

LA BÚSQUEDA DEL ESTADO EL PRIMER CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

Época trágica y terrible para el pueblo mexicano, el periodo que inaugura el estallido de la Guerra de Independencia, el 16 de septiembre de 1810, y que culmina con el ascenso al poder del general Porfirio Díaz, el 26 de noviembre de 1876, siempre aparecerá ante nuestros ojos como el prolongado y doloroso parto de una nueva nación que estuvo siempre a punto de malograrse y que, finalmente, se consumió de mala manera, con una dictadura sanguinaria e implacable que, a sangre y fuego, hizo lo que todos los próceres de la libertad no pudieron hacer con sus prédicas idealistas: la fundición de los mexicanos en un solo organismo nacional.

Los ideólogos del porfirismo llamaron, con expresión eficaz, a aquella época espantosa el *periodo de la anarquía*. Frente a la dictadura, que parecía imponer de modo definitivo el orden y el buen gobierno a los mexicanos, aquel periodo mostraba en toda su plenitud los horrores del desorden y el libertinaje en medio de los cuales México había surgido a la vida independiente. Con genuina aflicción, el maestro Justo Sierra escribió:

...abundan los periodos de nuestra historia en que las repeticiones de los mismos errores, de las mismas culpas, con su lúgubre monotonía, comprimen el corazón de amargura y de pena. ¿Cuánta energía desperdiciada, cuánta fuerza derramada en la sangre de perennes contiendas, cuánto hogar pobre apagado, cuánta, cuán infinita cantidad de vejaciones individuales, preparando la definitiva humillación de la patria! El salteador que pululaba en todos los caminos se confundía con el guerrillero, que se transformaba en el coronel, de motín en motín, y aspirando a presidente, de revolución en revolución; todos traían un acta en la punta de su espada, un plan en la cartera de su consejero, clérigo, abogado o mercader; una constitución en su bandera, para hacer la felicidad del pueblo mexicano que, magullado y pisoteado en un lodazal sangriento, por todos y en todas partes, se levantaba para ir a ganar el jornal, trabajando como una acémila, o para ir a ganar el olvido batiéndose como un héroe. El periodo que

de la guerra francesa viene a la guerra norteamericana, es uno de los más espantables de nuestra trágica historia. Se reprodujo después, mas una claridad apuntada en el horizonte; pero antes, no; era de noche...¹

Imposible negarlo, y nuestra ciencia histórica lo ha venido confirmando una y otra vez: México nació así. Parecía más un pueblo en plena dispersión que una nación que surgía a la vida. El contraste con la historia de los Estados Unidos volvía más miserable aún el espectáculo que ofrecía el desarrollo de México en sus primeros pasos como país independiente. Ese contraste, por supuesto, no dejó de proporcionar en todo momento una respuesta que, más que una explicación, siempre pareció una justificación y, en ocasiones, una auténtica coartada. La diferencia estribaba en la diversidad de regímenes coloniales que se establecieron en las colonias inglesas del norte de América y en los dominios de la Corona española en el centro y el sur del continente.

Poco más de diez años después de que se consumara la independencia, don Lorenzo de Zavala escribía:

¿En qué consiste que un país en que el sol es tan brillante y caliente para derramar la fecundidad, el aspecto de las montañas tan variado y risueño; en donde los campos están regados de abundantes arroyos, o por torrentes que caen del cielo, y en donde la naturaleza ofrece en su mayor parte un suelo cubierto de una pomposa vegetación; en donde los habitantes reciben al nacer una imaginación viva y pronta, susceptibilidad de impresiones apasionadas; disposición de espíritu para comprender con facilidad y un ingenio penetrante; se vea poblado en su mayor parte de gentes pobres, ignorantes, privadas de las ventajas sociales y de los goces que proporciona la civilización? ¿Por qué en el momento mismo de entrar en la gran familia de los pueblos cultos, presentan el espectáculo de guerras civiles interminables, de actos de crueldad y de escenas sangrientas; en lugar de entrar pacíficamente en la carrera de la libertad que han emprendido recorrer y a que han dado principio con tanto heroísmo? Ninguno puede dudar que las causas principales de esta situación sea el curso que seguía esta sociedad opuesto a las circunstancias referidas, y que por trescientos años cegó los principios de vida y actividad; contrariado después de la revolución de independencia por una polí-

¹ Sierra, Justo, "Evolución política del pueblo mexicano", *Obras completas*, México, UNAM, 1948, t. XII p. 220.

tica diametralmente opuesta, que ha llamado a toda generación, por decirlo así a renunciar a sus antiguos hábitos, costumbres y preocupaciones, para adoptar otras análogas al nuevo sistema social que se intenta darle. Veamos cómo ha sido creado, educado y disciplinado este pueblo bajo la dominación colonial; y en el examen de esta cuestión veremos el origen de sus calamidades.²

El régimen colonial inglés en Norteamérica creó una nación; el régimen colonial en la Nueva España administró una propiedad: tal era la enorme diferencia entre uno y otro. Don Emilio Rabasa la explicaba en los siguientes términos:

Así como es un error el considerar a la Nueva España regida por un gobierno monárquico [el del virrey], cuando no era ni Estado ni parte de un Estado, ni nación ni provincia de ella, es error también suponerle una administración pública en lo que sólo fue la administración de una propiedad agreste que se explotaba en sus productos espontáneos. La parte que hubo de gobierno era la que surgía de por sí en la tarea indispensable de conservar, por sumisión interior y defensa exterior, la posesión adquirida; la parte de administración pública era la que, sin propósito deliberado, tenía que ponerse en el cuidado de las recaudaciones, y que estaba más en el carácter de funcionarios que los administradores necesitaban, que en la dirección de los intereses de una comunidad de hombres.

Y agregaba: "...en la Nueva España no se aprendió la organización política ni se enseñó el mecanismo administrativo en tres centurias, mientras en las colonias inglesas se practicaron admirablemente y desde el primer día, la administración y el gobierno propio".³

Al presentar el relato de su viaje a los Estados Unidos, el ya citado don Lorenzo de Zavala hace la siguiente comparación: el norteamericano es

un pueblo laborioso, activo, reflexivo, circunspecto, religioso en medio de la multiplicidad de sectas, tolerante, avaro, libre, orgulloso y perseverante. El mejicano es ligero, perezoso, intolerante, generoso y casi pródigo, vano, guerrero, supersticioso, ignorante y enemigo de todo yugo. El norteamericano trabaja, el mejicano se divierte; el pri-

² Zavala, Lorenzo de, *Ensayo histórico de las revoluciones de Méjico, desde 1808 hasta 1830*, Nueva York, Imprenta de Elliot y Palmer, 1832, t. II, p. 377.

³ Rabasa, Emilio, *La evolución histórica de Méjico*, París-Méjico, Librería de la Vda. de Ch. Bouret, 1920, pp. 80-81.

mero gasta lo menos que puede, el segundo hasta lo que no tiene; aquél lleva a efecto las empresas más arduas hasta su conclusión, éste las abandona a los primeros pasos; el uno vive en su casa, la adorna, la amuebla, la preserva de las inclemencias; el otro pasa su tiempo en la calle, huye la habitación, y en un suelo en donde no hay estaciones poco cuida del lugar de su descanso. En los Estados del Norte todos son propietarios y tienden a aumentar su fortuna; en Méjico los pocos que hay la descuidan y algunos la dilapidan.⁴

Podrá apreciarse, desde luego, que todo ello es una exageración; pero lo importante es el juicio que se tiene de las cosas.

Que dos autores tan distantes en el tiempo, como Zavala y Rabasa, coincidan en muchas de sus apreciaciones, cuando de comparar los regímenes políticos de México y los Estados Unidos se trata, sólo muestra el enorme poder de demostración que las instituciones norteamericanas han tenido sobre los mexicanos, pero no revela la diversidad de apreciaciones que hay entre estos autores. Zavala reprocha a sus compatriotas el no haber sabido imitar adecuadamente a los estadounidenses y haber "copiado servilmente" sus instituciones.⁵ Rabasa, más bien, parece reprocharles el haber copiado sin tomar en cuenta lo diferentes que eran ambos pueblos y los diversos grados evolutivos en que ambos se encontraban al llegar la independencia. Los mexicanos hicieron caso omiso de sus limitaciones, yendo siempre en pos de teorías disparatadas, por ignorancia o por inconciencia, da lo mismo; los norteamericanos, no es que hayan sido más geniales, simplemente fueron prácticos, obedeciendo a su propia naturaleza y dando curso a sus potencialidades.

El siguiente pasaje es ilustrativo del pensamiento de Rabasa que, en el fondo, era el pensamiento de todos los que criticaron, desde las cumbres del porfirismo, aquella época aciaga que comenzó con nuestra independencia:

Las colonias vivían con vida propia, que no tomaban de sus débiles gobiernos, sino de la energía individual, que era como el protoplasma de aquellos organismos acabados; habían celebrado su primera alianza en los Artículos de Confederación, y mientras el peligro del ataque exterior las inducía a concertar unión más estrecha, el temor de la tiranía interior las hacía recelosas para admitir la unidad. La concepción de la ley fundamental tenía así elementos reales a que había de

⁴ Zavala, Lorenzo de, *Viage a los Estados-Unidos del Norte de América*, Paris, Imprenta de Decourchant, 1834, pp. III y IV.

⁵ *Idem*, p. I.

someterse y que quitaban a la tarea toda libertad, alejándola, por lo mismo, de ensayos de teorías y de subordinación a principios abstractos. La realidad áspera de las necesidades que tenían que satisfacer, obligaba a aquellos hombres, ya de por sí prácticos, a no atenerse sino a los datos concretos, materiales, que les presentaban los casos y los hechos, y sólo sobre ellos debía laborar su sabiduría sin mostrarse, para quedar en su obra como una fuerza latente. Los representantes de los Estados que concurrieron a la Convención, eran como plenipotenciarios que concertaban un compromiso *ad referendum*, y aun era menor su autoridad, puesto que podía un artículo aprobado por la mayoría haber sido rechazado por la delegación de un Estado. La ley debía, pues, estar concebida de modo que llegara a la unidad de gobierno; pero en forma tal que los Estados pudiesen aceptarla sin recelos para su cuerpo político ni para la libertad individual, que era su fuerza de cohesión. Este era el punto de vista de los constituyentes de la Convención americana; su idea fundamental tuvo que ser, constituir la menor cantidad posible de gobierno central para restar a los Estados y a los individuos la menor suma posible de autonomía; y, dentro del gobierno federal, la dislocación del poder de los departamentos del Gobierno, llevada hasta donde fuese dable sin imposibilitar la armonía de funciones, a fin de impedir tanto la colusión como la subordinación, que funden las fuerzas autoritarias y constituyen la tiranía.⁶

A todas luces, resultaba evidente que los mexicanos que dirigieron a nuestros pueblos desperdigados, durante y después de la Guerra de Independencia, no habían sabido organizar a la nación en surgimiento ni le habían podido dar las instituciones de que requería para consolidarse como una comunidad política en el concierto de los pueblos civilizados. La historia da pruebas abundantes de ello y no hay ni para qué ponerlo a discusión. Sin embargo, no es ocioso volver a examinar aquellas acusaciones y tratar de encontrar en ellas una explicación, así sea parcial, de las enormes limitaciones que México tuvo en su difícil proceso de consolidación como nación. En fin de cuentas, ¿qué era lo que, en esencia, se reprochaba a nuestros padres fundadores, es decir, aquellos mexicanos que tuvieron el liderazgo político, moral e intelectual de este país en aquella época tan llena de miserias? Desde nuestro punto de vista hay algo, en particular, que está en el centro de las acusaciones de ineptitud, de idealismo extravagante o de radicalismo teori-

⁶ Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Tip. de "Revista de Revistas", 1912, pp. 116-117.

cista que se hicieron, durante todo el siglo XIX, a los primeros organizadores del Estado mexicano: *su excesivo democratismo* para un pueblo que para lo menos que estaba preparado era, justamente, para darse un régimen político democrático.

En los primeros tiempos de la vida independiente de México las críticas más severas a la organización constitucional que el país acababa de darse estaban dirigidas en ese sentido. Don Lorenzo de Zavala, por ejemplo, haciendo alusión a la facultad que la Constitución de 1824, la primera de la época de independencia, daba a las Legislaturas de los estados para designar al presidente de la República, lamentaba el que ese poder no se hubiese dado, directamente, a la clase de los propietarios. Estas son sus razones:

... si en vez de poner en manos de las legislaturas, que muchas veces sólo se gobiernan por facciones, esta elección, se hubiese dado a una clase respetable de la sociedad que son los propietarios de una cantidad asignada en bienes raíces, se habría hecho más popular el nombramiento, más difíciles las intrigas y menos sujetas a contradicción las elecciones. ¿Qué cosa más justa y racional en efecto que dejar en las manos de los hombres más interesados en la conservación de la paz y del orden la asignación de los que deben regir los destinos del país en que viven? La forma misma de gobierno popular proclamada tan pomposamente en la Constitución parecía ofrecer estos resultados, porque los verdaderos representantes de un pueblo son aquellos que por su industria o por la de sus padres han podido adquirir un medio de vivir y de contribuir con sus bienes a la estabilidad de la sociedad en que viven.⁷

El doctor José María Luis Mora, por su parte, estimaba que la de los propietarios era la "única clase que por la naturaleza de las cosas tiene

⁷ Zavala, Lorenzo de, *Ensayo histórico sobre las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, París, Imprenta de P. Dupont et G. Laguionie, 1831, t. I, pp. 308-309. Es verdad que Zavala hacía notar enseguida que las Legislaturas estaban por lo general bajo el influjo de los militares y los eclesiásticos, lo que denunciaba el hecho de que las elecciones no serían resultado del equilibrio de los intereses sociales, sino del predominio político de las clases privilegiadas; pero su defensa del poder de los propietarios, de cualquier forma que se le vea, no era más que la adopción suya personal de un punto de vista generalizado en la época, que pugnaba porque las elecciones se hicieran sobre la base del censo de fortunas, con la correlativa exclusión de la política de aquellos que no eran propietarios, vale decir, la inmensa mayoría de la población.

interés verdadero en el orden público".⁸ No resultaba extraño, por ello, que juzgara que el derecho de ciudadanía,

importantísimo en cualquiera nación que para su gobierno ha adoptado el sistema representativo, se ha prodigado en Méjico con una profusión escandalosa haciéndolo extensivo hasta las clases de la sociedad menos aptas para ejercerlo: las máximas abstractas e indefinidas de igualdad adoptadas en la Constitución española, que en muchas cosas ha servido de tipo a la mejicana, han sido el origen de este desorden. A pesar de que la propiedad se ha tenido por base indispensable para la ciudadanía en todos los países libres, en Méjico se ha procedido de otro modo, y una parte muy considerable de las revoluciones y desórdenes públicos que han ocurrido en esta nación, es fuera de toda duda que no reconocen otro principio que el demasiado empeño en popularizar el influjo en la cosa pública por medio de la voz activa y pasiva. A consecuencia de esta prodigalidad y falta de previsión han ocupado los sofás de los congresos, y los sillones del gobierno, personas no sólo sin educación ni principios, poseídas de la más crasa ignorancia, sino lo que es más, enteramente destituidas de moralidad y honradez.⁹

En descargo de Zavala y de Mora hay que recordar que, en aquellos tiempos, el suyo no era más que el punto de vista generalizado del pensamiento liberal. Para el gran filósofo alemán Immanuel Kant, los ciudadanos se dividían en "activos" y "pasivos", según que fueran propietarios o no propietarios,¹⁰ y esa cumbre del liberalismo europeo que fue Benjamin Constant escribió al respecto:

En nuestras actuales sociedades, el nacimiento en el país y la mayoría de edad no bastan de ninguna manera para conferir a los hombres las cualidades propias para el ejercicio de la ciudadanía. Aquellos a quienes la indigencia mantiene en una eterna dependencia y los condena a trabajos cotidianos no son ni más esclarecidos que los niños sobre los asuntos públicos ni más interesados que los extranjeros en una prosperidad nacional, de la cual no conocen los elementos y de cuyas ventajas no participan sino indirectamente.¹¹

⁸ Mora, José María Luis, *Méjico y sus revoluciones*, París, Librería de Rosa, 1836, t. I, p. 321.

⁹ *Op. cit.*, t. I, p. 323.

¹⁰ *Cfr.* Córdova, Arnaldo, *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, México, Grijalbo, 1986, p. 53.

¹¹ Constant, Benjamin, "Principes de politique", *Oeuvres*, París, Bibliothèque de la Pléiade, Gallimard, 1957, p. 1146.

El *modelo* norteamericano, por lo demás y a pesar de ser la sociedad más igualitaria del orbe, como lo pudo constatar Tocqueville en los mismos días en que escribieron Zavala y Mora, no era la nación perfecta que querían ver los padres de nuestro país. Los grandes historiadores norteamericanos Samuel Eliot Morrison y Henry Steele Commager, sin desconocer ese igualitarismo al que las colonias inglesas habían llegado, hacen las siguientes observaciones:

Las asambleas coloniales no eran del todo cuerpos representativos, según los principios modernos. En todas las colonias existía el requisito de propiedad para el derecho al voto. El número de sus miembros era desigual en todas partes; su proporción era tan favorable en las colonias del litoral como contraria en las del interior. En New Hampshire, Pennsylvania, Virginia y las Carolinas, el descontento que había para con el gobierno inglés no era ni la mitad del que se tenía para con la camarilla del gobierno local que controlaba la asamblea. En New Hampshire, por ejemplo, el gobernador Wentworth deseaba permitir que las nuevas ciudades de la frontera enviasen representantes, pero la Cámara se negó, porque los miembros del Este temían un aumento en los impuestos para la defensa de las fronteras si se admitía a los del Oeste. Pero con todo y adolecer de tales defectos, las asambleas eran más representativas que la Cámara de los Comunes antes de ser reformada. Su actuación estaba sujeta a pública crítica y discusión. En algunas colonias se imprimían y repartían los diarios de sesiones de la cámara baja, y en otras la prensa daba cuenta de los debates.¹²

Para los porfiristas, en cambio, no podía haber términos medios. Siempre sostuvieron, por supuesto, que los primeros organizadores del Estado mexicano se equivocaban al legislar para una sociedad que jamás había conocido la igualdad, viendo en cada mexicano a un ciudadano sin tacha. Debía, desde luego, ponerse al margen de los procesos políticos a todos aquellos que no estaban capacitados para participar en ellos, vale decir, a los indigentes, los no propietarios. Pero esto era lo de menos. Para ellos lo verdaderamente importante era que México, al adquirir su independencia, no era en absoluto una nación. Había que forjarla y lo menos adecuado para ello era un gobierno democrático e igualitario como el que propusieron los padres de la República. Nin-

¹² Morrison, Samuel Eliot y Commager, Henry Steele, *Historia de los Estados Unidos de Norteamérica*, México, FCE, 1951, t. I p. 120.

guna nación en el mundo se había hecho con procedimientos de política democrática. Don Justo Sierra opinaba:

...dada nuestra historia, nuestra geografía y nuestra verdadera constitución social, nuestro verdadero modo de ser político tenía que ser [la] dictadura, para no ser una anarquía; pero la dictadura era aborrecible, porque casi siempre había sido, no el motor central de las fuerzas vivas del país, en el sentido de su evolución, sino el despotismo explotador del país en provecho de un hombre, y este aborrecimiento informó todo el plan del gobierno consignado en la Constitución.¹³

Rabasa, por su parte, fue todavía más lejos. Para él la dictadura no solamente era la verdadera forjadora de la unidad nacional, puesto que en América Latina el "dictador fuerte... ha hecho la unidad y disciplina que en Europa fue obra del poder absoluto",¹⁴ sino que, taimadamente, concluye que la dictadura, en el fondo, fue la obra inopinada del propio constitucionalismo mexicano del siglo XIX, que, queriendo evitar el despotismo, para lo cual dio al pueblo libertades que éste estaba incapacitado para usar y disfrutar, en realidad abrió el camino a las peores formas de dictadura.

Todos los presidentes —afirmaba el constitucionalista chiapaneco— han sido acusados de dictadura y de apegarse al poder perpetuamente; pues bien, la dictadura ha sido una consecuencia de la organización constitucional, y la perpetuidad de los presidentes una consecuencia natural y propia de la dictadura... Si los presidentes... han procurado someter todas las funciones públicas a su voluntad en defensa de su interés propio, lo cierto es que, al guardar el suyo, salvaron el de la Nación, y no hay derecho para asegurar que no lo tuvieron en cuenta. La dictadura se habría impuesto en el espíritu más moderado como una necesidad, o habría aparecido al fin como resultante de las fuerzas desencadenadas, después de todos los estragos propios del desorden y la anarquía.¹⁵

¹³ Sierra, Justo, *op. cit.*, nota 1, p. 285. En otro lugar, el maestro afirmó: "Las dictaduras de hombres progresistas, que sean al mismo tiempo administradores inteligentes y honrados de los fondos públicos, suelen ser eminentemente benéficas en los países que se forman, porque aseguran la paz y garantizan el trabajo, permitiendo almacenar fuerzas a los pueblos. Pueden ser detestables en teoría, pero las teorías pertenecen a la historia del pensamiento político, no a la historia política, que sólo puede generalizar científicamente sobre hechos" (*op. cit.*, p. 225).

¹⁴ Rabasa, Emilio, *op. cit.*, nota 3, p. 185.

¹⁵ Rabasa, Emilio, *op. cit.*, nota 6, pp. 155-156.

Parafraseando a Tocqueville, Rabasa estimaba que, "entre la dictadura y la anarquía, los pueblos han propendido a la anarquía, y los hombres de gobierno, para salvarlos, han preferido la dictadura".¹⁶ Entre la anarquía y la dictadura, nuestros constitucionalistas habían preferido las grandes teorías, sin tener idea de su propia realidad o sin tomarla en cuenta, y así habían dictado la ley para un pueblo que de leyes no tenía ningún entendimiento.¹⁷

Prevalecían en el espíritu de los legisladores mexicanos —dice, en efecto, don Emilio Rabasa— la idea abstracta de una Constitución y la supuesta virtud de los principios generales para hacerla buena. Colocados en un punto de vista superior y fuertes con los poderes que ejercían en nombre de un pueblo de antemano sometido, dictaban preceptos de organización para que fuesen declarados, no para ser discutidos; tenían, en consecuencia, una libertad amplia para echarse por el campo de las teorías y una tendencia fácil a considerar su tarea como la resolución de un problema abstracto. Como ella abarcaba el conjunto del poder, que se ponía en sus manos con la autoridad sin límites del árbitro elegido entre la autoridad anónima y el pueblo pasivo, su labor era como de simple distribución.¹⁸

Todas esas opiniones contrarias a nuestro constitucionalismo decimonónico, como veremos enseguida, estaban sólo parcialmente apegadas a la verdad y resultaron totalmente injustas al evaluar los esfuerzos y los objetivos de nuestros padres fundadores. Si hay algo que se salva en aquella triste historia de derrotas, frustraciones y humillaciones nacionales, es precisamente nuestro pensamiento constitucional que, a la distancia, se nos revela como un persistente empeño en encontrar la organización política que el pueblo mexicano necesitaba para convertirse en una nación moderna, libre, fuerte y soberana. Ello es ya evidente en lo que podríamos llamar nuestro *primer constitucionalismo*, es decir, los esfuerzos por construir un Estado, prácticamente de la nada, después de una guerra desastrosa en la que los pueblos que habitaban el Anáhuac estuvieron, literalmente, a punto de desaparecer. La labor del segundo Congreso Constituyente, reunido en 1823 y 1824 y que nos dio

¹⁶ *Idem*, p. 133.

¹⁷ Siempre comparando a los mexicanos con los estadounidenses, Rabasa observaba, sin dejar de hacer escarnio, como era su costumbre: "En tanto que los legisladores de México estaban investidos de poder absoluto para *imponer* una ley suprema a sus pueblos, los norteamericanos tenían el encargo de *proponer* un proyecto de unión a las colonias libres" (*Idem*, p. 116).

¹⁸ *Idem*, p. 115.

nuestras primeras cartas constitucionales, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución federal de 1824, consistió, ni más ni menos, en la ingrata tarea de *inventar* un Estado para pueblos que no tenían ni la más remota idea de lo que era la política moderna y, menos aún, de lo que era un Estado nacional. Visto a la distancia, ese primer esfuerzo no puede verse de otro modo que como un logro al que México debe su existencia como nación independiente, a pesar de sus detractores de entonces y después.

Cuánto pesó la secuela que dejó la organización política, social y económica del régimen colonial en el nacimiento del México independiente, lo demostró el modo como se llevó a cabo y como concluyó la Guerra de Independencia. Casi no hay estudiosos de aquel periodo de la historia mexicana, incluidos muchos de nuestros constitucionalistas, que no lo hayan puesto de relieve. El proceso independentista de México resultó en una revolución social frustrada, ahogada en sangre en el torbellino de la guerra. Su culminación se resolvió, en muchos aspectos, en una restauración de antiguos privilegios y fueros que, aunque no fue total (nada fue como antes), sino parcial, fue suficiente para impedir que el pueblo mexicano llegara a su definitiva constitución como nación libre y soberana, dándose en un corto plazo las instituciones que le eran precisas.

Para decirlo con el constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez, el movimiento de 1810 tuvo su origen en el descontento que fermentaba entre los criollos, desde años atrás, en contra de los españoles, dueños de los mejores empleos y que empobrecían al país con el envío no interrumpido de dinero para sostener las guerras de España; la Revolución francesa ofrecía la doctrina del gobierno libre y la independencia de las colonias angloamericanas proponía el ejemplo; la invasión de España por Napoleón y la abdicación de los monarcas suministraron el pretexto para lanzarse a la rebelión, contra las autoridades españolas, en nombre del rey cautivo. Pero los proyectos de los criollos de 1808 (la acción del Ayuntamiento de México y las primeras conspiraciones) no consistían en soliviantar a las masas, como lo hizo más tarde Hidalgo, sino en quitar el gobierno a los españoles, en complicidad con los oficiales criollos y acaso con la del virrey. Por eso fue que, cuando el movimiento encabezado por Hidalgo, en lugar de Allende, tomó el aspecto de una guerra de castas, la mayor parte de los oficiales criollos, entre ellos Iturbide, resolvieron servir a los españoles y combatieron contra los insurgentes. La Guerra de Independencia fue una lucha social en la que las masas populares seguían a los caudillos salidos de su seno, y eso no en-

traba en los proyectos de los criollos notables. Con su concurso decisivo, para 1821 el movimiento insurgente estaba casi totalmente sofocado.¹⁹

Lo que los criollos deseaban en los albores de la independencia, echar a los españoles del gobierno y asumir ellos el poder, sin que nada cambiara en lo que a estructuras sociales y poder se refería, estaba al alcance de sus manos. El peligro social había sido conjurado, al parecer, para mucho tiempo por delante. Un acontecimiento ocurrió en España, por aquellos años, la rebelión liberal del coronel Riego, que impuso a Fernando VII, el monarca de la Restauración, la nueva vigencia de la Constitución de Cádiz de 1812. Ese acontecimiento llenó de espanto a las viejas clases conservadoras de la Nueva España (criollos y peninsulares, por igual) y ha quedado bien documentado que el mismo decidió a esas clases a tomar, por su cuenta y riesgo, la causa de la emancipación nacional. No por un patriotismo que nada les significaba, y menos que a nadie a los españoles radicados en la colonia, sino para defender sus intereses respecto de los liberales progresistas ahora triunfantes en España.

El propio Tena Ramírez observa:

Era, pues, favorable el momento para la realización de las ideas de independencia que postulaban los criollos. Pero, además, los españoles mismos llegaron a pensar entonces en la conveniencia de llevar a cabo la emancipación, dirigiéndola en su beneficio y adelantándose en esa forma a los acontecimientos; sobre todo, los españoles eludían la aplicación de la Constitución liberal de Cádiz, que acababa de ser restaurada en España a raíz del movimiento de Riego. Así fue como los conspiradores españoles de la Profesa se aprovecharon de un oficial criollo, D. Agustín de Iturbide, para realizar la independencia sin agitar al pueblo. La ideología conservadora que inspiró la independencia en 1821 era distinta y en cierto modo opuesta a la tendencia liberal y popular que en 1810 encendió la guerra de independencia. Y debemos reconocer, además, que por opuesta en su motivación con la Constitución de Cádiz, la independencia de México se confunde en sus orígenes con el desconocimiento de la ley suprema.²⁰

Ciertamente, ni los criollos y ni siquiera los españoles formaban en el México naciente un bando homogéneo. Los dividía sus intereses particulares y muy pronto esos intereses los enfrentaron en posiciones po-

¹⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1944, pp. 10-11.

²⁰ *Idem*, p. 11.

líticas irreconciliables. Zavala contaba tres bandos ya en los meses en que Iturbide se aprestaba a tomar el poder: los *iturbidistas*, por supuesto, los *republicanos* y los *borbonistas*.²¹ Después de la caída y la muerte de Iturbide, los iturbidistas desaparecieron o se fundieron en otros bandos y, cuando se dieron las sucesivas expulsiones de españoles, también se acabaron los borbonistas. Pero desde entonces los dos grandes partidos históricos, el de los *conservadores* y el de los *liberales*, comenzaron su proceso de conformación, en primer lugar, en torno a los debates sobre la forma de organización del nuevo Estado nacional, llamándose, por principio, *centralistas* y *federalistas*, respectivamente (estos, aunque algunos luego pertenecieron a lo que Mora llamó el "partido del progreso", fueron en un principio centralistas). Aquellos grupos, sin embargo, serían los verdaderos árbitros y actores de la vida política de México durante los treinta años que siguieron a la consumación de la independencia. El resto de la población del nuevo país, más de las cuatro quintas partes del total, compuesto por las castas de mestizos, indios, negros y mulatos, como es bien sabido, no contaron en absoluto durante ese periodo, como no fuera, desde luego, como carne de cañón para otros. Esto era la herencia más dramática que habían dejado a la nueva nación trescientos años de régimen colonial.²²

Una vez derrotada la insurgencia que propugnaba, con Hidalgo y Morelos, una revolución social, el constitucionalismo mexicano fue, pues, en sus diferentes vertientes, obra en lo fundamental de los grupos políticos criollos, por lo menos en aquellos treinta años que siguieron

²¹ Zavala, Lorenzo de, *op. cit.*, nota 2, t. I, p. 132.

²² Don Emilio Rabasa lo explicaba de la siguiente manera en referencia a la participación de esos grupos sociales en la Guerra de Independencia: "El germen de la idea de emancipación no podía ser fecundo sino en muy escasa parte de la población de México: en aquella bastante instruida para leer libros europeos y para pensar sobre lo que leían. Fuera de los criollos y de algunos mestizos, el pueblo de la Nueva España no podía tener idea alguna de la emancipación ni aspiración a la autonomía, cuyas ventajas le eran desconocidas y que no despertaba ni su entusiasmo ni su codicia. La masa de indios que componía cerca de la mitad de la población, ni se daba cuenta de su dependencia de un monarca extranjero, para repugnarla, ni conservaba tradiciones vivas de una independencia que había perdido hacía trescientos años, para amarla; no era que desdeñaran la libertad, era que la ignoraban. En cuanto a los mestizos, guardaban en su mayor parte una situación muy semejante a la de los indios, y eran ellos y los indios los que debían dar el contingente de sangre para una lucha contra el poder español. Era, pues, inútil fundar la rebelión en ideas de independencia, ni en teorías trascendentales ni en sentimientos de patriotismo y de autonomía, por más que esas teorías, ideas y sentimientos, movieran a los caudillos para iniciar la insurrección; era imposible imitar el ejemplo de las colonias inglesas ni hacer una revolución que pudiera parecerse a la que ellas hicieron" (*op. cit.*, nota 3, pp. 37-38).

a la consumación de la independencia. Pero hubo una excepción importantísima y ésta fue la llamada Constitución de Apatzingán que, en todo y por todo, puede considerarse como el documento constitucional de la insurgencia revolucionaria. Vale la pena detenerse por un momento a examinar sus principios fundamentales. El título que sus autores le dieron no fue mera ocurrencia: *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*. No se trataba de dar al pueblo de la América mexicana una Constitución permanente, definitiva, sino de proporcionar los principios esenciales para su organización como nación independiente en tanto las fuerzas insurgentes liberaban su territorio. Una vez terminada la lucha y alcanzada la victoria, el pueblo sería convocado para que designara, mediante elección, a un Congreso que le diera su Constitución definitiva. Ello estaba previsto en el capítulo XX (artículos 232 a 236) y en el artículo 137 del *Decreto*, comúnmente (aunque en forma inexacta) llamado *Constitución de Apatzingán*.²³

Dividido en dos partes: I. Principios o elementos constitucionales, y II. Forma de gobierno, el Decreto muestra su raigambre rousseauiana en algunas de sus definiciones fundamentales. Por ejemplo, en su artículo 2º define: "La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía". O cuando establece, en su artículo 5º: "...la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio de la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la Constitución". O también cuando afirma, en su artículo 18: "Ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común: esta expresión se enuncia por los actos emanados de la representación nacional" (o, en su artículo 2º: "La sumisión de un ciudadano a una ley que no aprueba, no es un compromiso de su razón ni de su libertad; es un sacrificio de la inteligencia particular a la voluntad general"). Pero es también fiel seguidor de Montesquieu, como cuando en su artículo 11 dispone la división de poderes: "Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar, y la facultad de aplicarlas a los casos particulares", o cuando impone, en el artículo 12: "Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación". Como puede observarse, algunas

²³ El Decreto puede verse, entre otras muchas publicaciones, en Montiel y Duarte, Isidro, *Derecho público mexicano*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1871, t. I, pp. 19-40.

de las expresiones que son usuales en nuestros textos constitucionales subsiguientes, hasta la vigente Constitución de 1917, fueron acuñadas por los patriotas que elaboraron el Decreto Constitucional de Apatzingán.

En ésta que fue nuestra primera Constitución nacional (la primera vigente, como es bien sabido, fue la de Cádiz de 1812), y con una clara influencia de las Constituciones revolucionarias francesas, se consagró, por primera vez, una declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, en el capítulo V del primer título, que lleva el encabezado "De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos". El artículo 24, primero de ese capítulo, establecía: "La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos, consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas". Esta primera y brillante manifestación del garantismo constitucional mexicano, por supuesto, estaba dictada no por un afán de copiar ideas e instituciones extrañas, sino por un íntimo y profundo rechazo del despotismo que los mexicanos habían padecido durante tres siglos de régimen colonial. A ella se liga la declaración contenida en el artículo 9º que postula: "Ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de fuerza; el pueblo que lo intente debe ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las naciones". Y con ella tiene que ver, directamente, el modo como aquellos primeros constituyentes mexicanos concibieron la forma de Estado que perseguían.

El artículo 4º ve en todos los ciudadanos, "unidos voluntariamente en sociedad", el cuerpo político del que derivan las instituciones del Estado y dicta que ellos "tienen derecho incontestable a establecer el gobierno que más les convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera". El artículo 44 instituye los poderes del Estado, estableciendo que el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo (el mismo que ha elaborado el Decreto Constitucional) permanecerá con el nombre de *Supremo Congreso Mexicano* y que al lado de éste se crearán el *Supremo Gobierno* y el *Supremo Tribunal de Justicia*. El Supremo Congreso se integra con diputados elegidos por un sistema indirecto de tercer grado (como en la Constitución de Cádiz), uno por cada provincia e iguales todos en autoridad (artículo 48), y constituye el basamento soberano del Estado. De él derivan todos los demás órganos. Entre sus atribuciones (capítulo VIII del segundo título) des-

tacan la de elegir a los individuos del Supremo Gobierno, del Supremo Tribunal de Justicia, del Tribunal de Residencia, los secretarios de estas corporaciones y los fiscales de la segunda, recibiendo a todos el juramento correspondiente; nombrar representantes diplomáticos y altos jefes del ejército; examinar y discutir los proyectos de ley que se le propongan y sancionar, interpretar y derogar las leyes; decretar la guerra; crear nuevos tribunales y mandar que se aumenten o disminuyan las fuerzas militares; arreglar los gastos del gobierno, establecer contribuciones e impuestos y tomar caudales a préstamo; examinar las cuentas públicas; establecer aduanas; batir moneda; proteger la libertad de imprenta, y hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos.

El supremo gobierno se integra por tres individuos que deben alternarse por cuatrimestres en la presidencia. Cada año saldrá por suerte uno de los tres. Habrá tres secretarios: uno de Guerra, otro de Hacienda y otro de Gobierno, que se mudarán cada cuatro años (capítulo XI del segundo título). Entre las atribuciones del Supremo Gobierno están: publicar la guerra y ajustar la paz; organizar los ejércitos y milicias nacionales; atender la fabricación de armas; proveer los empleos públicos que no se haya reservado el Supremo Congreso; cuidar de que los pueblos estén proveídos de eclesiásticos dignos (capítulo XII del título segundo). Para todos los poderes y departamentos del Estado se prevén reglas de no reelección limitada, por lo general prohibiendo que se ejerza un puesto durante dos periodos sucesivos, y se precavé del nepotismo.

Como puede observarse, se pensaba en una estructura estatal radicalmente democrática, tanto que, para la mayoría de los constitucionalistas que la han estudiado, no era más que una ingenua utopía, absolutamente impracticable. Lo que en realidad proponía el Decreto era algo más que un régimen parlamentario común y corriente: era un Estado totalmente fundado en la hegemonía incontestable del Congreso y con un Ejecutivo que, de haberse dado en la realidad, habría venido a ser poco menos que una simple oficina de ejecuciones del Congreso. Pero debe comprenderse que para los padres de la patria mexicana la razón primera y última de su cometido se cifraba en la lucha total y a muerte contra el despotismo y que, en su horizonte político, ese objetivo podía lograrse únicamente mediante la instauración de una democracia sin limitación alguna. Y no puede dejar de sorprender, a propósito, que con esa valoración de la democracia se haya consagrado la intolerancia religiosa, que mal se avenía con el ideario democrático, a la vez, igualitario y libertario. Como es bien conocido, el artículo 1º establecía, en efecto: "La religión católica, apostólica, romana, es la única que se debe pro-

fesar en el Estado". Pero fue algo que estuvo inscrito en el sentido de los tiempos. Como es de todos conocido, todas las cartas constitucionales mexicanas anteriores a la Constitución de 1857, consagraron la intolerancia religiosa como uno de sus principios fundamentales.²⁴

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1823 (aprobada el 31 de enero de 1824) y la Constitución federal de 1824, son, sin duda alguna, los documentos constitucionales en los cuales se delinean las instituciones que a la larga darían su fisonomía propia al Estado mexicano: ellas, en efecto, crearon los Estados, implantaron el sistema federal, consagraron la división de poderes y el bicammarismo en la integración del Congreso y la segunda estableció, con sus rasgos definitivos, la presidencia unipersonal, depositaria del Poder Ejecutivo. De la Constitución de Cádiz y, muy probablemente, también de la Constitución de Apatzingán, ambas tomaron el principio de la soberanía popular que, casi sin excepciones, constituyó en adelante uno de los pilares fundamentales del constitucionalismo mexicano.

El Acta hace residir la soberanía en la nación (artículo 3º), la cual adopta para su gobierno la forma de República representativa, popular y federal (artículo 5º). El proyecto federal se consagra en el artículo 6º, al establecer que las partes integrantes de la República serán "Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior". El artículo 4º garantiza el ejercicio exclusivo de la religión católica y declara que "la Nación mexicana la protege por leyes sabias y justas". El artículo 9º contiene el principio de la división de poderes: "El Poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositar el Legislativo en un individuo."

Para el Legislativo se establece el bicammarismo y se prevé como su facultad más importante dar leyes y decretos que provean a la independencia nacional, la paz y el orden público, la seguridad y el progreso de los estados y el pacto federal, la libertad de imprenta, la hacienda del

²⁴ Sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán, pueden verse los ensayos recopilados por la Coordinación de Humanidades de la UNAM, *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, México, UNAM, 1964; Torre Villar, Ernesto de la, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 1964; Remolina Roqueñi, Felipe, *La Constitución de Apatzingán. Estudio jurídico-histórico*, Morelia, Gobierno del Estado de Michoacán, 1965, y González Avelar, Miguel, "La Constitución constituyente de Apatzingán", *La Constitución de Apatzingán y otros estudios*, México, Sepsetentas, 1973, pp. 13-54.

poder público y de la nación, la organización de las fuerzas armadas, la declaración de la guerra y la aprobación de los tratados de paz y de comercio (artículos 10 a 14). Para el Ejecutivo se dispone que se depositará en un individuo o *en individuos* que la Constitución señale (artículo 15), acusando una influencia directa de la Constitución de Apatzingán con su propuesta de Ejecutivo colegiado, y se indican sus principales facultades: ejecutar las leyes; nombrar y remover libremente los secretarios del despacho; cuidar la recaudación y el gasto; nombrar los empleados de las oficinas generales de hacienda, del ejército y del servicio diplomático; declarar la guerra previo decreto del Legislativo; dirigir las negociaciones diplomáticas; cuidar de la buena administración de justicia y de que sean guardadas la Constitución y sus leyes (artículos 15 y 16). Por su parte, el Judicial se deposita en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de cada estado (artículos 18 y 19). Como no podía ser de otra forma, en el Acta se reserva un lugar especial a la Constitución de los estados y a la institución de sus poderes (artículos 20 a 29, 32 y 34). Los artículos 30 y 31 garantizan los derechos del hombre y del ciudadano y la libertad de pensamiento y de expresión de las ideas.²⁵

La Constitución federal del 4 de octubre de 1824, ciertamente, respondía a modelos perfectamente identificables: éstos eran la Constitución de Cádiz y la Constitución norteamericana de 1787. Felipe Tena Ramírez ha hecho la siguiente síntesis que nos parece adecuada:

...la Constitución de 24 tomó de la española la forma, así en la distribución de las partes como en el estilo. Se impuso en ella la mentalidad latina, esencialmente ordenadora, clasificadora, a diferencia de la sajona que, por lo menos en apariencia, es analítica, prescinde de lo que en el individuo hay de general y de común con el tipo y penetra profundamente en la individualidad. Siete títulos, con sus respectivas denominaciones, incluyen sendas materias, como son la forma de gobierno, el poder legislativo, el poder judicial, los Estados de la Federación, la interpretación y reforma de la Constitución; a su vez los títulos se dividen en secciones y las secciones en artículos; cada materia ocupa, pues, en la Constitución de 24 el lugar correspondiente. Cosa distinta acaece en la Constitución de Filadelfia; allí siete artículos sin rubro incluyen materias heterogéneas, al grado que sería imposible colocar bajo una denominación general cada una de

²⁵ El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, en Montiel y Duarte, Isidro, *op. cit.*, nota 23, t. II, pp. 64-71.

tales divisiones; los artículos se dividen en secciones y éstas en números, pero las secciones y los números no son sino divisiones arbitrarias y puramente externas, no partes lógicas de una materia debidamente clasificada. En cuanto al estilo, la Constitución de 24 imita a la de 12, al emplear con frecuencia frases amplias, de acento oratorio, impropias de una ley; al hacer declaraciones de principios, que no son preceptos; al gastar, en suma, palabras y frases baldías, todo lo contrario al austero estilo de la Constitución norteamericana. Pero frente a esta influencia formal de la Constitución de Cádiz, se levanta mucho más importante la de la Constitución de Filadelfia, pues ésta dejó en la Constitución de 24 lo que habría de ser bandera secular del partido avanzado: la forma de gobierno federal.²⁶

La Constitución federal de 1824 se presenta con un manifiesto de la Presidencia del Congreso Constituyente a los habitantes de la Federación en el que se hace una encendida defensa del federalismo, no sólo como un régimen político, sino también como un proyecto de reorganización económica y social de la República. Solamente la tiranía calculada de los mandarines españoles, se dice, podía hacer gobernar el inmenso territorio del país por unas mismas leyes, a pesar de la diferencia enorme de climas, de temperamentos y de su consiguiente influencia.

¿Qué relaciones de conveniencia y uniformidad puede haber entre el tostado suelo de Veracruz, y las heladas montañas de Nuevo-México? ¿Cómo pueden regir a los habitantes de la California y la Sonora las mismas instituciones que a los de Yucatán y Tamaulipas? La inocencia y candor de las poblaciones interiores, ¿qué necesidad tienen de tantas leyes criminales sobre delitos e intrigas que no han conocido? Los tamaulipecos y coahuileños reducirán sus Códigos a cien artículos, mientras los mexicanos y jaliscienses se nivelarán a los pueblos grandes que se han avanzado en la carrera del orden social. He aquí las ventajas del sistema de federación. Darse cada pueblo a sí mismo leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias; dedicarse sin trabas a la creación y mejoría de todos los ramos de prosperidad; dar a su industria todo el impulso de que sea susceptible, sin las dificultades que oponía el sistema colonial, u otro cualquier gobierno, que hallándose a enormes distancias perdieron de vista los intereses de los gobernados; proveer a sus necesidades en proporción a sus adelantos; poner a la cabeza de su administración sujetos, que amantes del país, tengan al mismo tiempo los conocimientos

²⁶ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 19, p. 15.

suficientes para desempeñarla con acierto; crear los tribunales necesarios para el pronto castigo de los delincuentes, y la protección de la propiedad y seguridad de sus habitantes; terminar sus asuntos domésticos sin salir de los límites de su Estado; en una palabra, entrar en el pleno goce de los derechos de hombres libres.²⁷

La Constitución recoge los principios ya establecidos en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana en cuanto a su forma de gobierno (República representativa, popular y federal) y a la división del poder del Estado (artículos 4 y 6). El Legislativo se divide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Los diputados son elegidos cada dos años por la población de los estados, a razón de uno por ochenta mil almas (artículos 8 a 18). El Senado se compone de dos senadores por cada estado, elegidos a mayoría absoluta de votos de sus Legislaturas y renovados por mitad cada dos años (artículo 25). Para el Congreso general se establece que ninguna de sus resoluciones tendrá otro carácter que el de ley o decreto y que para que tengan fuerza legal deberán ir firmados por el presidente. Las leyes y decretos del Congreso general tienen por objeto sostener la independencia nacional y garantizar la seguridad de la nación; conservar la unión federal de los estados y mantener su independencia e igualdad (artículos 47 a 49).

El artículo 74 establece: "Se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados-Unidos Mexicanos", y el 75 instituye el cargo de vicepresidente. Ambas ideas fueron tomadas de la Constitución norteamericana, artículo II, sección 1: "Se deposita el poder ejecutivo en un presidente de los Estados Unidos". Los artículos 75 y 80 de las Constituciones de 1857 y de 1917, respectivamente, establecen: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, en un solo individuo que se denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'." La posibilidad que apuntaba el Acta de dar al país un Ejecutivo colegiado fue, por tanto, desechada. Los artículos 78 a 84 fijan el modo en que se elige el presidente, mediante la designación en cada Legislatura local de dos electores. El 77 impone la no reelección por un periodo inmediato. El 105 define sus atribuciones, entre las que destacan la de publicar, circular y hacer guardar las leyes; dar reglamentos, decretos y órdenes; ejecutar las leyes y decretos; nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho; cuidar la recaudación y el gasto; nombrar empleados

²⁷ Los textos del Manifiesto y de la Constitución de 1824, en Montiel y Duarte, Isidro, *op. cit.*, nota 23, t. II, pp. 246-275.

públicos; nombrar, mediante terna de la Suprema Corte, los jueces y promotores fiscales de circuito y de distrito; disponer de la fuerza armada; declarar la guerra; dirigir las negociaciones diplomáticas; celebrar concordatos con la Silla Apostólica; pedir al Congreso la prorrogación de sus sesiones hasta por treinta días, y convocarlo para sesiones extraordinarias. El 123 define el Poder Judicial, el cual reside en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito. Los miembros de la Suprema Corte serán once ministros y un fiscal, elegidos a perpetuidad, en un mismo día, por las Legislaturas de los estados a mayoría absoluta de votos (artículos 124 a 135). El título VI se ocupa del régimen particular de los estados integrantes de la Federación.²⁸

Como no podía ser de otra manera, muchos críticos vieron en esos principios básicos una simple imitación extralógica de instituciones extranjeras que poco cuadraban con la realidad mexicana. De ellos, por supuesto, acaso el más criticado fue el principio federalista, que se entendía en el caso de los Estados Unidos, donde las colonias habían preexistido al Estado nacional y habían sido el fundamento real de su organización. En México se veía simplemente como una peligrosa invención que habría impedido o, cuando menos, retrasado la edificación del Estado nacional. En su célebre discurso, pronunciado durante la discusión del artículo quinto del Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, fray Servando Teresa de Mier, por ejemplo, estimó:

La prosperidad de esta república vecina ha sido, y está siendo el disparador de nuestra América porque no se ha ponderado bastante la inmensa distancia que media entre ellos y nosotros. Ellos eran ya Estados separados e independientes unos de otros, y se federaron para unirse contra la opresión de Inglaterra; federarnos nosotros estando

²⁸ Sobre la Constitución de 1824 puede verse, ante todo, la magnífica obra colectiva *La República federal mexicana. Gestación y nacimiento* (ocho volúmenes), debida a Manuel Calvillo, Ernesto Lemoine, Tarsicio García Díaz, Andrés Lira y Salvador Novo, bajo la dirección de Octavio A. Hernández, y publicada por el gobierno de la República (México, 1974). También Sierra, Carlos J. y Martínez Vera, Rogelio, *La Constitución federal de 1824. Raíz y proyección histórica*, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 1974; Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1824. Integración y realización*, México, UNAM, 1986; Barragán Barragán, José, *El pensamiento federalista mexicano. 1824*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1983; Carrillo Prieto, Ignacio, *La ideología jurídica en la Constitución del Estado mexicano. 1812-1824*, México, UNAM, 1986; Barragán Barragán, José, *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824. Antecedente inmediato del amparo*, México, UNAM, 1978.

unidos, es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa federación.²⁹

El padre Mier, desde luego, no tenía razón. México no había estado unido ni siquiera durante el virreinato; los suyos habían sido, desde siempre, pueblos dispersos. El poder absoluto del virrey y las instituciones coloniales no habían sido bastantes para integrar una nacionalidad. Con atingencia, el maestro Mario de la Cueva señaló: "Es indudable que los creadores del federalismo mexicano se inspiraron en el sistema norteamericano, pero ello era inevitable y razonable", pues

los absolutismos español y virreinal no podían ser nuestro modelo, porque la guerra de independencia no solamente buscó la liberación de España, sino también la destrucción del absolutismo de Madrid y porque la caída de Iturbide estuvo dentro de la segunda línea de aquella lucha... El centralismo era absolutismo, en tanto el federalismo se presentó a los hombres de América como el camino de un pueblo que había alcanzado la prosperidad en la libertad.³⁰

Aparte lo anterior, se debe apuntar que el propio virreinato dio algunas bases políticas, sociales y económicas que luego sirvieron para edificar el federalismo republicano. El doctor Mora, por ejemplo, ponía de relieve la importancia que tuvo para la identidad de las provincias la reforma territorial llevada a efecto en 1776 por don José de Gálvez y que tuvo como efecto repartir en doce Intendencias el territorio sometido al gobierno virreinal: México, Puebla, Guadalajara, Oaxaca, Guanajuato, Mérida, Valladolid, San Luis Potosí, Durango, Veracruz, Zacatecas y Sonora.

Esta división —afirmaba Mora— sirvió de base al establecimiento de la Federación Mejicana pues cuantas se han hecho después han partido de ella y la mayor prueba de su perfección relativa es que no se ha podido tocarla después de 1776 sino experimentando grandes resistencias provenientes sin duda de los poderosos y mutuos intereses

²⁹ El texto del discurso en *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, México, Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, 1974, pp. 280-294 (el pasaje citado es de las pp. 281 y 282).

³⁰ Cueva, Mario de la, "La Constitución de 5 de febrero de 1857", *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, UNAM, Publicaciones de la Facultad de Derecho, 1957, t. II, pp. 1240 y 1241.

que las localidades de cada sección han contraído entre sí y que han sido fortificados por el tiempo y la costumbre.³¹

Las antiguas Intendencias, que luego se volverían provincias del nuevo Estado federal, por lo demás no eran meras denominaciones en el mapa todavía incierto de la república. En ellas, desde la última época del virreinato, se formaron y desarrollaron grupos de intereses locales para los que resultaba letal la forma de organización unitaria. Eran, por supuesto, grupos oligárquicos, pero con el poder suficiente como para imponer su presencia a nivel nacional, presencia que lograron a través del credo federalista.³²

Es un hecho, en todo caso, documentado plenamente por la investigación histórica, que el federalismo no fue, de ninguna manera, la enseñanza ideológica de doctrinarios exaltados sin ningún contacto con la realidad. Era, con su contraparte, el unitarismo centralista, una de las posiciones políticas y sociales enfrentadas en una lucha colosal de fuerzas vivas y actuantes que, en fin de cuentas, salió vencedora. No puede explicarse si no es en el contexto histórico de la lucha entre las fuerzas que buscaban conservar la vieja sociedad y las que trataban de abrirle el camino a la nueva. Como lo dijo en su tiempo don Jesús Reyes Heróles,

la voz federal fue algo, en virtud de que las fuerzas de la vieja sociedad, por su naturaleza e intereses intrínsecos, se hallaban centralizadas, eran centralistas, y las fuerzas de la nueva sociedad —las localidades, la embrionaria clase media— eran en sí mismas descentralizadas y descentralizadoras. Las fuerzas federalistas estaban geográficamente descentralizadas y sus intereses radicaban en la descentrali-

³¹ Mora, José María Luis, *op. cit.*, nota 8, t. I, pp. 176-177.

³² El maestro Justo Sierra hacía notar: "...se formaron en las más importantes ciudades del país sendas oligarquías políticas, resueltas a no dejarse arrebatar el poder conquistado y que no transigían más que con el sistema federal, que tenía un marcado color separatista. La antigua provincia de Nueva Galicia, que ya se llamaba Estado soberano de Jalisco y que había, en los últimos tiempos coloniales, formado una especie de virreinato por separado, bajo la dictadura de Cruz; las antiguas Provincias Internas de Oriente, que tendían a formar, impulsadas por un clérigo inteligente y muy liberal, Ramos Arizpe, antiguo diputado a las Cortes españolas, un nuevo Estado formidable al norte; Yucatán, que, por su posición geográfica y por su historia administrativa, por sus intereses económicos y hasta por su autonomía étnica y lingüística, era una pequeña nacionalidad aparte, que casi nunca estuvo conforme con vivir unida a la República mexicana y cuya fusión íntima con la patria común no se ha realizado sino lentamente en la segunda mitad del siglo, eran las entidades que se habían puesto al frente del movimiento, y todas las otras antiguas provincias las seguían" (*op. cit.*, nota 1, p. 184).

zación política y jurídica. Esto, y no dogmatismo teórico o esclavitud frente a las teorías políticas, fue lo que hizo que la lucha se polarizara por largos años en torno a la alternativa centralismo o federalismo.³³

Habría que agregar que ni siquiera políticamente era el federalismo una posición del todo nueva en 1823. Ya don Lucas Alamán había hecho notar que las diputaciones provinciales creadas por la Constitución de Cádiz podían considerarse como "el origen del sistema federal".³⁴ Por su parte, la investigadora norteamericana Nettie Lee Benson sostuvo, con sobra de razones y de información, que

el origen del federalismo en México se puede remontar a la forma de gobierno establecida por la Constitución de 1812 para España y sus colonias. Proveyó de un gobierno representativo y de independencia política a cada provincia. Creó las diputaciones provinciales, de las que seis se adjudicaron a México. Y es muy posible que Ramos Arizpe, uno de los diputados liberales americanos más sagaces, que nunca perdía oportunidad de sostener los derechos de las Américas —particularmente los de las Provincias Internas de Oriente— propusiera y abogara por estas diputaciones provinciales como base del sistema que hubo de incorporarse en la Constitución mexicana de 1824. Considerado generalmente como el padre del federalismo en México, Ramos Arizpe bien puede reclamar también la paternidad de la diputación provincial.³⁵

El federalismo en México, por supuesto, era sólo el credo de una parte de la población políticamente activa y no era, como en Norteamérica, una convicción generalizada. En ello estribó que tuviera que imponerse a lo largo de una lucha muy prolongada, y no en sus supuestos excesos teóricos o doctrinarios que, por lo demás, también los hubo, y en abundancia. Antes de ganar la batalla tuvo que convivir con su oponente conservador y centralista en una serie de componendas que aplazó su definitiva hegemonía. Don José María Luis Mora lo señaló con atingencia:

³³ Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, t. II, *La sociedad fluctuante*, México, UNAM-Facultad de Derecho, 1958, p. 6.

³⁴ Alamán, Lucas, *Historia de Méjico, desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, México, Imprenta de J. M. Lara, 1852, t. V, p. 739.

³⁵ Benson, Nettie Lee, *La diputación provincial y el federalismo en México*, México, El Colegio de México, 1955, p. 21.

La voz *república* vino a sustituir a la de *imperio* en la denominación del país; pero una y otra eran poco adecuadas para representar, mientras se mantuviesen las mismas instituciones, una sociedad que no era realmente sino el *virreinato* de Nueva España con algunos deseos vagos de que aquello fuese otra cosa. A la voz *república* se añadió la palabra *federal*, y esto ya empezó a ser algo; pero este *algo* estaba tan envuelto en dificultades, tan rodeado de resistencias y tan en oposición con todo lo que se quería mantener, que no se necesitaba mucha perspicacia para prever la lucha no muy remota entre el *progreso* y el *retroceso*, y la ruina de una Constitución que sancionaba los principios de ambos.²⁰

Establecer, como se hizo entonces, como religión oficial del Estado la católica, significaba dejar en pie de hegemonía los intereses de la Iglesia católica; no poner límites ni prohibir los privilegios que nacían del fuero militar, era mantener incólume una de las dos grandes fuerzas en las que se había sostenido el régimen colonial y las clases ligadas a ellas. Lo principal, por supuesto, resultaba el mantenimiento del poderío eclesiástico, pues el ejército, en fin de cuentas, era un grupo o conjunto de grupos que se mantenían por el ejercicio de la fuerza bruta y duraría, como en efecto ocurrió, hasta que la misma fuerza bruta no lo deshiciera. En relación con la justificación de la intolerancia religiosa, vale la pena recordar las razones que expuso fray Servando Teresa de Mier, las cuales, en la época, parecían incontestables:

...como la autoridad de la iglesia —afirmó—, es puramente espiritual, cuando ésta no basta para hacer cumplir sus leyes, la potestad secular presta los auxilios necesarios; y así por ejemplo los obispos que deben cuidar de apartar a las ovejas de los pastos venenosos, pueden prohibir los libros malos con pena de excomunión, y la autoridad civil puede auxiliar esa prohibición imponiendo multas u otras penas, y de este modo, y quitando los obstáculos que se opongan a la religión, y castigando al que la insulta, se dice que la protege no con superioridad ni orgullo, sino ayudándola, porque si bien la religión es una sociedad de institución divina, existe dentro de las sociedades políticas, las cuales deben favorecer su existencia. . . la religión a más de católica y apostólica como la llamamos conforme al símbolo. . . Niceno, le llamamos también romana, para no confundirnos con los herejes que no reconocen al obispo de Roma por jefe de la iglesia y dicen que su religión es católica y apostólica. Sobre toleran-

²⁰ Mora, José María Luis, *Obras sueltas*, París, Librería de Rosa, 1837, t. I, p. VIII.

cia... nuestra religión es teológicamente intolerante, porque la verdad no puede ser más que una... esto impide la tolerancia civil que se observa en algunas naciones, la cual depende absolutamente de la voluntad de éstas, y como la nuestra no la quiere, por eso no la debe haber entre nosotros.³⁷

Como suele ocurrir con las nuevas organizaciones jurídicas de los Estados modernos, nuestras primeras cartas constitucionales, más que fundar las normaciones de una realidad demasiado cambiante o, como sucedió con México, demasiado dispersa y heterogénea, anticipaba un futuro que se aproximaba, pero que no acaba de llegar. La Constitución federal de 1824, en particular, tuvo la virtud de resumir el credo del futuro, del cambio, y a la vez de evitar, por lo menos en lo inmediato, el choque de las antiguas y las nuevas fuerzas sociales, evitando que, también en lo inmediato, alguna de ellas prevaleciera. Evitó el cambio del que las nuevas fuerzas eran portadoras, pero evitó también el regreso al pasado que las antiguas fuerzas preconizaban. Con ello hizo un bien al país: evitó el retroceso y procuró el tiempo que las fuerzas del progreso necesitaban para imponerse definitivamente. Reyes Heróles lo sintetizó con mano maestra:

La Constitución de 1824, insuficiente para cambiar la estructura de la sociedad, fue eficaz para impedir que ésta se perpetuara y para ayudar a que en menos de 40 años las fuerzas de la nueva sociedad se impusieran por sí mismas, contando durante un largo trecho con el auxilio de la ley, misma que no había nacido a la zaga de las realidades, sino un tanto adelante de éstas.³⁸

Arnaldo Córdova

³⁷ *Constitución federal de 1824. Crónicas*, México, Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, 1974, t. I, p. 153.

³⁸ Reyes Heróles, Jesús, *op. cit.*, nota 33, t. II, p. 13.