roma, de España y

de Estados Unidos, y para eso los dos miembros del Ejecutivo debían tener dos suplentes, que podrían resolver cualquier diferencia que surgiera entre los dos titulares.⁷⁶

El fracaso del Supremo Poder Ejecutivo en un momento de crisis política vino a modificar la naturaleza del debate. La rebelión del general José María Lobato, el 20 de enero de 1824, demostró que el Ejecutivo plural no era capaz de actuar con la unidad de propósito y la velocidad necesarias para enfrentar una perturbación de importancia en la capital. Al ver amenazada su existencia, el Congreso accedió a conceder al Supremo Poder Ejecutivo la autoridad necesaria para controlar la situación, y fue como resultado de esa crisis que eventualmente la mayoría del Congreso acordó establecer un Poder Ejecutivo formado por un presidente y un vicepresidente.⁷⁷

Pero la creación de un Ejecutivo unipersonal no significaba que el Congreso aceptara una presidencia fuerte. La mayoría de los mexicanos seguía siendo favorable a la supremacía del Legislativo. La Constitución mexicana, igual que la española, imponía severas restricciones al poder del jefe del Ejecutivo. La Constitución de 1824 creaba casi un sistema parlamentarista al hacer que los secretarios de Estado fuesen responsables ante el Congreso. En consecuencia, el secretario de Relaciones Interiores y Exteriores tendía a actuar casi como un primer ministro.

La creación de un gobierno nacional no puso fin a las tensiones entre las provincias y la ciudad de México. El debate sobre la ubicación de la capital del país ilustra bien la naturaleza del conflicto. Para la elite nacional la respuesta estaba clara: la capital de la república mexicana debía estar en la ciudad imperial de México. Pero las elites provincianas no estaban tan seguras. Durante el año 1823, mientras discutían la importancia del control local, también destacaban la importancia de mantener la unidad nacional y afirmaban que el país necesitaba un “centro de unión”, es decir, una capital, pero un grupo considerable se negaba a admitir que ese honor recayera en la ciudad de México. El 31 de mayo de 1824, el comité especial sobre la capital de la nación recomendó al Congreso constituyente que la capital se colocara en la ciudad de Querétaro y que el territorio circundante se convirtiera en distrito federal. Después de un encendido debate, el Congreso rechazó la propuesta de sacar la capital de la ciudad de México. A continuación, el debate se centró en la cuestión de si se debía crear un distrito federal o no: el Ayuntamiento y la Diputación Provincial de

⁷⁶ *Ibidem*, p. 447-450; Rodríguez, “La Constitución de 1824”, p. 527-529.

⁷⁷ *Ibidem*.

México estaban en contra de la medida y lo expresaron con vehemencia. De hecho, la legislatura provincial amenazó con la secesión y la guerra civil si se federalizaba la ciudad de México. Sin embargo, el 30 de octubre el Congreso resolvió, por cincuenta y dos votos contra treinta y uno, hacer de la ciudad de México la capital del país y crear un distrito federal.⁷⁸

Después de meses de debates, el Congreso ratificó la Constitución el 4 de octubre de 1824. Igual que el acta constitutiva, la Constitución de 1824 seguía el modelo de la Constitución española de 1812 y no el de la Constitución estadounidense de 1787, como se afirma con frecuencia.⁷⁹ (A pesar de sus similitudes superficiales con la segunda constitución estadounidense, el documento mexicano estaba más cerca, en espíritu, de la primera constitución de Estados Unidos, los Artículos de Confederación, puesto que la república mexicana era esencialmente confederalista antes que federalista.) Secciones enteras de la Constitución de Cádiz se repetían textualmente en el documento mexicano porque los individuos que lo redactaron habían estado en las Cortes de Cádiz y habían tomado parte en la redacción de aquella Constitución. Tanto la española de 1812 como la mexicana de 1824 establecían legislaturas fuertes y Ejecutivos débiles. Sin embargo, sería un error creer que la Constitución de 1824 no era sino una copia de la de 1812: los acontecimientos de México, especialmente la afirmación de los derechos de los estados por las exprovincias, obligaron al Congreso a diseñar una Constitución adecuada a las circunstancias peculiares de la nación.

Las principales innovaciones —republicanismo, federalismo y presidencia— fueron adoptadas en respuesta a la nueva realidad mexicana. La monarquía fue abolida porque tanto Fernando VII como Agustín I habían fracasado como dirigentes políticos, no por imitar la Constitución de Estados Unidos. El federalismo surgió naturalmente de la experiencia política anterior de México; las diputaciones provinciales creadas por la Constitución de Cádiz simplemente se transformaron

⁷⁸ Charles W. Macune, "The Expropriation of Mexico City: Regional Antipathy in Newly Independent Mexico", *Proceedings of the Pacific Coast Council of Latin American Studies*, v. 2, 1973, p. 117-142. *Constitución Federal de 1824: crónicas*, 2 v., México, Cámara de Diputados, 1974, v. II, p. 436-437, 556-581.

⁷⁹ Nettie Lee Benson ha examinado repetidamente este punto en *La Diputación Provincial*, así como en "Spain's Contribution to Federalism in Mexico", en Thomas E. Cotner y Carlos E. Castañeda (eds.), *Essays in Mexican History*, Austin, University of Texas Press, 1958, p. 90-103, y más recientemente en la revisada y ampliada versión inglesa de su libro *The Provincial Deputation: Harbinger of Provincial Autonomy, Independence, and Federalism*, Austin, University of Texas Press, 1920, donde demuestra: 1) que Stephen F. Austin no pudo haber influido en Miguel Ramos Arizpe, como se afirma con frecuencia, y 2) que el modelo de la Constitución mexicana de 1824 es la española de 1812 y no la estadounidense de 1787.

en estados. Los novohispanos distinguidos que habían asumido el papel de dirigentes durante la etapa de constitucionalidad española siguieron defendiendo sus opiniones en la nueva nación mexicana que estaban formando.

Si entre septiembre de 1821 y marzo de 1823 hubiera habido un arreglo político aceptable, es probable que México no hubiera llegado a ser una república federal. Si Iturbide hubiera aceptado el Plan de Casa Mata y convocado un nuevo Congreso, posiblemente habría permanecido en el trono y México habría llegado a ser una monarquía fuerte. En el momento de la independencia la mayoría de la población estaba en favor de una monarquía constitucional y las provincias se contentaban con una dosis moderada de autogobierno. Pero el fracaso político de Iturbide, y después la renuencia de la elite nacional a reconocer las aspiraciones de las provincias, hicieron que las demandas regionales fueran aumentando hasta que la república federal llegó a ser la única solución posible para la crisis política de la nación. Los hombres que redactaron la Constitución de 1824 consideraron cuidadosamente las necesidades de su país. Concedieron a los estados el papel importante que las regiones exigían, y esa concesión representó una contribución importante al mantenimiento de la unidad nacional. No es casual que a pesar de numerosas fuerzas centrífugas México se haya mantenido unido, mientras que Centro y Sudamérica se fragmentaron en muchas naciones menores.

DIPUTACIONES PROVINCIALES

1814-1820

1. Nueva España, capital: México
2. Nueva Galicia, capital: Guadalajara
3. San Luis Potosí, capital: San Luis Potosí
4. Yucatán, capital: Mérida
5. Provincias Internas de Oriente, capital: Monterrey
6. Provincias Internas de Occidente, capital: Durango

1821

1. México, capital: México
2. Guadalajara, capital: Guadalajara
3. Guanajuato, capital: Guanajuato



318 LA INDEPENDENCIA DE MÉXICO Y EL PROCESO AUTONOMISTA

4. Valladolid de Michoacán, capital: Valladolid
5. Oaxaca, capital: Antequera de Oaxaca
6. Puebla, capital: Puebla de los Ángeles
7. San Luis Potosí, capital: San Luis Potosí
8. Veracruz, capital: Veracruz
9. Yucatán, capital: Mérida
10. Nueva Vizcaya, capital: Durango
11. Zacatecas, capital: Zacatecas
12. Sonora y Sinaloa, capital: Arispe
13. Provincias Internas de Oriente, capital: Monterrey

1822

1. México, capital: México
2. Guadalajara, capital: Guadalajara
3. Guanajuato, capital: Guanajuato
4. Valladolid de Michoacán, capital: Valladolid
5. Nuevo México, capital: Santa Fe
6. Oaxaca, capital: Antequera de Oaxaca
7. Puebla, capital: Puebla de los Ángeles
8. San Luis Potosí, capital: San Luis Potosí
9. Querétaro, capital: Querétaro
10. Sonora y Sinaloa, capital: Arispe
11. Tlaxcala, capital: Tlaxcala
12. Veracruz, capital: Veracruz
13. Yucatán, capital: Mérida
14. Nueva Vizcaya, capital: Durango
15. Nuevo Santander, capital: Aguayo y San Carlos
16. Zacatecas, capital: Zacatecas
17. Provincias Internas de Oriente, capital: Monterrey
18. Chiapas, capital: Ciudad Real

1823

1. México, capital: México
2. Guadalajara, capital: Guadalajara
3. Guanajuato, capital: Guanajuato
4. Valladolid de Michoacán, capital: Valladolid
5. Nuevo México, capital: Santa Fe
6. Oaxaca, capital: Antequera de Oaxaca

7. Puebla, capital: Puebla de los Ángeles
8. San Luis Potosí, capital: San Luis Potosí
9. Querétaro, capital: Querétaro
10. Sonora, capital: Ures
11. Tlaxcala, capital: Tlaxcala
12. Veracruz, capital: Veracruz
13. Yucatán, capital: Mérida
14. Durango, capital: Durango
15. Nuevo Santander, capital: Aguayo y San Carlos
16. Zacatecas, capital: Zacatecas
17. Nuevo León, capital: Monterrey
18. Chiapas, capital: Ciudad Real
19. Sinaloa, capital: Culiacán
20. Chihuahua, capital: Chihuahua
21. Coahuila, capital: Saltillo
22. Tabasco, capital: Tabasco
23. Texas, capital: San Antonio de Béxar

FORMACIÓN DE LOS ESTADOS MEXICANOS

1. Oaxaca (1 de julio de 1823)
2. Yucatán (20 de agosto de 1823)
3. Jalisco (14 de septiembre de 1823)
4. Zacatecas (19 de octubre de 1823)
5. México (20 de diciembre de 1823)
6. Guanajuato (20 de diciembre de 1823)
7. Puebla (21 de diciembre de 1823)
8. Michoacán (22 de diciembre de 1823)
9. San Luis Potosí (22 de diciembre de 1823)
10. Veracruz (22 de diciembre de 1823)
11. Querétaro (23 de diciembre de 1823)
12. Estado Interno del Occidente (10 de enero de 1824)
13. Tamaulipas (7 de febrero de 1824)
14. Tabasco (7 de febrero de 1824)
15. Nuevo León (7 de mayo de 1824)
16. Coahuila y Texas (7 de mayo de 1824)
17. Durango (22 de mayo de 1824)
18. Chihuahua (6 de julio de 1824)
19. Chiapas (septiembre de 1824)



TERRITORIOS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

1. Tlaxcala
2. Alta California
3. Baja California
4. Nuevo México
5. Soconusco (disputado entre México y Guatemala)

FUENTES: Nettie Lee Benson, *The Provincial Deputation in Mexico: Harbinger of Provincial Autonomy, Independence, and Federalism*, Austin, University of Texas Press, 1992, y Edmundo O'Gorman, *Breve historia de las divisiones territoriales. Aportación a la historia de la geografía de México*, México, Editorial Polis, 1937.