

## LA CUESTIÓN DE LA SOBERANÍA EN LOS PRIMEROS AÑOS DE INDEPENDENCIA DE MÉXICO

SUMARIO: I. *¿Soberanía nacional o popular?* II. *Las contradicciones en la búsqueda de identidad nacional.* III. *Disputas entre el Ejecutivo y el Legislativo sobre el asunto de la soberanía nacional.* IV. *Soberanía, voluntad general y pacto social.* V. *El problema de la soberanía en un Estado federal.* VI. *Algunas vías de solución.*

El concepto de soberanía —del pueblo o de la nación: *vid. infra*— constituyó una de las ideas más aireadas durante la revolución insurgente en la Nueva España.<sup>1</sup> Se explica así que el estudio del posterior proceso de consolidación de México como Estado independiente favorezca la profundización en determinados aspectos de la teoría del Estado y de la sociedad, especialmente perceptibles en los discursos de los legisladores que giraron alrededor de cuestiones como la voluntad general y la soberanía popular.

Particular luz arroja el análisis de la pugna que se registró en el seno del primer Congreso Constituyente entre partidarios de Iturbide, que lo respaldaban en sus pretensiones de encarnar la voluntad nacional, y sus opositores políticos, que recababan la plenitud de la soberanía para el órgano legislativo. También resultan en extremo ilustrativos los posteriores debates congresuales entre centralistas y federales, tan intensos e interesantes durante la discusión del Acta Constitutiva de la Federación.

<sup>1</sup> Cfr. López Cámara, Francisco, *La génesis de la conciencia liberal en México*, México, UNAM, FCPS, 1969, pp. 238-244; Barragán Barragán, José, *Temas del liberalismo mexicano*, UNAM, IJ, 1978, pp. 31-48, y Ferrer Muñoz, Manuel, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España (Pugna entre antigua y nuevo régimen en el virreinato, 1810-1821)*, México, UNAM, IJ, 1993, pp. 50-56. También es recomendable la lectura de Gaxiola, F. Jorge, *La crisis del pensamiento político y otros ensayos*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1956, y Cueva, Mario de la, "La idea de soberanía", *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, México, UNAM, 1964.

## I. ¿SOBERANÍA NACIONAL O POPULAR?

A pesar de que —como observa Rabasa—<sup>2</sup> se hablara a veces de soberanía “popular”, para diferenciarla de la tradicionalmente poseída y ejercida por el rey, la ideología liberal sustentadora del proyecto nacional mexicano propugnaba la soberanía en la nación y no en el pueblo, entendidas ambas nociones en el sentido que se especifica más adelante y asumido el concepto de pueblo desde una perspectiva de mayor alcance revolucionario. Ésa es la razón que aduce el autor citado para esclarecer por qué el Primer Constituyente optó por la denominación de soberanía nacional, “más acorde con la monarquía que se proyectaba, en tanto que la popular ya hubiera sido en cierto modo antagonica a la misma forma de gobierno”.<sup>3</sup>

Resulta imprescindible establecer en seguida unas breves precisiones en torno a los conceptos de nación y de pueblo. Según Ignacio Carrillo, que sigue de cerca al maestro Mario de la Cueva, el primero implica connotaciones de tipo conservador, y apunta más bien al

pasado de una comunidad humana, con sus glorias y sus derrotas; con su cultura derivada del pensamiento filosófico, científico, moral y estético de los maestros y escritores que pasaron por la vida difundiendo su enseñanza; y con sus instituciones políticas y jurídicas, que han servido de cauce al desarrollo de la comunidad.

Pueblo, por contraste, contradice esta concepción estática y reivindica el derecho al cambio en nombre de la libertad humana y del deseo connatural al hombre de búsqueda de la felicidad.<sup>4</sup>

De acuerdo con estos considerandos previos parece más juicioso y más acertado conceptualmente dar prioridad al concepto de nación sobre el de pueblo, cuando se trata de estudiar la etapa constituyente del Estado mexicano: porque era inevitable que los forjadores del México moderno dirigieran la mirada hacia el pasado “nacional”, más preocupados por entroncar con unos precedentes verosímiles que por delinear un futuro para el “pueblo” mexicano que escapaba tal vez a su capacidad de previsión. Esos imaginarios de “nación” y —en menor medida, por los motivos que se acaban de apuntar— de pueblo acabaron marcando toda la realidad mexicana contemporánea y

<sup>2</sup> Cfr. Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1824*, México, UNAM, IJ, 1986, pp. 132-133.

<sup>3</sup> *Loc. cit.*

<sup>4</sup> Carrillo Prieto, Ignacio, *La ideología jurídica en la constitución del Estado mexicano 1812-1824*, UNAM, 1986, pp. 142-143.

confirieron a las élites su doble misión: "construir una nación y crear un pueblo moderno".<sup>5</sup>

## II. LAS CONTRADICCIONES EN LA BÚSQUEDA DE IDENTIDAD NACIONAL

Ahora bien, la búsqueda de las raíces nacionales se vio envuelta, ya desde los primeros momentos, en una intrincada madeja de paradojas, porque el movimiento de Iturbide —que desembocó en el acceso a la independencia— significó la consagración de los criollos como grupo hegemónico, que se dispuso a tomar el relevo a los españoles y a preservar la estructura económica y social, "sustento de su posición y base de su existencia como clase privilegiada".<sup>6</sup> Y ese exclusivismo criollo acabó relegando a la población indígena, convirtió en puro artificio literario la aspiración de Carlos María Bustamante de resucitar el antiguo imperio del Anáhuac, y redujo a mera especulación teórica el recuperado interés por la antigua grandeza mexicana, que habían alentado varias publicaciones y excavaciones arqueológicas.<sup>7</sup>

De acuerdo con aquel concepto privativo de la nacionalidad, los reformadores de la década que arrancó en 1830 hicieron caso omiso del indio y cifraron las esperanzas de futuro en la nueva clase de propietarios burgueses, fortificada por europeos inmigrantes.<sup>8</sup>

No parece que la marginación del indígena respondiera a un propósito deliberado; e incluso es reconocible una preocupación de los legisladores por suprimir las barreras raciales, en consonancia con el artículo 12 del Plan de Iguala (tal la orden del 17-IX-1822),<sup>9</sup> o por fomentar la integración del indio en el proyecto nacional promoviendo la traducción de los textos legales al "idio-

5 Guerra, François-Xavier, *México: del antiguo régimen a la revolución*, México, FCE, 1988, vol. I, p. 194.

6 Ontiveros Rentería, Rubén, "Comentarios a las ideas jurídico-políticas del nacimiento del Estado mexicano", *Jus*, Durango, México, núm. 6, septiembre-octubre, 1992, pp. 15-20 (especialmente p. 19).

7 Cfr. Valadés, José C., *Orígenes de la república mexicana. La aurora constitucional*, México, UNAM, 1994, p. 117.

8 Cfr. Hale, Charles A., *El liberalismo mexicano en la época de Mora, 1821-1853*, México, Siglo XXI, 1972, p. 253.

9 Esa disposición legislativa prohibía la clasificación de los ciudadanos mexicanos por su origen. Cfr. Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana ó Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio, a cargo de Dublán y Lozano, Hijos, núm. 313, 1876, vol. I, pp. 628-629.

ma mexicano".<sup>10</sup> Pero esas iniciativas no pasaban de deseos bienintencionados e ineficaces, que ni siquiera restituyeron a los indígenas al estatus de que disfrutaban en el mundo de la colonia donde, al menos, estaban excluidos del pago de impuestos.

La apropiación por los criollos del proyecto nacional relegó las reflexiones de los jesuitas humanistas del siglo XVIII, que apuntaban a la reivindicación del mestizo como heredero de dos grandes culturas distantes y diferentes y como aglutinante posible de un nuevo sentimiento de nacionalidad cuyo futuro no podía consistir en el regreso a los orígenes en busca de lo indígena o de lo hispánico sino en la conciliación de esas distancias y diferencias a través de una profundización en lo específicamente mexicano.

Además, como ya se ha indicado, esa atribución no dejaba de entrañar una paradoja, al menos desde la perspectiva de las enfáticas declaraciones de muchos escritores y políticos en el sentido de una recuperación del devenir histórico mexicano, interrumpido por la conquista española. En efecto, la reiterada insistencia en que México había recuperado el ejercicio de su soberanía significaba "saltar toda la época colonial y entroncar con el México pre-colombino. Ahora bien, los que realizaron la independencia son justamente criollos, es decir, descendientes de los conquistadores españoles [...], y mestizos aculturados que comparten los valores culturales de estos criollos."<sup>11</sup>

Por eso no es extraño que el punto de vista de quienes enfatizaban el retorno a los orígenes pre-hispánicos encontrara sus contradictores: Alamán, por ejemplo, que combatió "la idea absurda que tanto ha propagado aquel escritor [Carlos María Bustamante], y que tan hondas raíces ha echado aun entre la gente literata, de considerar á la actual nación mejicana como heredera de los derechos y agravios de los súbditos de Moctezuma".<sup>12</sup>

En cambio, otro historiador del siglo pasado —Víctor José Martínez—, que no advirtió el peligro de inconsecuencia de la tesis de Bustamante, se abonó a su interpretación de la independencia. Más aún, estableció que la causa primaria de las revoluciones mexicanas

10 Puede recordarse la propuesta de Bustamante para que se tradujera el Acta Constitutiva, con objeto de que fuera leída por los párrocos los días festivos, y para que se utilizara en las escuelas como texto donde los niños aprendieran a leer. *Cfr.* López Betancourt, Raúl Eduardo, *Carlos María de Bustamante, Legislador (1822-1824)*, México, UNAM, IJ, 1981, p. 198.

11 Guerra, François-Xavier, *op. cit.*, p. 196.

12 Alamán, Lucas, *Historia de México. Desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, México, Jus, 1942, vol. V, p. 187.

era: "México debe ser independiente porque ha sido conquistado". Ahora bien, como observa Jorge Adame, si se admite este punto de partida, en el caso de una nación —como México— donde ya no había conquistados ni conquistadores, necesariamente ésta se exponía a la guerra de castas, que sólo podía tener como fin "la subsistencia exclusiva y dominante de una de las castas". Tal parece haber sido la intencionalidad de la generación revolucionaria de 1810, cuyos integrantes buscaron "la independencia y el nuevo orden de cosas, fundados única y exclusivamente en el rompimiento de la historia, la tradición y los recuerdos": una quiebra que indefectiblemente había de conducir al "caos y la anarquía filosófica, política y social". En cambio, los hombres de 1821 habían procurado "a todo trance conservar unidos el pasado y el presente" y "conservar la unidad de creencias, opiniones y acciones fundamentales".<sup>13</sup>

La lucha entre las dos posiciones presentadas por Martínez se resolvió a la larga con el triunfo de la opción perseguida por la primera generación independentista, que se plasmó en la doctrina constitucional de 1857. En cambio, los hombres de 1821 dejaron pasar su oportunidad y perdieron sus títulos de legitimidad cuando incurrieron en el error político de otorgar el trono a Iturbide. Para colmo, cuando los conservadores —a quienes cabe considerar sus herederos políticos— accedieron al poder y ejercitaron el gobierno, se vieron desasistidos por parte de los grandes propietarios y personas influyentes que, previsiblemente, habían de constituir su principal sostén.<sup>14</sup>

### III. DISPUTAS ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO SOBRE EL ASUNTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL

En plena continuidad con el camino recorrido por los constituyentes de Cádiz, después de afirmarse el principio de que el poder derivaba de la nación,<sup>15</sup> el congreso se apresuró a declarar que la

<sup>13</sup> Adame Goddard, Jorge, *El pensamiento político y social de los católicos mexicanos 1867-1914*, México, UNAM, 1981, pp. 42-43. La obra de Víctor José Martínez a que se refiere el texto es *Sinópsis histórico-filosófico y política de las revoluciones mexicanas*, México, Imprenta Tipográfica, 1884.

<sup>14</sup> Cfr. Adame Goddard, Jorge, *ibidem*.

<sup>15</sup> En 1824, los redactores del Acta Constitutiva de la Federación explicitaron que "la soberanía reside radical y esencialmente en la nación" (Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1975*, México, Porrúa, 1975, p. 154), con lo que se retomó el adverbio "radicalmente", propuesto sin éxito por Guridi y Alcocer ante las Cortes

soberanía residía en él: en consecuencia, y admitido también el postulado de la división de poderes, el órgano de representación nacional delegó interinamente el Poder Ejecutivo en la Regencia.<sup>16</sup>

Esa apropiación de la soberanía nacional por el congreso ha sido cuestionada por Burgoa, quien juzga “francamente aberrativo que la soberanía nacional, es decir, de la nación, no radique en el pueblo, sino en un organismo legislador”;<sup>17</sup> y éste fue también el criterio de un grupo de diputados del segundo Congreso Constituyente, que consideraron un insulto al “pueblo soberano del Anáhuac” atribuir la autoría de la constitución al congreso: “¿pues qué, por el nombre que tienen de representantes, ya pueden destruir la voluntad del pueblo? [...] El Congreso es a quien los pueblos manifiestan enérgicamente su voluntad: precisamente los representantes hacen aquello y no otra cosa”.<sup>18</sup>

de Cádiz, cuando pretendía que la constitución que se estaba elaborando en esa ciudad española hablara de una soberanía que radical y originariamente residía en la nación, “de manera que exprese que la nación no dejará de ser nación porque lo deposite [el poder] en una persona o en un cuerpo moral”. Como puso de relieve el conde de Toreno en su réplica, entrañaba esto una connotación distinta de la implicada por el adverbio esencialmente: concebida como poder originario o radical, la soberanía era susceptible de ser transpasada a las personas designadas para el gobierno, en tanto que —como ya queda dicho— lo esencial resulta inalienable. Éstas fueron las palabras de Toreno ante las cortes: “Radicalmente u originariamente quiere decir que en su raíz, en su origen, tiene la nación este derecho, pero no que es un derecho inherente a ella; y esencialmente expresa que este derecho co-existe, ha co-existido y co-existirá siempre con la nación mientras no sea destruida; envuelve, además, esta palabra esencialmente la idea de que es innegable y cualidad de que no pueda desprenderse la nación, como el hombre de sus facultades físicas”, véase en la antología dirigida por Enrique Tierno Galván, “Intervención del conde de Toreno en la sesión del 28-VIII-1811”, *Actas de las Cortes de Cádiz*, Madrid, Taurus, 1964, vol. I, p. 572. El discurso de Guridi y Alcocer está en *Actas de las Cortes de Cádiz*, vol. I, pp. 565-566.

16 En la primera sesión del Congreso Constituyente que sucedió a la Junta Provisional Gubernativa, el 24 de febrero de 1822, a instancias de José María Fagoaga se aprobó la siguiente proposición: “aunque en este Congreso constituyente reside la soberanía, no conviniendo que estén reunidos los tres poderes, se reserva el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión, delegando interinamente el poder ejecutivo en las personas que componen la actual regencia, y el judicial en los tribunales que actualmente existen ó que se nombraren en adelante, quedando uno y otros cuerpos responsables á la nación por el tiempo de su administración, con arreglo á las leyes”. *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, México, UNAM, II, 1980 (edición facsimilar de la de México, Imprenta Imperial de D. Alexandro Valdés, 1821), vol. II, pp. 8-9 (24-II-1822).

17 Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1982, p. 606. Este punto de vista es criticado por Barragán. Cfr. Barragán Barragán, José, *Introducción al federalismo (la formación de los poderes 1824)*, México, UNAM, 1978, pp. 51 y 66.

18 Cfr. Miranda, José, “El influjo político de Rousseau en la Independencia mexicana”, *Presencia de Rousseau*, México, UNAM, 1962, pp. 259-291, especialmente p. 288.

En cambio, Mier no veía contradicción entre la soberanía de la nación y la que residía en sus representantes:

¿y este Congreso no lo es también [soberano]? Sí, porque la nación mexicana, en quien reside esencialmente la soberanía, sin que nadie haya podido restringir su poderío, nos ha delegado sus poderes plenos, cuales son necesarios para constituirlo. Este es un Congreso constituyente, soberano de hecho, como la nación lo es de derecho.<sup>19</sup>

En el pulso, que no tardó en presentarse, entre Iturbide y el congreso, ambos pretendieron afirmar la primacía de su autoridad. Aquél se presentaba como el instrumento de que se había servido la nación mexicana para afirmar su derecho a una existencia política independiente, articulada en torno a las bases de Iguala, que aspiraban a convertirse en expresión del querer de todo un pueblo y, consecuentemente, en algo incontrovertible a lo que quedaba condicionado el mismo congreso: por eso, precisamente porque la nación entera se había adherido a Iguala, había de prevalecer “la ley de la voluntad general”, personalizada en Iturbide, en cuanto superior a “toda autoridad” [léase el congreso], evitándose así el peligro de “poner la suerte [de la nación] al arbitrio absoluto de una reunión de individuos que, perteneciendo á la especie humana, son participantes de todas sus miserias, y no exentos de las pasiones que acompañan al poder ilimitado”.<sup>20</sup>

Lógicamente, el congreso, que insistía en su condición de depositario de la soberanía nacional, se desenvolvía cada vez con mayor incomodidad dentro de los límites fijados por el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, que debió aceptar como parte de la herencia transmitida por la Junta Provisional Gubernativa. Ésta había recogido en el reglamento sobre libertad de imprenta que aprobó el 14 de diciembre de 1821 unas bases constitucionales, que fueron adoptadas por el Congreso Constituyente, apenas entró en funciones:

las Bases consignaron como voluntad del Congreso los que habían sido compromisos entre Iturbide y O'Donojú relativos a la intolerancia religiosa, a la monarquía constitucional y a la sucesión de los Borbones. De este modo el Congreso, en su carácter de único órgano jurídicamen-

19 *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. III, p. 501 (16-VIII-1822).

20 Discurso de Iturbide en la instalación de la Junta Nacional Instituyente: *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. VII, pp. 3-5 (2-XI-1822). Cfr. también Miranda, José, art. cit., pp. 278-279.

te autorizado, declaraba como voluntad del pueblo lo que hasta entonces sólo había sido voluntad presunta.<sup>21</sup>

La proclamación de Iturbide como emperador que, a primera vista, parecía consagrar su hegemonía, vino a explicitar la subordinación de sus actuaciones a la constitución y a las leyes que elaborara el congreso: en el juramento que prestó el emperador ante el órgano legislativo el 21 de mayo de 1822, limitaba sus poderes, se comprometía a respetar y observar aquellas normas y aceptaba que cualquier cosa que hiciera contraria a las promesas que se le requerían sería nula y sin validez. En efecto, la fórmula juratoria preparada por una comisión del congreso puntualizaba que Agustín era emperador “por la Divina Providencia, y por *nombramiento del congreso de representantes de la nación*”, y lo obligaba a “guardar la constitución que formare dicho congreso” y “asimismo las leyes, órdenes y decretos que ha dado y en lo sucesivo diere”.<sup>22</sup>

Ya antes de la jura, en la sesión extraordinaria del congreso del 19 de mayo, un grupo de diputados había realizado un intento desesperado por resistir la imposición del nombramiento de Iturbide como emperador. Sus argumentos se centraron en la limitación de los poderes que les habían sido concedidos por las provincias: partiendo del principio de que “la soberanía reside radicalmente en el pueblo americano”, observaban que éste no se componía sólo de los habitantes de la ciudad de México —cuya inclinación en favor de ese llamamiento al trono se exteriorizaba ruidosamente en las mismas tribunas del congreso—, y que era preciso oír la voz de las provincias, de la que no se podía prescindir: por este motivo solicitaban que “suspenda V. M. su resolución, hasta que á lo menos, dos terceras partes de las provincias hayan ampliado sus poderes, y dado una instrucción sobre la forma de gobierno que se ha de aceptar”.<sup>23</sup>

La argumentación, por más que fuera desechada “en medio de un debate interrumpido y ruidoso”, no carecía de enjundia: sólo la nación soberana, a través de sus legítimos representantes en el congreso, se hallaba cualificada para decidir sobre la forma de gobierno del Estado: Iturbide, por tanto, no podía pretextar la presión ejercida por las masas populares capitalinas, para desatender la voluntad ge-

<sup>21</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 121.

<sup>22</sup> Alamán, Lucas, *op. cit.*, vol. V, p. 560.

<sup>23</sup> Proposición presentada por los diputados José de San Martín, José Ignacio Gutiérrez, Manuel Terán, José Mariano Anzorena y Francisco Rivas: *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. II, p. 284 (19-V-1822).

neral, que sólo se expresaba por medio de los diputados del congreso en quienes se había delegado el ejercicio de la soberanía.

#### IV. SOBERANÍA, VOLUNTAD GENERAL Y PACTO SOCIAL

Mayor complejidad entrañaba la aplicación del principio de soberanía en el marco de un Estado federal, como el que proyectó el segundo Congreso Constituyente.

La doctrina de Rousseau, bien conocida entre los constituyentes mexicanos, fue utilizada de modo profuso en las discusiones que alrededor de esta cuestión se promovieron; y, curiosamente, se invocó para justificar los puntos de vista de los que simpatizaban con el sistema federal y de sus enemigos, tanto en la tribuna parlamentaria como en los órganos de prensa que auspiciaban una u otra postura: *El Sol*, centralista, y el *Águila Mexicana*, federalista; y sirvió de instrumento argumentativo a los admiradores de las doctrinas de Rousseau y a quienes discrepaban de sus principios.<sup>24</sup>

Desde luego, fueron los centralistas quienes más se beneficiaron de las reflexiones rousseauianas, en tanto que los federalistas hubieron de acometer la difícil tarea de tratar de mostrar que tales ideas no eran aplicables a la defensa de la tesis centralista, "porque aquel filósofo hablaba de gobiernos simples, y siguiendo su opinión de que las Naciones no deben ser muy extensas".<sup>25</sup>

El diputado Vélez, federalista, preocupado por hallar una justificación a la ruptura con la tradición política novohispana, desarrolló el concepto del pacto, tan característico de Rousseau, que facultaba a los pueblos para escoger el sistema que mejor se acomodara a los intereses del momento.<sup>26</sup> De nuevo en diciembre de 1823, Vélez, Romero y Gómez Farías retomaron la noción de pacto para solventar el equívoco que, según ellos, entrañaba la atribución de la soberanía de los estados a la constitución, "pues que esta no será mas que el

24 Cfr. Miranda, José, art. cit., p. 289. Barragán disiente de este punto de vista y sostiene, a propósito de los debates en torno al proyecto de Acta Constitutiva en que se trataba de perfilar la noción de soberanía, que "no se está manejando a Rousseau, por majestuoso, hierático y por irreductible incluso en su misma formulación". Cfr. Barragán Barragán, José, *Introducción al federalismo*, p. 190.

25 Palabras del diputado Rodríguez en la sesión del 7 de diciembre de 1823, recogidas en *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, México, Secretaría de Gobernación, Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, Comisión Nacional para la conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, 1974, p. 237.

26 *Idem*, pp. 216-217.

pacto en que todos los estados soberanos expresen por medio de sus representantes los derechos que ceden á la confederación para el bien general de ella, y los que cada uno se reserva".<sup>27</sup>

Los partidarios de una república centralista aseguraban que el sistema que propugnaban era el más idóneo para asegurar la defensa de los grandes postulados republicanos; despreciaban la representatividad que los dirigentes de las provincias recababan para sí, como auténticos cauces de expresión del sentir popular, y rechazaban el argumento de sus contrarios que, sustentándose también en el filósofo ginebrino, acudían a la voluntad general y a la recuperación de la libertad natural para justificar el establecimiento de una Federación.<sup>28</sup>

El problema residía en determinar cómo se expresaba la voluntad general: y así se puso de manifiesto en los debates del órgano legislativo. En la sesión del congreso del 3 de diciembre, Espinosa criticó el supuesto de que la predilección por la República federal revistiera ese carácter universal.<sup>29</sup> Al día siguiente, Llave contradujo este parecer: "esa voluntad general está decidida y sensiblemente manifestada por las provincias de Jalisco, Zacatecas, Oaxaca y Yucatán, y aun por las de Puebla, Tlaxcala y otras".<sup>30</sup> Ese punto de vista encontró, a su vez, la rectificación de Paz:

la voluntad general no se debe fundar en las manifestaciones de los ayuntamientos y otras autoridades, porque así se podría probar, que la voluntad general era contraria á la constitución cuando la destruyó Fernando 7o.; que aborrecia la independencia, cuando Calleja y Apodaca pidieron el voto sobre ese punto, y que estaba por la forma monárquica, cuando se hizo emperador D. Agustín de Iturbide.<sup>31</sup>

Ibarra arguyó que la voluntad general se manifestaba sólo a través del órgano de sus representantes, y que la expresión de esa voluntad invocada por la comisión redactora del acta adolecía de insatisfactoria por extremadamente vaga, a causa de las características sociales y geográficas de México: "una extensión inmensa, donde aun no se había sacudido la ignorancia y otros vicios consiguientes al bárbaro sistema que rigió trescientos años".<sup>32</sup> Y Solórzano identificó la volun-

<sup>27</sup> *Idem*, p. 368.

<sup>28</sup> Artículo de Joaquín Infante en *El Federalista*, 22 y 25-VII-1823.

<sup>29</sup> *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, p. 200.

<sup>30</sup> *Idem*, p. 206.

<sup>31</sup> *Idem*, p. 207.

tad general con el pensamiento de los sectores ilustrados de la sociedad.<sup>33</sup>

El veracruzano Becerra —cuyo antagonismo hacia Rousseau atinadamente destaca Miranda—<sup>34</sup> sustentó en el ginebrino su crítica a la tesis de que la voluntad general se hubiera inclinado por la República federal, y lo hizo

recordando con éste que las cláusulas del contrato social se reducen a una sola, la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a la comunidad, lo que por analogía permitía a Becerra decir 'que las partes de la sociedad deben estar en una dependencia excesiva tan grande cuanto sea posible porque sólo la fuerza del estado hace la libertad de sus miembros';<sup>35</sup> negó que la voluntad general se hubiera manifestado de un modo tan obvio que pudiera ser conocida sin equívoco, y objetó —citando al mismo filósofo— que no siempre había de acatarse de un modo inexorable la voluntad de los pueblos, pues éstos no siempre deliberan con rectitud.<sup>36</sup>

Becerra apuntó también a los riesgos que se seguirían para el cuerpo social si, como postulaba el *Contrato social*, al enajenarse a la comunidad los derechos de cada asociado, se careciera de un superior común capaz de pronunciarse en el caso de que en esa traslación de derechos se hubieran dejado algunos a los particulares: "componiéndose nuestra Nación de estados libres, soberanos e independientes, muy en breve comenzarían las contiendas, no tendría efecto alguno nuestro pacto, subsistiría entre nosotros el estado de naturaleza y nuestra asociación vendría a ser tiránica o vana".<sup>37</sup>

<sup>32</sup> *Idem*, p. 240. Meses después, cuando empezaron los debates sobre el proyecto de constitución, José Basilio Guerra admitió como hecho indiscutible "que todas las provincias se pronunciaron por la forma de gobierno de república federal"; pero añadió la siguiente reflexión: "¿á quién le tocaba sancionar esto? al congreso de los representantes del pueblo, que son el órgano de su voluntad": *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. VIII, p. 26 (2-IV-1824).

<sup>33</sup> *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, p. 323.

<sup>34</sup> Cfr. Miranda, José, art. cit., p. 287, y Reyes Heróles, Jesús, "Rousseau y el liberalismo mexicano", *Presencia de Rousseau*, pp. 293-325 (p. 306).

<sup>35</sup> Reyes Heróles, Jesús, art. cit., p. 314.

<sup>36</sup> Cfr. pp. 305-306. Es interesante observar que el mismo discurso fue utilizado años después —en 1829— por el diputado Francisco Ibar, para sustentar sus ataques a los yorkinos: como hiciera Becerra, Ibar invocaba "precisamente a Rousseau, en apoyo de sus argumentos, en aquella frase del ginebrino que asienta que, aunque la voluntad general es siempre recta y siempre se dirige a la felicidad pública, de ello no se deduce que las deliberaciones del pueblo sean siempre rectas", *Idem*, p. 307.

<sup>37</sup> Voto particular del diputado Becerra en la sesión del 11-XII-1823, recogido en el *El Sol*, 13-XII-1823 y en *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, pp. 155-172. En

Unos cuantos años después, en 1832, aparecieron unas muy interesantes reflexiones sobre la naturaleza y ventajas del régimen federal. El autor de ese trabajo, Tadeo Ortiz,<sup>38</sup> se proponía recordar a los mexicanos sus más importantes deberes como ciudadanos de una nación independiente y libre, y alertarles ante las frecuentes imputaciones de que el federalismo entrañaba necesariamente una debilitación de la soberanía y de la integridad nacional.

Ortiz interpretaba el sistema federal como "la reunión legal de un grupo de provincias diseminadas en una vasta región" y ligadas entre sí por vínculos de vecindad, de origen, de idioma, de usos y de religión que, "deseando mejorar su posición" y convencidas de su debilidad, decidían sostenerse mutuamente y buscar, "en su propia reunión y alianza, una fuerza o poder real y efectivo contra los peligros a que las expondría su flaqueza privada e individual". Para el logro de esas garantías de común y eficaz defensa, los miembros de la Federación renunciaban a una pequeña parte de su independencia y soberanía, en beneficio y seguridad de todo el cuerpo social, a través de un nuevo contrato social cuyo principio operante era precisamente la salvaguarda de la soberanía frente a los ataques de dentro o fuera de la Federación. En contrapartida, ésta contraía el deber de mantener la unión y libertades de cada uno de los estados.<sup>39</sup>

## V. EL PROBLEMA DE LA SOBERANÍA EN UN ESTADO FEDERAL

A la vista de lo expuesto en los párrafos anteriores se desprende la conveniencia de analizar la aparente incompatibilidad entre la interpretación tradicional de soberanía y la República federal: considerada la nación por los centralistas como un ente único e indivisible, rechazaban como incongruente la posibilidad de varias soberanías autónomas.

la sesión del 6 de diciembre, Becerra había empleado algunos de los argumentos que luego recogió por escrito: entre otros, la facilidad con que, en su opinión, erraban los pueblos en la determinación de lo que les resultaba más conveniente, y la imposibilidad fáctica de conocer la voluntad general. *Cfr. El Sol*, 7-XII-1823, y *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, p. 227.

<sup>38</sup> Ortiz, Tadeo, *México considerado como nación independiente y libre, o sean algunas indicaciones sobre los deberes más esenciales de los mexicanos*, Guadalajara, México, Ediciones IG, 1952.

<sup>39</sup> Ortiz, Tadeo, *México considerado como nación independiente y libre*, vol. I, pp. 38-39.

En efecto, la discusión de los principios federales se asociaba de modo necesario a la cuestión de la titularidad de la soberanía y tenía sus implicaciones a la hora de delimitar lo que debía ser entendido como nación. Así, cuando Lucas Alamán arremetía contra la implantación de un régimen federal en México que, a su juicio, privaba a las autoridades centrales de medios para hacerse obedecer, extraía la conclusión de que “con ‘Estados libres, soberanos é independientes’, no puede haber hacienda, ni ejército, y en suma, *ni nación*”.<sup>40</sup>

Por contraste, desde unos planteamientos federalistas,

el diputado de Jalisco, Juan de Dios Cañedo, que se consideraba representante de su estado, como lo habían sido los de los estados ante la Confederación de los Estados Unidos, denunciaba el uso de nación como contradictorio de Federación e insistía en la concepción tradicional de la indivisibilidad de la soberanía. Para él, no había duda de que la titularidad de la soberanía pertenecía a los estados, que delegaban ciertos atributos a la federación, a la manera que lo había hecho la confederación norteamericana.<sup>41</sup>

Vélez y Rodríguez, también federalistas, se esforzaron por compatibilizar la soberanía parcial, correspondiente a cada Estado, y la general, propia de la Federación: la primera —sostenía Vélez— “consiste en el uso de los derechos que este [el Estado] se ha reservado, y la segunda [...] consiste en los derechos que cada uno ha puesto á disposición de la confederación para que pueda subsistir ella y los estados que la componen”.<sup>42</sup>

Francisco García, tal vez uno de los más inteligentes federalistas, se esforzó por encontrar respuesta al interrogante sobre la posibilidad de una soberanía efectiva de los estados dentro de la Federación. Definida la soberanía como el derecho de un territorio a gobernarse por sí mismo, que es relativo a varios objetos, el ejercicio de unos derechos podía pertenecer a las autoridades centrales, y el de otros a las entidades estatales; por tanto, “nada impide que estas fracciones se llamen soberanas con una soberanía relativa; esto es, con respecto

40 Alamán, Lucas, *op. cit.*, vol. V, p. 817.

41 Vázquez, Josefina Zoraida, “El federalismo mexicano, 1823-1847”, *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, México, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas y FCE, 1993, pp. 15-50 (pp. 23-24). *Cfr.* también Barragán Barragán, José, *Introducción al federalismo*, pp. 188-189 y 202. La intervención de Cañedo en el Congreso se recoge en *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, p. 270.

42 *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, pp. 216 y 342.

a los derechos que se reserven, y sobre los cuales tienen una inspección absoluta é independiente".<sup>43</sup>

Desde unas perspectivas antagónicas, Paz expresaba su aprensión de que cada sector nacional quisiera ser tan soberano como todo el país, y rogaba a los miembros del congreso que recordaran que no representaban a las provincias que los habían elegido, sino a toda la nación;<sup>44</sup> Teresa de Mier subrayaba el carácter de representantes de la nación que correspondía a los diputados enviados al congreso por las provincias;<sup>45</sup> Mangino defendía un concepto de soberanía como "reunión de los estados que componen la nación mexicana", y proponía una concentración de poder en las instancias federales;<sup>46</sup> Carpio impugnaba el artículo 60. del proyecto de Acta Constitutiva,<sup>47</sup> "persuadido de que la soberanía no puede residir en los estados tomados distributivamente, sino en toda la nación",<sup>48</sup> mientras Castorena, Martínez y Cabrera sostenían la indivisibilidad de la soberanía como atributo que debía reservarse en exclusiva a la nación.<sup>49</sup>

Ya en la siguiente década, Mora aportó claridad doctrinal y vías de solución a las dicotomías y paradojas que habían proliferado cuando se trataba de definir la naturaleza del Estado mexicano; y caracterizó como sistema federativo al integrado por un gobierno general y los gobiernos particulares de los estados, unos y otros soberanos porque en todos se ejercen "aunque sobre distintos puntos los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, que constituyen la soberanía".<sup>50</sup>

43 Cfr. Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1957-1961, vol. I, pp. 396-397.

44 Cfr. *Águila Mexicana*, 5-XI-1823.

45 "La soberanía reside esencialmente en la nación, y no pudiendo ella en masa elegir sus diputados, se distribuye la elección por las provincias; pero una vez verificada, ya no son electos diputados precisamente de tal ó cual provincia, sino de toda la nación [...] todos y cada uno de los diputados lo somos de toda la nación": Bustamante, Carlos María de, *Continuación del Cuadro Histórico. Historia del emperador D. Agustín de Iturbide hasta su muerte, y sus consecuencias; y establecimiento de la república popular federal*, México, Instituto Cultural Helénico y FCE, 1985 (edición facsimilar de la de México, Imprenta de Cumplido, 1846), p. 204, y *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, p. 283.

46 *Idem*, p. 108.

47 "Sus partes integrantes [de la nación mexicana] son estados libres, soberanos é independientes en lo que exclusivamente toque á su administración y gobierno interior...", *Idem*, p. 101.

48 *Idem*, pp. 112 y 344-347.

49 *Idem*, pp. 215, 342-343 y 357-364.

50 Cfr. Mora, José María Luis, "Catecismo político de la federación mexicana", *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, vol. I, México, Porrúa, 1978, pp. 541-584 y 546-547.

## VI. ALGUNAS VÍAS DE SOLUCIÓN

Tal vez la clave para resolver la aparente contradicción entre soberanías que recalcan los centralistas estribe, como sugiere Rabasa,<sup>51</sup> en que éstos entendían la soberanía en sentido estrictamente nacional: es decir, considerando a la nación como la sociedad total políticamente organizada; en tanto que los federalistas —aun utilizando el término de nación— trataban de designar «con esa denominación al pueblo no configurado todavía en lo político.

El maestro Gamas Torruco proporcionó una interesante explicación del ejercicio de la soberanía en los regímenes federales, al precisar la distinción entre Estado federal y Confederación de estados: mientras en el primero la soberanía es una cualidad de la totalidad de la organización, quedando restringidas las entidades federativas a una zona de autonomía determinada constitucionalmente, en el marco de la Confederación cada unidad componente preserva su derecho de absoluta e irrestricta autodeterminación.<sup>52</sup>

En cualquier caso, el debate no dejaba de plantear serias dificultades, como lo patentizan los esfuerzos realizados posteriormente por los tratadistas políticos para intentar dilucidar la naturaleza jurídica de los estados federales: desde la insatisfactoria teoría de la co-soberanía divulgada por Tocqueville,<sup>53</sup> a las doctrinas de Borel y Le Fur, que fijan su esencia —también de un modo insatisfactorio—<sup>54</sup> en la participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad nacional y en la pluralidad de representantes y de órganos de soberanía, o la explicación de Kelsen, que aproxima en exceso los conceptos de descentralización y de Estado federal.

Por supuesto, y aparte los considerandos teóricos a que se ha hecho referencia, queda el hecho indudable —realizado por Prisciliano Sánchez en el Pacto Federal del Anáhuac—<sup>55</sup> de que el Estado federal

51 Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, p. 133. Barragán, en su obra tan citada sobre el federalismo mexicano, enuncia la diversidad de concepciones acerca de la soberanía entre los partidarios de las tesis federalistas: Cfr. Barragán Barragán, José, *Introducción al federalismo*, pp. 196-197 y 202-203.

52 Cfr. Gamas Torruco, José, *El federalismo mexicano*, México, Secretaría de Educación Pública, 1975, p. 95.

53 Gaxiola previene ante el manifiesto error de esa interpretación, que incurre en el olvido de que la soberanía, como tal, es indivisible y no puede compartirse esencialmente. Cfr. Gaxiola, F. Jorge, *op. cit.*, p. 54.

54 "Es inconcuso que la teoría de Le Fur arrojó mucha luz en el problema que venimos estudiando, pero no podemos estimar [...] que la participación directa o indirecta de las entidades federativas en la expresión de la voluntad nacional, constituya el signo específico de la naturaleza jurídica del Estado federal", *Idem*, p. 61.

se había constituido por querer expreso de las provincias; por tanto, el congreso —en cuanto representación de la soberanía nacional— había de acatar la voluntad de las provincias y a ella estaba subordinado. Esa precedencia de las provincias era compatible en la mente de este autor con el reconocimiento del carácter soberano de la nación, cuyos “intereses generales los administra la autoridad central”. Sólo por analogía podía hablarse de soberanía de los estados: “cada estado es independiente de los otros en todo lo concerniente a su gobierno interior, bajo cuyo respecto se dice soberano de sí mismo”, sin que esa recíproca independencia de los estados debilitara la fuerza nacional.<sup>56</sup>

Manuel FERRER MUÑOZ

55 Sánchez, Prisciliano, *Memoria sobre el estado actual de la administración pública del estado de Jalisco leída por el c. gobernador del mismo [...] seguida del Pacto Federal de Anáhuac*, Guadalajara, México, Poderes de Jalisco, 1974. Un excelente análisis del pacto, en Reyes Heróles, Jesús, *op. cit.*, pp. 382-389.

56 Sánchez, Prisciliano, *op. cit.*, pp. 55 y 64.